



Zeitschrift für Internationale Beziehungen

Herausgegeben im Auftrag
der Sektion Internationale
Beziehungen der DVPW

Aus dem Inhalt

Henning de Vries

**Das humanitäre Völkerrecht zwischen
Erwartungsbildung und Widerspruch: Die
Institutionalisierung der Prinzipien militärischer
Notwendigkeit und Humanität**

SYMPOSIUM

In Gedenken an Helga Haftendorn

Mit Beiträgen von *Gunther Hellmann, Christopher
Daase, Ingo Peters, Christian Tuschhoff, Otto Keck*

FORUM

**Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf
Kontestation in der Politikwissenschaft**

Mit Beiträgen von *Elena Dück/ Falk Ostermann/
Laura von Allwörden, Stefan Christoph, Florian Hubert,
Johanna Speyer, Jonas Harbke/ Simon Koschut/ Julia
Mehlmann*

ZUR DISKUSSION

Mit Beiträgen von *Muriel Asseburg, Andreas Krieg,
Thomas Demmelhuber*

2 | 2025
32. Jahrgang
Dezember 2025
ISSN 0946-7165



Nomos

INHALT

Jan Busse/ Bernhard Stahl

Editorial 2/25	3
-----------------------------	----------

AUFSÄTZE

Henning de Vries

Das humanitäre Völkerrecht zwischen Erwartungsbildung und Widerspruch: Die Institutionalisierung der Prinzipien militärischer Notwendigkeit und Humanität	6
--	----------

SYMPOSIUM

In Gedenken an Helga Haftendorn

Gunther Hellmann

Helga Haftendorn – Ein Gedenksymposium	34
---	-----------

Christopher Daase

Helga Haftendorn und die Theorie Internationaler Beziehungen	44
---	-----------

Gunther Hellmann

Prioritätenkonflikte, Sowohl-als-Auch-Politik und die Praxis (und Erforschung) deutscher Außenpolitik	52
--	-----------

Ingo Peters

Mythos Zivilmacht? Zu den außenpolitischen Prioritätenkonflikten der Handelsmacht Deutschland	62
--	-----------

Christian Tuschhoff

Die asymmetrische Interdependenz von Lastenteilung in der NATO	94
---	-----------

Otto Keck

Sicherheit und Entspannung: Nuklearstrategie in einer multipolaren Welt	117
--	------------

FORUM

Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft

Elena Dück/ Falk Ostermann/ Laura von Allwörden

Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft: Einleitung zum Forum	145
---	------------

Stefan Christoph

Demokratie zwischen Kontestation und Dekontestation: Gedanken zu einer kontestatorischen Demokratietheorie am aktuellen Beispiel des Verschwörungsdenkens	158
--	------------

Florian Hubert

Barking up the wrong tree? Praxen des Kontestierens und die <i>rules-based international order</i>	178
---	------------

Johanna Speyer

Der Schlüssel zur Umstrittenheit der Weltordnung? Für ein integriertes Verständnis der Kontestation von Normen und Institutionen	206
---	------------

Jonas Harbke/ Simon Koschut/ Julia Mehlmann

Affektive Kontestation: Dynamiken einer umkämpften Emotionspolitik in der europäischen Migrationspolitik	224
---	------------

ZUR DISKUSSION

Muriel Asseburg/ Andreas Krieg/ Thomas Demmelhuber

Zum Gaza Plan und den damit verbundenen Herausforderungen	245
--	------------

Abstracts	252
------------------------	------------

Mitteilungen der IB-Sektion	259
--	------------

Autorinnen und Autoren	260
-------------------------------------	------------

Editorial 2/25

Nun ist die ZIB mit neuer Besatzung erfolgreich in See gestochen und durchfährt zunächst altbekannte Gewässer im Nordatlantik. Doch das Meer ist rauer geworden, das Wetter unbeständiger, und es gilt, sich sicher geglaubter Routen zu vergewissern. Im vorliegenden Heft setzt der *Forschungsbeitrag* von Henning de Vries an der klassischen IB-Frage des Verhältnisses von Recht und Macht an und beleuchtet in seinem Beitrag zum humanitären Völkerrecht die sich fast im Tagesrhythmus zu bestätigende Vermutung, dass das internationale Recht vor schierer Machtpolitik zurücktritt. Ausgehend vom Verständnis des internationalen Rechts als „elastische Kommunikationsstruktur“ blickt de Vries ins 19. Jahrhundert zurück, um Muster zu erkennen, wie das Verhältnis von Macht und Recht zwischen den internationalen Akteuren immer schon ausgehandelt wurde und welche Einsichten dies für uns heute bereithält.

Geht man eine Vergewisserung von Routen an, sollte sich auch der großen Seeleute erinnert werden, die etwa die transatlantischen Seewege befahren haben. Der bedeutendsten Kapitänin der deutschen IB – Helga Haftendorn – widmet sich ein Gedenk-Symposium in diesem Heft. Ein ehemaliger Student und PhD-Kandidat aus den USA, Christopher McLaren, beschreibt ihre Qualitäten als Hochschullehrerin so: „I had the great pleasure of having Dr. Haftendorn as my PhD supervisor at the Free University in Berlin in the 1970s. [...] [As] a teacher, she led her students to demand of themselves the high standards required of a doctorate. This made us better academics and, perhaps more importantly, better teachers. I will always remember the intellectual joy of working with her.“ Ein *Symposium*, so unsere Interpretation, ist im Vergleich zu einem forschungsorientierten *Forum* etwas freier gehalten und erlaubt auch essayistische Momente und persönliche Bezüge, um dem Anliegen einer echten Würdigung einer Großen der deutschen IB gerecht zu werden.

Gunther Hellmann lässt in seiner Einleitung Helga Haftendorns Wirken Revue passieren – sie war von 1989 bis 1991 gar Präsidentin der *International Studies Association* (ISA) – und hebt ihre überragende Bedeutung für die IB in Deutschland hervor. Drei Gebiete haben sie besonders interessiert (S. 38): Fragen der Theorie der IB, die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und der USA sowie allgemeine Probleme westlicher Sicherheit.

Christopher Daase nimmt sich genauer des ersten Themas der IB-Theorien an und charakterisiert Haftendorn als unideologische, weltzugewandte Forscherin. Sicherlich waren die metatheoretischen Debatten der IB nicht ihre Sache, so Daase, aber die Funktion von Theoriebildung war ihr wichtig: „Theorien seien wie Linsen, durch die bestimmte Aspekte politischer Realität scharf in den Blick genommen

werden können – allerdings um den Preis, dass andere Aspekte verschwimmen, in den Hintergrund treten oder ganz aus dem Blickfeld geraten” (S. 45).

Gunther Hellmanns Beitrag zu Prioritätenkonflikten zeigt für den Bereich der Außenpolitikforschung Haftendorns definitorische und konzeptionelle Stärken, etwa in der analytischen Beschreibung Westdeutschlands zwischen *Selbstbehauptung* und *Selbstbeschränkung* im Kalten Krieg und danach. Das gesamte außenpolitische Spektrum von den Räderwerken der *bureaucratic politics* bis hin zu den großen Linien der Außenpolitik sei ihr wichtig gewesen.

Ingo Peters nimmt sich auch eines sehr aktuellen außenpolitischen Themas an und zeigt unter Rückgriff auf Haftendorns außenpolitischen Werkzeugkasten (Prioritätenkonflikte), wie im Falle von Nord Stream 2 und den sogenannten EU-Strafzöllen auf chinesische E-Autos ökonomische Erwägungen dominieren. Die klassische Zivilmachtorientierung der deutschen Außenpolitik in Form einer Rücksichtnahme und Abstimmung mit traditionellen Partnern wie Frankreich und den USA ist in den Hintergrund getreten.

Christian Tuschhoff wendet sich in seinem Forschungsbeitrag Haftendorns Interesse an Problemen westlicher Sicherheit zu. Vor dem Hintergrund der trumpschen Forderungen nach mehr europäischen Beiträgen, ruft er die historischen Auseinandersetzungen um *burden sharing* in Erinnerung: „[Deutlich] wurde [...], dass die aktuelle – einseitig auf Verteidigungsausgaben gemessen am BIP reduzierte – Debatte historisch die Ausnahme und atypisch für Lastenteilung ist“ (S. 110).

Wie Tuschhoff nimmt Otto Keck aktuelle politische Debatten – hier um einen nuklearen Schutzschirm in Europa – zum Anlass, Haftendorns Ziel von „*Sicherheit und Entspannung*“ im bipolaren System unter den heute gewandelten Ordnungsbedingungen zu erörtern. Die deutsche aktuelle sicherheitspolitische Situation sei als „*Nuklearstrategie in einer multipolaren Welt*“ neu zu denken und er appelliert an die nachfolgende Generation in Forschung und Politik, nicht hinter Helga Haftendorns Forschung zurückzufallen, sondern möglichst über sie hinauszugehen (S. 136).

Aber jenseits des bekannten und gesicherten Wissens gilt es auch, Alternativrouten zu entwickeln und eingefahrene Wege in Frage zu stellen. Das in diesem Heft vorgestellte Forum *Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft*, verantwortet von Elena Dück, Falk Ostermann, und Laura von Allwörden, widmet sich theoretisch dieser Thematik. In der Einleitung zum Forum nehmen die Autor*innen die zunehmende Umstrittenheit von vormalig gesicherten Wissensbeständen zur Demokratie, zu internationalen Normen und zu wissenschaftlicher Erkenntnis in den Blick, um Kontestation multi-perspektivisch zu fassen.

Stefan Christophs Beitrag beleuchtet das durchaus komplexe und bisweilen dialektische Verhältnis von Kontestation (und Dekontestation) zur Demokratie: „Uneingeschränkte Kontestation führt zwingend zum Verschwinden der Kontestation” (S. 168).

Florian Hubert betrachtet in seinem Beitrag die theoretischen Vorgeschichten sichtbarer Übertretung internationaler Normen: „Kontestation als eine voraussetzungsreiche Praxis impliziert [...] immer schon eine vorgelagerte Umformung einer Situation in einen geltenden Problemzusammenhang, der Gründe für dissiden-

tes Verhalten bereitstellt und Möglichkeiten des Handelns und der Kritik vorstrukturiert” (S. 200).

Johanna Speyer argumentiert in ihrem Beitrag, dass die Forschungsrichtungen von Normen- und Institutionenkontestation zusammen geführt werden sollten: “[Die] Einsicht, dass sich Ordnungskontestation stets zugleich in Normkontestation und institutioneller Kontestation manifestiert, ebnet [...] den Weg für ein differenziertes Verständnis [...] von Ordnungskontestation, das auch deutlich macht, dass Ordnungskontestationen sich stark mit Blick auf die Ziele ihrer Kritik, ihres Verlaufs und ihre Effekte unterscheiden können” (S. 219).

Jonas Harbke, Simon Koschut und Julia Mehlmann untersuchen „[...] das dynamische Wechselspiel zwischen einerseits Emotionsrepertoires, die von institutionellen Stellen der EU kommuniziert und mobilisiert werden, und andererseits Artikulationen von Emotionen seitens alternativer Gefühlsgemeinschaften, welche die Emotionspolitik staatlicher Autoritäten in Frage stellen” (S. 224). Die „Frage [...], wer was, wann und wie fühlen darf und wessen Emotionen als legitim gelten” (S. 236), dient dabei als Ausgangspunkt der Studie.

Eine Prüfung etablierter Passagen beflügelt auch Abstecher: Unsere neue Rubrik *Zur Diskussion* führt uns von den transatlantischen Untiefen direkt in die heißen Konflikte des östlichen Mittelmeers. Wir haben die drei Nahostexpert*innen Muriel Asseburg (SWP), Thomas Demmelhuber (FAU Erlangen) und Andreas Krieg (King’s College London) gefragt, wie sie sich Trumps Waffenstillstandsplan erklären, welche Probleme sie auf dem Weg der Implementierung sehen und welche Rolle die EU und Deutschland dabei spielen können. Ihre Einschätzungen liefern bereits einen Vorgeschmack auf das geplante erste Heft 2026, das sich als Sonderheft der Konfliktodynamiken des Nahen Ostens annehmen wird – die Paneldiskussionen auf dem 35. Deutschen Orientalistentag in Erlangen im September und ein Autor*innenworkshop an der Universität der Bundeswehr München im Oktober 2025 waren diesbezüglich sehr vielversprechend.

Vom Heck aus schauen wir deshalb zurück auf ein ereignisreiches Jahr 2025 und danken den Autor*innen.

München und Passau, im Dezember 2025

Das humanitäre Völkerrecht zwischen Erwartungsbildung und Widerspruch: Die Institutionalisierung der Prinzipien militärischer Notwendigkeit und Humanität

Welche Rollen spielen die Grenzen des humanitären Völkerrechts noch für militärische Gewalt? Die Kriege in der Ukraine und in Gaza haben zuletzt Zweifel daran geweckt, dass das Völkerrecht noch eine relevante Bedeutung für die internationale Politik hat. Der Beitrag zeigt, dass dies der Fall ist. Dafür wird die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts ab dem 19. Jahrhundert anhand der deutschen Debatte nachgezeichnet und ihre Grenzen mit Blick auf heutige Konflikte aufgezeigt. Mit der Debatte im 19. Jahrhundert um die Anwendung militärischer Gewalt wurden internationaler Politik neue Grenzen zugemutet. Die widersprüchlichen Positionen dieser Debatten haben sich in das humanitäre Völkerrecht eingeschrieben und entfalten bis heute ihre Wirkung. Diese Disposition führt zum Eindruck eines schwachen Völkerrechts gegenüber der Macht der Staaten. Der Beitrag wendet sich gegen diese verlockend wirkende realistische Interpretation der internationalen Beziehungen und zeigt, wie die angedeuteten Kommunikationsprozesse die Verbindlichkeit des Völkerrechts zur Voraussetzung für Widerspruch machen.

*1. Einleitung**

Mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, dem wiederaufflammenden Nahostkonflikt in Israel und Gaza, der Eroberung Bergkarabachs durch Aserbaidschan oder dem Tigray-Konflikt werden die Grenzen militärischer Gewalt und deren Überschreitung diskutiert (Ramsahye 2023; Sloss/Dickinson 2022). Wie viel sind die Regulierungen militärischer Gewalt im humanitären Völkerrecht wert, wenn sie in bewaffneten Konflikten einfach gebrochen werden? Internationale Politik scheint das Völkerrecht schlicht zu überfahren. Dies ist auch eine Kritik, die sich an den sogenannten Westen und vor allem die USA richtet. Carlo Masala hat „die Illusionen des Westens“ (2022) prominent kritisiert und tritt für eine realistischere Betrachtung der internationalen Beziehungen ein. Hendrik Simon hält den Vertrauensverlust gegenüber dem Völkerrecht fest: „Die Unfähigkeit des Völkerrechts, die russische Aggression gegen die Ukraine zu verhindern, offenbart demnach seine Machtlosigkeit“ (Simon 2023: 280-281). Dieses Verhältnis zwischen Recht und Macht in den internationalen Beziehungen ist kein neues Phänomen

* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

(Lappenküper/Marcowitz 2010). Das humanitäre Völkerrecht wird immer wieder nach machtpolitischen Interessenlagen gebrochen, obwohl es militärische Gewalt regulieren soll. Für die Machtlogik internationaler Politik scheint das Völkerrecht eine unbrauchbare Zumutung zu sein, die Handlungsmöglichkeiten zu beschränken versucht. Diese Ansicht scheint auch die derzeitige US-Administration unter Donald Trump zu teilen. In diesem Verständnis werden Macht und Recht als Gegensätze formuliert: Auf der einen Seite repräsentiert Recht ein ideelles Sollen und auf der anderen Seite stellt Macht eine an der Realität orientierte Politik dar.

Diese Beobachtung erklärt allerdings nicht, wie das humanitäre Völkerrecht institutionalisiert werden konnte. Um dieser Frage nachzugehen, wird gezeigt, dass sich das humanitäre Völkerrecht im 19. Jahrhundert aus der widerspruchsvollen Debatte zwischen Vertreter*innen einer humanitären Beschränkung militärischer Gewalt und einer Eigenlogik des Krieges – der sogenannten *Kriegsraison* – herausgebildet hat. Diese Positionen wurden im humanitären Völkerrecht institutionalisiert. Sie stellen die Voraussetzung dafür dar, dass heute noch die Anwendung militärischer Gewalt zwischen ihrer humanitären Beschränkung und ihrer militärischen Notwendigkeit diskutiert und rechtfertigt werden kann. In Anlehnung an Niklas Luhmanns Systemtheorie wird die Debatte im 19. Jahrhundert als ein auf Widerspruch operierender Kommunikationszusammenhang beschrieben, in dem sich die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts als ein Prozess globaler Erwartungsbildung vollzieht.

Im zweiten Abschnitt werden die kommunikationstheoretischen Grundlagen für das Verhältnis von Erwartungsbildung und kommunikativem Widerspruch ausgearbeitet. Im dritten Abschnitt wird die Entstehung des humanitären Völkerrechts im 19. Jahrhundert anhand der deutschen Debatte um das Prinzip militärischer Notwendigkeit rekonstruiert. Die Ergebnisse dieser Rekonstruktion werden im vierten Abschnitt auf den Institutionalisierungsprozess des humanitären Völkerrechts bezogen, indem diese in den Kontext einer sich herausbildenden globalen Öffentlichkeit eingeordnet werden. Die hier rekonstruierte deutsche Debatte findet auch in einem internationalen Kontext statt. Schließlich werden im fünften Abschnitt die Grenzen des humanitären Völkerrechts für heutige Kriege und Konflikte skizziert. Darauf folgt ein Fazit, das die Ergebnisse zusammenfasst und auf die eingangs gestellten Fragen bezieht.

2. Erwartungsbildung und kommunikativer Widerspruch

Das humanitäre Völkerrecht hat sich als ein Kommunikationszusammenhang im 19. Jahrhundert herausgebildet. In diesem Prozess der Erwartungsbildung haben sich widersprüchliche Positionen eingeschrieben und sind damit heute noch aktualisierungsfähig. Diese dreiteilige These stützt sich auf kommunikationstheoretische Annahmen in Anlehnung an Niklas Luhmann, die sich einer konstruktivistischen Perspektive zuordnen lassen.

Die verschiedenen, teils widersprüchlichen Beobachtungen bilden einen geteilten Kommunikationszusammenhang, der auf einer vorausgehenden Erwartungsstruktur beruht. Dieser Gedanke folgt aus dem sozialtheoretischen Gedankenexperiment doppelter Kontingenz. In der Situation doppelter Kontingenz treffen Ego und Alter Ego aufeinander. Ihr Verhalten ist füreinander und damit in doppelter Weise kontingent, d.h. anders möglich. Ohne eine vorausgehende Bestimmung in Form einer Erwartungsstruktur oder etwas Vergleichbarem kann kein Verhalten zustande kommen. Es besteht eine Vielzahl von Verhaltensmöglichkeiten, aber keine Erwartungsstruktur, die eine sinnvolle Selektion aus diesen Möglichkeiten erlaubt. Ego verfügt über keine Erwartungsstruktur, um bspw. mit einer Grußformel anzufangen, und Alter Ego fehlt diese auch, um an eine vorausgehende Kommunikation wie einer Begrüßung erwidern anschließend zu können (Luhmann 2012: 149; Kron/Schimank 2003: 376; Kron/Dittrich 2002: 212; Parsons 1968: 436).

Es geht dabei nicht nur um die Problemstellung, wie gesellschaftliche Koordination von einzelnen Interessen möglich ist. Mit diesem Thema befasst sich der Rational-Choice-Ansatz. Das Gedankenexperiment doppelter Kontingenz greift die Frage danach auf, wie soziale Ordnung möglich ist, wenn sie nicht notwendig ist. Es handelt sich hierbei um eine Reformulierung des Hobbes-Problems nach Talcott Parsons (Wagner 1991; Ellis 1971; Parsons 1968: 338). Der Kommunikationszusammenhang, den Ego und Alter Ego voraussetzen müssen, um füreinander sinnvolle Kommunikationsbeiträge selektieren zu können, wird selbst zum Thema. An dieser Stelle werden Erwartungen relevant, weil wechselseitiges Erwarten die Komplexität des Möglichkeitsraums so weit reduziert, dass eine Selektion möglich wird. Kommunikationszusammenhänge bauen Erwartungen auf und erfüllen so die Funktion, Komplexität zu reduzieren. Das Ergebnis ist eine erwartungsstrukturierte Kontingenz, die den Möglichkeitsbereich von Verhalten absteckt, aber Verhalten nicht determiniert (Luhmann 2012: 187-188; Kron/Dittrich 2002: 215).

Von einer Institutionalisierung kann dann gesprochen werden, wenn das wechselseitige Erwarten nicht mehr nur auf Ego und Alter Ego begrenzt ist, sondern kongruent generalisiert wurde. Es tritt die Figur des Dritten als Platzhalter für die Öffentlichkeit hinzu, die das wechselseitige Erwarten Egos und Alter Egos selbst erwartet (de Vries 2022: 83; Lindemann 2010; Luhmann 2008: 65-66). Diese Reflexivität des Erwartens zeigt sich darin, dass militärische Gewalt in verschiedenen Orten auf der Welt als Verletzung des Völkerrechts gedeutet werden kann. Die Erwartung besteht nicht nur zwischen den beiden Kriegsparteien, sondern ist über sie hinaus auf Dritte generalisiert, die an ein entferntes und nicht selbst erlebtes Verhalten kommunikativ anschließen können (vgl. Lupus/Wallace 2024). Die globale Solidarisierung mit der Ukraine nach dem Beginn des russischen Angriffskriegs oder die Demonstrationen hinsichtlich des Israel-Gaza-Krieges veranschaulichen diesen Aspekt. Dies fußt auf der Voraussetzung eines globalen erwartungsstrukturierten Kommunikationszusammenhangs, ohne den Begriffe wie *Kriegsverbrechen* für die Beobachtung eines Verhaltens als erwartungserfüllend oder enttäuschend fehlen. Das humanitäre Völkerrecht stellt einen Sinnvorrat global zur Verfügung, mit dem es möglich ist, militärische Gewalt zu beschreiben. Mit dem humanitären

Völkerrecht kann ein erwartungsstrukturierter Kommunikationszusammenhang um ein Ereignis gebildet werden (de Vries 2025; 2022: 266-267; Huber 2022; Cassese 2007).

Allerdings bleibt die Beobachtung militärischer Gewalt kontingent. Die Strukturiertheit der Beobachtung und des Ereignisses sorgt nur für kommunikative Anschlussmöglichkeiten. Dies lässt sich am russischen Angriffskrieg auf die Ukraine deutlich machen: Der russische Präsident Vladimir Putin behauptet, dass sein Vorgehen eine militärische Spezialoperation sei. Dies stellt eine Sinnofferte in der Beobachtung der Ereignisse seit dem 24. Februar 2022 dar. Putin vertritt in dieser Hinsicht seine politischen Interessen am Staatsgebiet der Ukraine und begründet diese damit, dass die Ukraine kein von Russland unabhängiges Existenzrecht habe. Darüber hinaus stellt Putin den Angriff als ein Vorgehen zum Schutz von ethnischen Russ*innen vor der ukrainischen Regierung dar (Kaye 2022). Demgegenüber steht die Beobachtung der Ukraine, der Europäischen Union, vieler Staaten und internationaler Organisationen, dass es sich dabei um eine faktenverdrehende Deutung handelt, die vom Völkerrecht nicht gedeckt ist und einen gravierenden Verstoß gegen das allgemeine Gewaltverbot gemäß der Charta der Vereinten Nationen darstellt.

Für beide Seiten lässt sich feststellen, dass sich ihnen Staaten, Organisationen und Personen anschließen. Es entsteht ein epistemologisches Paradox, indem die Verletzung des Völkerrechts beobachtet und nicht beobachtet wird. Es spielt dabei keine Rolle, ob die Beteiligten von dieser Deutung überzeugt sind, solange die vertretene Deutung die Grundlage für das Verhalten, seine Legitimation und die daran anschließende Kommunikation darstellt. Dieser kommunikative Widerspruch konstituiert nicht nur einen Konflikt um die Deutungshoheit des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, sondern bezieht sich auch auf die militärische Gewalt selbst. Politische Interessen formieren sich in Bezug auf diesen kommunikativen Widerspruch und ziehen auch das Völkerrecht hinzu, um ihre Position zu legitimieren. Die verschiedenen Positionen schaffen einen Deutungsrahmen dafür, was für die militärische Gewaltanwendung erlaubt oder verboten ist (de Vries 2025).

Diesen kommunikativen Widerspruch identifizieren Emanuel Adler und Alena Drieschova als epistemologische Herausforderung für die liberale internationale Ordnung. Sie machen deutlich, dass die internationale Ordnung spezifischen Voraussetzungen der Wissensproduktion unterliegt, die in den aktuellen Konflikten aufgegeben oder bestritten werden. Dies führt dazu, dass ein geteiltes Verständnis über internationale Herausforderungen verlorengeht (Adler/Drieschova 2021). Daher werden Widersprüche bzw. Kontestationen als delegitimierend beschrieben (von Allwörden 2024: 38). Sie verweisen auf nicht miteinander vereinbare Legitimationsüberzeugungen und stellen damit ein Indiz für die Erosion normativer Erwartungen dar. Dabei können Kontestationen „als eine Überprüfung der Übereinstimmung zwischen der normativen Position und den darin enthaltenen Legitimationsüberzeugungen [...] der Gemeinschaft gegenüber dem kontestierten Ziel“ (von Allwörden 2024: 42) dienen.

Allerdings muss aus einem kommunikativen Widerspruch keine Normerosion folgen. Die Forschung um Kontestationen nimmt daher zunehmend die Robustheit von Normen in den Blick (Deitelhoff/Zimmermann 2020: 53-54). Die im 19. Jahrhundert rekonstruierte Debatte über das Prinzip militärischer Notwendigkeit im folgenden Abschnitt dient als Beispiel dafür, wie trotz sich widersprechender Legitimationsüberzeugungen zwischen Humanität und Kriegsraison das humanitäre Völkerrecht als geteilte Kommunikationsstruktur entsteht. Ein kommunikatives Ereignis wie ein Krieg oder militärische Gewalt kann von verschiedenen gesellschaftlich verfügbaren Beobachtungsstandpunkten wahrgenommen werden (Luhmann 2015: 88; 2005: 212). Dies nennt Luhmann die Polykontextualität kommunikativer Ereignisse. Es wäre daher möglich, hier von einer Epistemologie zu sprechen (de Vries 2023; 2024; Checkel 1998; Wendt 1992). Der am Beginn des Institutionalisierungsprozesses stehende kommunikative Widerspruch und seine kontinuierliche Wiederholung in Kriegen veranschaulichen, wie im Rahmen einer globalen Kommunikationsstruktur Bedeutung ausgehandelt wird. Dies geschieht auf der Grundlage verschiedener, sich teils widersprechender Beobachtungsstandpunkte. Das humanitäre Völkerrecht wird vor diesem Hintergrund als eine elastische Kommunikationsstruktur beschrieben, innerhalb derer kommunikative Widersprüche vorgesehen sind.

In Anlehnung an die Unterscheidung von applikativen und geltungsbezogenen Kontestationen handelt es sich bei der deutschen Debatte über das Prinzip militärischer Notwendigkeit zunächst um eine Kontestation über die Geltung. Sie wird mit der Institutionalisierung in eine applikative Kontestation transformiert (bspw. Deitelhoff/Zimmermann 2020: 56-57). Im Hinblick auf die russische Darstellung über die Anwendung militärischer Gewalt stellt sich die Frage, ob die applikativen Kontestationen gegen die Verletzung des humanitären Völkerrechts einer langfristigen Strategie dienen, dessen Geltung anzugreifen (vgl. Deitelhoff/Zimmermann 2020: 57; Panke/Petersohn 2012). Dabei geht es nicht nur um die diskursive Formulierung von Widersprüchen, sondern auch um das Verhalten (Brunnée/Tooze 2019). Zeug*innen berichteten über massenhafte Erschießungen während der russischen Besatzung und davon, dass die russischen Soldaten von der ukrainischen Gegenwehr überrascht waren (Human Rights Watch 2022). Die Gegenwehr stellte einen Widerspruch zum russischen Deutungsrahmen eines als legitim wahrgenommenen militärischen Vorgehens dar. Die Rekonstruktion der Erwartungsbildung gibt Aufschluss darüber, mit welcher Elastizität und damit auch Beharrungskraft das humanitäre Völkerrecht sich gebildet hat.

3. Wandel des Prinzips militärischer Notwendigkeit

Im 19. Jahrhundert begannen die europäischen Staaten damit, sich in völkerrechtlichen Verträgen auf Regeln für den Krieg (*ius in bello*) zu einigen. Das Prinzip militärischer Notwendigkeit fungierte vor allem in dieser Zeit noch dazu, diese Regeln zu vernachlässigen. Es beschreibt das Verhältnis zwischen den Möglichkeiten

militärischer Gewalt und der Notwendigkeit ihrer Anwendung. Im Hinblick auf dieses Verhältnis stellt sich die Frage, wie beurteilt wird, welche Gewaltanwendung aus dem Möglichkeitsbereich militärisch notwendig ist. Die Antworten auf diese Frage orientieren sich auf der einen Seite am Prinzip der Humanität und auf der anderen Seite an der Kriegsraison bzw. an einem militärischen Realismus. Beide Seiten legen jeweils unterschiedliche und durchaus widersprüchliche Bedingungen an, unter denen militärische Gewalt angewendet werden darf.

Gleichwohl zeigt die Debatte, dass es darum geht, was militärische Notwendigkeit bedeutet und unter welchen Bedingungen Verhaltensmöglichkeiten selektiert und im Rekurs auf einen Kommunikationszusammenhang legitimiert werden können. Es entsteht ein Rechtfertigungsbedarf für militärische Gewalt, selbst wenn das Militär für sich in Anspruch nimmt, nach der Eigenlogik des Krieges zu handeln. Militärische Gewalt kann demnach als legitim oder illegitim beobachtet werden, weil es Erwartungszusammenhänge gibt, mit denen die Legitimität oder Illegitimität dargestellt werden kann. Gleichzeitig ermöglicht dies auch, in kommunikativen Widerspruch darüber zu gelangen, unter welchen Bedingungen militärische Gewalt legitim ist oder nicht. Der epistemologische Charakter kommunikativer Widersprüche wird hieran deutlich: Für die Semantiken und Rechtfertigungen wird eine geteilte Kommunikationsstruktur verwendet, aber auf dieser Grundlage werden unterschiedliche Deutungen der sozialen Wirklichkeit produziert.

3.1 Ausgangspunkt: Wandel im 19. Jahrhundert

Mit dem Wiener Kongress veränderte sich die internationale Ordnung in Europa: Das im Jahr 1806 aufgelöste Heilige Römische Reich ersetzten die europäischen Staaten auf dem Wiener Kongress 1814/15 durch den Deutschen Bund. Eine neue europäische Staatenordnung entstand, die mit dem Europäischen Konzert der Großmächte Großbritannien, Frankreich, Preußen, Österreich und Russland den Frieden gewährleisten sollte. Es wurden ständige diplomatische Vertretungen eingerichtet. Die Staatsoberhäupter und die Regierungen der europäischen Staaten trafen sich regelmäßig zur Besprechung europäisch-globaler Probleme. Dies etablierte einen neuen Modus der internationalen Beziehungen. Die alteuropäische Ordnung wurde mit der Auflösung des Heiligen Römischen Reiches und dem Europäischen Konzert als neuer Staatenordnung zu Grabe getragen. Die vorherige Ordnung beruhte auf einer naturrechtlichen Vorstellung über die Einheit der Welt, die in Europa von der christlich-katholischen Lehre getragen wurde. Diese Einheitsvorstellung befand sich spätestens mit dem Dreißigjährigen Krieg (1618-1648) in einer fundamentalen Krise (Vec 2021a; Münkler 2020; Osterhammel 2020: 571-572; Schulz 2009: 36; Koskenniemi 2004: 83-84; Weber 1995:42).

Diese Krise wurde in der Theorie des Gesellschaftsvertrags reflektiert. Thomas Hobbes entwickelte seine Vertragstheorie (1651) während des Kriegs der Drei Könige (1639-1651). Im Gegensatz zum Kaiser des Heiligen Römischen Reiches, der sich gegen seine Reichsfürsten in der Frage der Souveränität nicht durchsetzen

konnte, gelang dies dem englischen König. Dies besiegelte den Weg zum vereinten Inselkönigreich Großbritannien. Hobbes stellte in seiner Vertragstheorie die Frage, wie soziale Ordnung möglich ist, wenn sie nicht notwendig ist. Dieser Eindruck fehlender Notwendigkeit folgte aus der tiefen Krise der christlichen Naturrechtslehre, die für das europäische Mittelalter eine verbindliche und unhintergehbare Ordnungsvorstellung geliefert hatte. Hobbes beantwortete diese Frage mit einem rationalistischen Argument, dem unsicheren Naturzustand durch Übertragung der Freiheit auf einen Souverän zu entfliehen und dafür Sicherheit zu erhalten (Kersting 2015; Böckenförde 1991; Koselleck 1973).

Der Wiener Kongress antwortete auf diese Problemstellung mit dem neuen Ordnungsmodell des Europäischen Konzerts. Die Pentarchie aus den fünf Großmächten schuf „eine normativ begründete Friedensordnung [...], um ein höheres Maß an Stabilität als vor 1815 zu gewährleisten“ (Schulz 2009: 538). Während des Wiener Kongresses vereinbarten die Staaten das Verbot des Sklavenhandels nördlich des Äquators. Dieser Beschluss wurde vor allem von Großbritannien forciert. Die britische Regierung wurde von der Abolitionismusbewegung unter Druck gesetzt (Martinez 2012: 28-29). Das Verbot des Sklavenhandels nördlich des Äquators zeigte bereits verschiedene Momente der heutigen internationalen Beziehungen und ihrer diplomatischen Konferenzen an, die sich damals erst entwickelt haben: 1. Das Einwirken auf Regierungen und ihre Unterhändler*innen durch globale Bewegungen, 2. die Vereinbarung einer völkerrechtlichen Regel über den davon unabhängigen Friedensschluss hinaus. Der Wiener Kongress erwies sich darin auch als Moment, die internationalen Beziehungen zu regeln, nachdem die alteuropäische Ordnung zu Bruch gegangen war (Osterhammel 2020: 708-709).

Gleichwohl handelte es sich mit dem Wiener Kongress nicht um eine Situation doppelter Kontingenz. Es gab vorhandene Traditionen, die Naturrechtslehre blieb in ihrer vernunftrechtlichen Variante relevant, der Adel und vor allem die Monarchen versuchten, ihre Position in die neue, nicht mehr ständisch organisierte Gesellschaft zu transformieren. Trotzdem war die Situation im 19. Jahrhundert durch die Suche nach neuen Konzepten gekennzeichnet. John Austin (1832) thematisierte die Frage, ob es sich beim Völkerrecht überhaupt um Recht handeln könne, wenn es keine zentrale autoritative Instanz gebe. Der deutsche Politiker Julius Fröbel formulierte den Unterschied zwischen Recht im Staat und Völkerrecht in vergleichbarer Weise: „Durch diesen Mangel einer Obrigkeit und eines Richters ist es unvermeidlich bedingt, daß im Verhältnis von Stat zu Stat nicht die Macht aus dem Rechte sondern das Recht aus der Macht hervorgeht“ (Fröbel 1861: 331). Daran schloss Georg Wilhelm Friedrich Hegel an, indem er argumentierte, dass es sich beim Völkerrecht nur um „äußeres Staatsrecht“ (1999 [1821]: 212) handeln könne. Diesem Argwohn gegenüber dem Völkerrecht stand eine ebenfalls im 19. Jahrhundert beginnende Kodifizierung des humanitären Völkerrechts entgegen:

- Erste Genfer Konvention über die Behandlung von Kranken und Verwundeten auf dem Schlachtfeld (1864),
- Petersburger Erklärung über das Verbot von explosiven Projektilen (1868),

- Brüsseler Erklärung zur Kodifizierung gewohnheitsrechtlicher Regeln im Krieg (1874),
- die 13 Haager Verträge aus den Haager Friedenskonferenzen zu verschiedenen kriegsvölkerrechtlichen Themen (1899 und 1907),
- Genfer Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Krieg (1925),
- Genfer Konvention über die Behandlung von Gefangenen im Krieg (1929),
- die vier Genfer Abkommen als heutiger Kern des humanitären Völkerrechts (1949) und ihre drei Zusatzprotokolle (1977 und 2005),
- Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (1954),
- Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1984).

Das 19. Jahrhundert bot ab dem Wiener Kongress den Raum gesellschaftlicher und damit normativer Neuorientierung. In zahlreichen Themenfeldern wie der Zeit, dem Postverkehr, Maße, Gewichte, Eisenbahnen, Münzwesen wurden globale Standards eingeführt (Osterhammel 2020: 731; Vec 2006). Die *Stanford School* um John Meyer hat gezeigt, welche vereinheitlichende Wirkung die Idee des Nationalstaats und seiner Eigenschaften entfaltete (Meyer et al. 1997; Meyer 1988). Darüber hinaus zeigten ihre Vertreter*innen, dass sich verschiedene internationale Organisationen gründeten, um verschiedene Themen wie den Abolitionismus zu vertreten (Boli/Thomas 1997). Im Jahr 1863 wurde das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) gegründet, welches bis heute das Prinzip der Humanität in Kriegen und Konflikten lautstark vertritt (Osterhammel 2020: 724-725). 1873 folgte das *Institut de Droit International*. Die Ansichten seiner Angehörigen werden heute unter „die Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler der verschiedenen Nationen“ (IGH-Statut Art. 38 Abs. 1 (4)) gefasst und sind damit fest im Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH) verankert (von Arnould 2016: 118). Diese langanhaltenden Wirkungen des 19. Jahrhunderts sind begleitet von der kontinuierlichen Auseinandersetzung über die Gestaltung gesellschaftlicher Wirklichkeit und werden am humanitären Völkerrecht bis heute relevant.

3.2 Nach den Napoleonischen Kriegen: Kant und von Lilienstern

Diese Situation im 19. Jahrhundert spiegelt sich in der Debatte über das Prinzip militärischer Notwendigkeit wider. Die Rezeption von Immanuel Kants Werk *Zum ewigen Frieden* (2024 [1795]) spielt hierbei eine besondere Rolle, weil damit die Auseinandersetzung über die langjährige Kriegserfahrung in den Napoleonischen Kriegen, das damit verbundene Ende der eigenen bisherigen Berufstätigkeit und die Frage, wie die europäische Ordnung aussehen solle, verbunden war. Das Werk entstand 1792 während der europäischen Aufklärung und dem Beginn der Französischen Revolution. Seine Rezeption begann mit den Revolutionskriegen und den Napoleonischen Kriegen. Diese Kriege haben zu einer massiven militärischen Auf-

rüstung in Europa geführt. Bis zu zehn Prozent der männlichen Bevölkerung waren in Preußen ab 1813 unter Waffen. Mit der Umsetzung der Schlussakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815 folgte eine Demobilisierung nach fast 25 Jahren andauernden Kriegen. Dies löste eine Vielzahl sozialer Probleme durch die zurückkehrenden Soldaten aus (Kamissek 2018: 84-85).

Otto August Rühle von Lilienstern positionierte sich deutlich gegen Kant und als preußischer Generalleutnant in seinen Funktionen als Chef des preußischen Generalstabs, als Direktor der Allgemeinen Kriegsschule in Berlin und als Generalinspektor für das Militärerziehungs- und Bildungswesen auch am einflussreichsten:

„Auch der Krieg hat unter denen, die mit reinem Gemüthe nach der Tugend streben seine Verfechter gefunden, und es mag uns erlaubt sein, uns ihrer Worte zu bedienen, oder aus eigenem Bewußtsein zu reden, um an die Stelle des unglücklichen Wahnes, daß der immerwährende todtte Friedenszustand als der einzig natürliche Zustand gebildeter Völker, Heere und Waffen demnach nur als ein unumgänglicher sittlicher Nothbehelf zur Abwehrung einer fortwährenden Kriegsbarbarei zu betrachten sei, – an die Stelle dieses allergefährlichsten politischen Irrthums, dieser verderblichen Ausgeburt des allerentartetsten Privatlebens, das sich nie über den eigenen Küchenschrank, die eigene Scheure und die Sicherheit der eigenen Haut zu etwas Höherem und Göttlichen erhoben, – die ewige Wahrheit von der Unentbehrlichkeit des Krieges, und seiner inneren sittlichen Erhabenheit und Würde zu verkündigen“ (von Lilienstern 1814: 4).

In diesem Zitat ist die Auseinandersetzung zwischen der Vorstellung eines ewigen Friedens und der Tugendhaftigkeit des Krieges angelegt. Anhand von Liliensterns zeigt sich die Einstellung deutscher Militärs, dem Krieg eine eigene Raison zu billigen und aufgrund eines militärischen Realismus jedwede Begrenzung des Krieges abzulehnen. Diese Einstellung hat von Lilienstern beispielhaft in die Ausbildung preußischer Offiziere verankert und gegenüber Carl von Clausewitz' Theorie des Krieges weitaus bedeutenderen Einfluss entfaltet (Kamissek 2018: 99). Dieses Zitat ist darüber hinaus bemerkenswert, weil es den kommunikativen Widerspruch zwischen einer Humanisierung des Krieges bis hin zu seinem Verbot einerseits und der Kriegsraison andererseits widerspiegelt.

Die Auseinandersetzung von Liliensterns mit Kant macht darüber hinaus den Kommunikationszusammenhang deutlich, in dem sich von Lilienstern gegenüber Kant verortet hat. Dies ist nicht als Beginn der Debatte, allerdings als ein Beispiel für einen sich ausdifferenzierenden Kommunikationszusammenhang zu verstehen, aus dem heraus im Laufe des 19. Jahrhunderts das humanitäre Völkerrecht entsteht. Die von von Lilienstern gegen Kant geführte Argumentation setzte sich im Laufe des 19. Jahrhunderts fort. Seit dem Krimkrieg (1853-1856) war das mit dem Wiener Kongress begründete Europäische Konzert bedroht. Es folgten weitere Kriege wie der deutsch-dänische Krieg 1864, der deutsch-deutsche Krieg 1866 und der deutsch-französische Krieg 1870-1871. Dies förderte die Entwicklung neuer militärischer Technologien, Strategien und Taktiken wie den Einsatz von Telegraphie und Eisenbahn (Murray 2020; van Creveld 1991). Gleichzeitig entwickelte sich aber auch das Kriegsvölkerrecht mit der ersten Genfer Konvention 1864, der Petersburger Erklärung von 1868, der Brüsseler Erklärung von 1874 und schließlich den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907.

Das bereits von Hegel angedeutete Verständnis des Völkerrechts als ein äußeres Staatsrecht spiegelt sich in verschiedenen Positionen in der Diskussion über ein Kriegsrecht wider. Diese Ansicht vertrat auch der Rechtswissenschaftler Max Seydel (1846-1901) in seinem Werk *Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre* (1873). Er begründete diesen Gedanken damit, dass es nur Recht durch einen Herrscher gebe und da dieser aber außerhalb des Staates fehle, könne zwischen den Staaten kein Recht sein, „zwischen ihnen gibt es nur Gewalt“ (Seydel 1873: 32). Der Philosoph Adolf Lasson lehnte sich ebenfalls an Hegel an und formulierte bereits in Vorschau eines realistischen Ansatzes, dass der Staat sich an seinem eigenen Nutzen orientiert „und weil jeder Staat das thut, so gerathen die Staaten nothwendig in einen unablässigen und auch nach scheinbarer Unterbrechung doch immer sich erneuernden Conflict“ (Lasson 1871: 31). In dieser Vorstellung eines Naturzustands, in dem sich die Staaten befinden, bleibt für die Staaten nur die Selbsthilfe (Lasson 1871: 35). Dieses Verständnis des Staates und der Möglichkeit, seine internationalen Beziehungen mit Recht zu regulieren, bildet auch die Grundlage für das Verständnis von Krieg. Die während des Wiener Kongresses gegebene Antwort des Europäischen Konzerts wurde kontinuierlich weiter diskutiert. Die Auseinandersetzung über die europäisch-globale Ordnung und damit das Verhältnis der Staaten zueinander wurde vor allem über das Thema der Kriegführung deutlich.

3.3 *Der deutsch-französische Krieg: Rechtfertigung und öffentliche Wahrnehmung militärischer Gewalt*

Der preußisch-deutsche Kavalleriegeneral Julius von Hartmann formulierte das Kriegsverständnis, welches schließlich im Jahr 1902 in die Kriegsvölkerrechtsdienstschrift des deutschen Generalstabes Eingang fand (Messerschmidt 1983: 242):

„Das militärische Kriegsziel beruht in dem, was der Gewaltact des Krieges selbst und unmittelbar zu Wege bringen will, in der Überwindung des feindlichen Willens durch Zertrümmerung der Mittel, personaler und materieller, die der Gegner zu Gunsten der Durchführung oder der Aufrechterhaltung jenes, seines Willens verwendet hatte“ (von Hartmann 1878: 21).

Von Hartmann folgte aus diesem Verständnis des Krieges einen militärischen Realismus, den er explizit der Humanisierung des Krieges entgegensetzte. Mit dieser Vorstellung schloss von Hartmann an den Vernichtungsgedanken im Krieg an, den bereits von Clausewitz entwickelt hatte und der in verschiedenen militärischen Doktrinen des deutschen Militärs aufgegriffen wurde (Meier 2012: 215-216). Auch der preußisch-deutsche Generalstabschef Helmuth von Moltke pflichtete dieser Perspektive bei, wenn er in Anlehnung an Kant sagte: „Der ewige Frieden ist ein Traum, und nicht einmal ein schöner, und der Krieg ein Glied in Gottes Weltordnung. In ihm entfalten sich die edelsten Tugenden des Menschen, Mut und Entsaugung, Pflichttreue und Opferwilligkeit mit Einsetzung des Lebens“ (von

Moltke 1993 [1880]: 487). Der Krieg diene als Ertüchtigung der Männer und Aufrechterhaltung von Tugenden (von Moltke 1993 [1880]: 487).

Sowohl von Hartmann als auch von Moltke setzten sich mit dem von Johann Caspar Bluntschli herausgegebenen Werk *Das moderne Kriegsrecht der civilisierten Staaten* aus dem Jahr 1866 auseinander. Für von Hartmann ging es vor allem um die Rechtfertigung des Verhaltens deutscher Soldaten im deutsch-französischen Krieg von 1870/71, der zur Gründung des Deutschen Kaiserreiches führte (von Hartmann 1878: 67-68). Von Moltke stimmte den Aussagen von Hartmanns uneingeschränkt zu und brachte seine Zustimmung in einem Brief an diesen zum Ausdruck (von Moltke 1993 [1878]: 482). Von Moltke setzte sich auch selbst direkt mit Bluntschli auseinander: Die oben zitierte Aussage von Moltkes stammte aus seinem Antwortschreiben an Bluntschli für die Übersendung eines Werkes zum Kriegsvölkerrecht. Darüber hinaus bezog er sich in seinem Brief auf die Petersburger Erklärung von 1868, die erstmals eine vertraglich bindende Kodifikation des Prinzips militärischer Notwendigkeit darstellt: „the necessities of war ought to yield to the requirements of humanity“ (St. Petersburg Declaration 1868). Dagegen wandte sich von Moltke und erklärte seine Ablehnung dieser Vereinbarung (von Moltke 1993 [1880]: 488).

Die Debatte zwischen Bluntschli und von Moltke wurde öffentlich geführt. Andere Personen – auch aus dem Ausland – nahmen an ihr Teil und verwiesen auf den öffentlichen Raum, in dem die Debatte auch um das Prinzip militärischer Notwendigkeit stattfand:

„Herr Graf [an von Moltke gerichtet]!

Ich habe die Ehre gehabt, in einer Zeitung den Brief zu lesen, welchen Sie an den Herrn Bluntschli, Professor der Rechte zu Berlin, gerichtet haben bezüglich des Handbuchs der Kriegsgesetze, welches in der letzten Sitzung zu Oxford von dem Institut des Internationalen Rechtes angenommen ist“ (Goubareff 1993 [1881]: 490).

Der Brief kam vom russischen Philanthropen Boris Goubareff, der verschiedene Einrichtungen in Frankreich förderte und von dort aus an von Moltke schrieb. Von Moltke gab seine Antwort zur Veröffentlichung frei: „so habe ich durchaus nichts dawider, wenn Sie dasselbe [Goubareffs Schreiben, Anm. d. Autors] mit meiner Antwort der Öffentlichkeit übergeben wollen“ (von Moltke 1993 [1881]: 493-494). Auch andere Schreiben erreichten von Moltke in dieser Debatte, auf die er wiederum Antworten formulierte (von Moltke 1993 [1881]: 494; 1993 [1883]: 495).

Diese öffentlich geführte Debatte über den Krieg macht deutlich, dass es sich nicht um den akademischen Austausch im Hinterzimmer oder während einer diplomatischen Konferenz handelte. Stattdessen wurde das Geschehen aktiv kommentiert. Dass das Institut des Internationalen Rechts/*Institut de Droit International* mit seiner Sitzung in Oxford in Goubareffs Brief genannt wird, verdeutlicht die Wahrnehmung von internationalen Ereignissen, die in lokale Diskussionen integriert wurden und deren Fortsetzung befeuerten. Außerdem wird deutlich, dass internationalen Organisationen wie dem *Institut de Droit International* langsam

eine relevante Rolle in den internationalen Beziehungen – zumindest in der Setzung von Themen – zufiel.

In dieser Debatte hatte Bluntschli bereits 1871, im Jahr des Kriegsendes, den Aufsatz *Völkerrechtliche Betrachtungen über den französisch-deutschen Krieg 1870/71* veröffentlicht. Diesen Aufsatz leitete er mit Hinweisen auf verschiedene Reden, Zeitungsartikel und andere Werke ein, in denen sich schon während des Kriegs mit dem Kriegsgeschehen auseinandergesetzt wurde (Bluntschli 1871: 270). Auch die internationale Presse kommentierte und kritisierte das Kriegsgeschehen, wie die britische *Times* am 22. Februar 1871:

„But though precedent be no warrant, though to tell us that Napoleon did thus and thus is no better justification if Attila were quoted, let us by all means hear whatever can be said in extenuation of the horrible warfare of the Germans. If it can be shown to be politic, it may be so far excused, if it can be proved necessary, it must be condoned, but if it be neither politic nor necessary can it be too loudly condemned?“ (Hamley 1871: 4).

Der britische Militärpublizist Edward Hamley formulierte Politik und Notwendigkeit als Kriterien der Rechtfertigung. Im weiteren Verlauf seines Artikels kritisierte er das Vorgehen der deutschen Truppen. Während die Auseinandersetzung von Liliensiefen mit Kant zum Ende der Napoleonischen Kriege noch begrenzt war, fand sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in einer zunehmend globalen Öffentlichkeit statt. In dieser Öffentlichkeit sahen sich die Vertreter des deutschen Militärs wie von Hartmann und von Moltke dazu genötigt, der Kritik am Vorgehen des deutschen Militärs im deutsch-französischen Krieg entgegenzutreten. Die Debatte war jedoch auf diesen konkreten Fall nicht begrenzt, sondern wurde auf der grundsätzlichen Ebene geführt, was im Krieg erlaubt und verboten ist.

3.4 Regulierung militärischer Gewalt: Notwendigkeit und humanitäre Beschränkung

Bereits vor dem deutsch-französischen Krieg hatte Bluntschli sein Werk zum modernen Kriegsrecht herausgegeben, mit dem sich Hartmann und Moltke auseinandersetzen. Bluntschli verstand den Krieg zwar ebenfalls als „bewaffnete Selbsthilfe“ (Bluntschli 1866: 1). Allerdings handelt es sich dabei um einen „Rechtsstreit zwischen Staaten als Kriegsparteien über öffentliches Recht“ (Bluntschli 1866: 1). Dies ist ein diametral angelegtes Verständnis, für welches die Vertreter des militärischen Realismus bzw. der Kriegsraison argumentierten. Lasson widersprach explizit der Deutung des Krieges als einem rechtlichen Streit (Lasson 1871: 68). Bluntschlis Verständnis von Krieg als Rechtsstreit ist die Voraussetzung dafür, dass der Krieg mit all seiner Gewaltanwendung rechtlich eingehegt werden kann. Gleichzeitig wird an dieser Auseinandersetzung und dem expliziten Bezug der Autoren im Hinblick auf ihr Kriegsverständnis deutlich, dass es auf die Prämissen ankommt, mit denen sie Krieg beobachteten und auf diese Weise Erkenntnisse über ihn produzierten. Die Diskussion ist bereits ein Verweis auf den epistemischen Charakter des Krieges als ihrem Gegenstand.

Bluntschli ging mit seiner Position des Krieges als Rechtsstreit auch davon aus, dass alle Beteiligten weiterhin an das Recht gebunden sind: „Die Kriegsgewalt darf alles thun, was die militärische Notwendigkeit erfordert, d.h. soweit ihre Massregeln als nöthig erscheinen, um den Kriegszweck mit Kriegsmitteln zu erreichen und in Uebereinstimmung sind mit dem allgemeinen Recht und Kriegsgebrauch der civilisierten Völker“ (Bluntschli 1866: 9). Die militärische Notwendigkeit bezieht sich hier nicht auf die Eigengesetzlichkeit des Krieges. Das Prinzip beruht auf einer Zweck-/Mittel-Relation. Als Kriegszweck verstand Bluntschli die „Herstellung der Rechtsordnung und des Friedens“ (Bluntschli 1866: 10). Die Kriegsmittel sind auf diesen Zweck beschränkt und dürfen „nichts thun, was die Erreichung des Endziels unmöglich macht“ (Bluntschli 1866: 6). Auf diese Weise öffnete sich aus Bluntschlis Perspektive auch die Möglichkeit, konkrete Verbote für die Anwendung militärischer Gewalt auszusprechen.

Bluntschli bezog sich dafür auf den *Lieber Code* und betrachtete diesen als Vorbild, weil es ein vergleichbares Regelwerk für europäische Armeen zu diesem Zeitpunkt nicht gab (Bluntschli 1866: III). Dieser Code ist nach seinem Schöpfer Francis Lieber benannt und entstand als Regelwerk im US-amerikanischen Bürgerkrieg (1861-1865) für die Unionstruppen. Er galt danach für die gesamten US-amerikanischen Streitkräfte (Carnahan 1998: 214). In Artikel 14 formulierte Lieber das Prinzip militärischer Notwendigkeit folgendermaßen: „Military necessity, as understood by modern civilized nations, consists in the necessity of those measures which are indispensable for securing the ends of war, and which are lawful according to the modern law and usages of war“ (Lieber Code 1863: Art. 14). In der Definition Liebers finden sich die gleichen Elemente wie bei Bluntschli wieder. Sie zeigen damit eine einheitliche Position der Vertreter für eine Verrechtlichung und Humanisierung des Krieges an. Der *Lieber Code* beeinflusste die Brüsseler Deklaration von 1874 zum Zweck, gemeinsame Regeln für die Anwendung militärischer Gewalt zu finden (Carnahan 1998: 215). Ebenfalls war die Brüsseler Deklaration von der Debatte um den deutsch-französischen Krieg geprägt (Segesser 2010: 97).

Demgegenüber stand die Vorstellung des Krieges als eigengesetzlichem Wesen:

„Abhängig von ausschließlich variablen Größen, von der Subjectivität der Handelnden, von der Kriegslage, von den Kriegsmitteln und von den Kriegszielen, ist auch die militärische Notwendigkeit als solche etwas unablässig Wechselndes. Sie irgendwie zu fixieren, sie als unabänderliche Regel zu formulieren, ist absolut unmöglich“ (von Hartmann 1878: 45).

In Orientierung an „das Gebot der Selbsterhaltung“ (Lasson 1871: 79) lehnte Lasson sogar ab, sich an jedwede Vereinbarung, selbst an die eines Waffenstillstandes, zu halten. Er kehrte Bluntschlis Relationierung um, indem er den durch Regelbruch erlangten Vorteil als Rechtfertigung für diesen verstand (Lasson 1871: 79). Von Moltke schloss sich der Position von Hartmanns an, dass im Krieg „Alles individuell aufgefaßt sein will“ (von Moltke 1993 [1880]: 489) und daher für „eine schnelle Beendigung des Krieges [...] alle, nicht geradezu verwerfliche, Mittel frei stehen“ (von Moltke 1993 [1880]: 488) müssen. Gleichwohl widersprach Lieber von Hartmann und von Moltke nicht einmal darin, dass Krieg schnell und hart ge-

führt werden müsse. Aber er setzte der Kriegführung dennoch Grenzen, die Lassen, aber auch von Hartmann in ihrer Rechtfertigung militärischer Gewalt gegen Zivilist*innen nicht akzeptieren würden. In Artikel 16 formulierte er: „Military necessity does not admit of cruelty [...] and, in general, military necessity does not include any act of hostility which makes the return to peace unnecessarily difficult“ (Lieber Code 1863: Art. 16). Auch hier lässt sich Bluntschlis Definition des Kriegszwecks wiedererkennen.

In der Debatte um das Prinzip militärischer Notwendigkeit spiegelt sich die Epistemologie verschiedener aufeinanderprallender Weltdeutungen wider – Humanität und Kriegsraison. Im Spektrum dieses kommunikativen Widerspruchs konnten verschiedene Positionen zwischen den Polen für einen unbegrenzten Krieg einerseits und für einen vollständigen Frieden andererseits verortet werden. Es handelte sich um eine öffentliche Debatte, die vor allem militärische Gewalt im deutsch-französischen Krieg zum Anlass nahm, über die Legitimität des militärischen Vorgehens zu diskutieren. Für Vertreter des Militärs wie von Moltke und von Hartmann löste die Debatte einen Rechtfertigungsdruck für ihre Befehle aus. Dieser Rechtfertigungsdruck für die Anwendung militärischer Gewalt kann auch heute noch beobachtet werden.

Die Positionen in dieser Debatte formierten sich um einzelne Ereignisse wie die napoleonischen Kriege oder den deutsch-französischen Krieg. Über diese konkreten Ereignisse und Debatten hinaus hat sich im 19. Jahrhundert ein übergreifender Kommunikationszusammenhang gebildet, in dem die abstrakten Positionen wiederholbar sind. Der kommunikative Widerspruch zwischen Kriegsraison und Humanität strukturiert diesen Kommunikationszusammenhang und seine ereignisbezogenen Konkretisierungen und Ausdifferenzierungen. Die Beteiligten (re-)produzieren ihn. Sie sind damit gleichzeitig konstituierend tätig und in ihren Positionen konstituiert. Diese Prozessualität der Erwartungsbildung führt der nächste Abschnitt unter dem Begriff der Institutionalisierung aus.

4. Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts im kommunikativen Widerspruch

Der im 19. Jahrhundert beobachtete Kommunikationszusammenhang verweist auf die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts. Zum einen ist damit gemeint, dass „Erwartungen auf unterstellbare Erwartungserwartungen Dritter gestützt werden können“ (Luhmann 2008: 65). Über zwischenstaatliche Vereinbarungen zur Regulierung militärischer Gewalt hinaus beobachten Personen und (internationale) Organisationen als Dritte militärische Gewalt und führen eine öffentliche Debatte mit ihren Beobachtungen. Sie lösen das Erwarten vom wechselseitigen Erwarten der Staaten und erweitern es auf eine potenziell globale Öffentlichkeit (4.1). Zum anderen bahnt dies den Weg zu einer kongruenten Generalisierung des humanitären Völkerrechts und übernimmt als Recht die zweiseitige Funktion von Erwartungssicherheit und Verhaltenssteuerung (Luhmann 2018: 124-125; 2015:

73-74). Das humanitäre Völkerrecht bietet eine Orientierung dafür, militärische Gewalt zu beurteilen (4.2). Allerdings wird diese Beurteilung zwischen den Prinzipien des humanitären Völkerrechts wie militärischer Notwendigkeit und Humanität im Einzelfall ausgehandelt (5.).

4.1 Institutionalisierung: Die Öffentlichkeit und die Figur des Dritten

Mit der Figur des Dritten wird deutlich, dass das humanitäre Völkerrecht zwar aus wechselseitigen völkervertraglichen Einigungen zwischen Staaten entstanden ist, aber mit dem Dritten eine Öffentlichkeit hinzugetreten ist, die diesen Einigungen eine reflexive Dimension hinzufügt. Die Erwartungen bestehen nicht mehr nur zwischen den vertragsschließenden Staaten. Sie können von Dritten in Anspruch genommen werden. Die Dritten sind mit dem humanitären Völkerrecht dazu in der Lage, militärische Gewalt global zu beobachten, d.h., die Unterscheidung über die Legitimität und Illegitimität militärischer Gewalt anzuwenden. Es entsteht eine Kommunikationsstruktur, über die widersprüchliche Positionen zur Anwendung militärischer Gewalt global anschlussfähig werden.

Die dargestellte Debatte im 19. Jahrhundert wurde bereits durch ein zunehmendes Maß von Öffentlichkeit und damit einhergehender Beobachtbarkeit militärischer Gewalt geprägt. Auch wenn akademische, politische und militärische Eliten die Wortführer in der Debatte waren, so wurde sie doch öffentlich in Zeitungen, Reden und anderen Werken geführt. Im 19. Jahrhundert wurden wöchentlich oder täglich erscheinende Zeitungen wie die britische *Times* gegründet. Mit Zeitungen wurden regelmäßig über den eigenen Erfahrungshorizont hinausgehende Lebensräume sichtbar (Osterhammel 2020: 63-64). Die von Zeitungen etablierte Kriegsberichterstattung machte neben den Beschreibungen militärischer Gewalt das Geschehen auch über Bilder zugänglich. Sowohl im Krymkrieg (1853-1856) als auch im US-amerikanischen Bürgerkrieg (1861-1865) kam es dabei zu Scheindarstellungen von Toten und verheerten Landstrichen. Im Ersten Weltkrieg wurde systematisch Kriegspropaganda betrieben, um der gegnerischen Partei Kriegsverbrechen vorzuwerfen (Junk 2007; Holzer 2003). Der Vorwurf, sogenannte Dum-Dum-Geschosse eingesetzt zu haben, war dabei geläufig. Diesen Munitionstyp hatten die Staaten bereits mit der Petersburger Erklärung verboten, weil sich die Munition mit dem Aufprall aufspaltet und damit schwerwiegende Schäden verursacht. In Deutschland wurde eine Feldpostkarte als Propagandamittel für die deutschen Truppen erstellt, um das eigene militärische Vorgehen gegen die Gegner zu rechtfertigen und deren Verhalten als illegitim zu deuten. Das humanitäre Völkerrecht in Form des Verbots von Dum-Dum-Geschossen in Art. 23 Abs. 1 Nr. c der Haager Landkriegsordnung wurde dabei explizit verwendet (Ziehe 2015).

Romane spielten eine wichtige Rolle, um die Schrecken militärischer Gewalt authentisch zu beschreiben. Das im Jahr 1862 von Henry Dunant veröffentlichte Werk *Eine Erinnerung an Solferino* trug hierzu bei. Dunant berichtet über die Verwundeten und Getöteten der Schlacht von Solferino am 24. Juni 1859 zwischen dem Kai-

sertum Österreich und dem Königreich Sardinien sowie dem Kaiserreich Frankreich (Dunant 1862). Dies löste einen europäischen Aufschrei über die Zustände im Krieg aus. Als wichtigstes Werk der Antikriegsliteratur erschien im Jahr 1889 *Die Waffen nieder!* von Bertha von Suttner, bis es schließlich im Jahr 1929 von Erich-Maria Remarques Werk *Im Westen nichts Neues* abgelöst wurde. Das Buch von Suttners beschreibt aus der Ich-Perspektive, wie die Protagonistin Gräfin Martha von Tilling ihre Familie in den Kriegen des 19. Jahrhunderts verliert (von Suttner 1892).

Daneben entstand eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen. Die Napoleonischen Kriege brachten zahlreiche Friedensgesellschaften in Europa hervor und ebneten neuen Formen zivilgesellschaftlicher Organisation den Weg (Nehring 2017). Dunant gründete nur ein Jahr nach der Veröffentlichung seines Werks das IKRK, das bis heute ein aktiver Vertreter des humanitären Völkerrechts ist und zu einer Vielzahl von Krisen- und Kriegssituationen Unterstützung und Einschätzungen anbietet. 1873 entstand das *Institut de Droit International* und versammelt bis heute Völkerrechtler*innen, um das Völkerrecht durch Vorschläge weiterzuentwickeln.

Diese Öffentlichkeit zeigt, dass die Anwendung militärischer Gewalt von einem Publikum beobachtet wird und sich öffentliche Meinungen formen können. Es handelt sich dabei um Dritte, die als Zuschauer*innen miterleben (Luhmann 2008: 66). Sie können anhand der Erwartungsstruktur die Anwendung militärischer Gewalt entlang des Schemas legal/illegal beobachten. Die Ausdifferenzierung der Rolle als Zuschauer*in macht deutlich, dass es sich nicht mehr um wechselseitiges Erwarten unter den Staaten handelt, sondern sich diese Erwartungsstruktur generalisiert. Die Figur des Dritten bezeichnet in dieser Hinsicht auch die unbekannte Masse, die zwar die Rolle als Zuschauer*in übernehmen kann, dies aber in der Regel nicht tut und damit nur diesen Möglichkeitsbereich kennzeichnet. Daher muss nicht jede Person expliziten Konsens oder Dissens formulieren, wie es mit der Übernahme der Zuschauer*innenrolle einhergeht. Auf diese Weise werden einerseits die Erwartungsstruktur und andererseits die Deutung von Ereignissen als legal/illegal von faktischem Konsens entlastet. Internationale Organisationen übernehmen hierbei heute eine besondere Rolle. Das IKRK, das *Institut de Droit International*, aber auch internationale Gerichte sind dazu in der Lage, die Berichterstattung über Konflikte zu beeinflussen. Sie fungieren als Multiplikatoren der Öffentlichkeit, indem sie die Beobachter*innenrolle in Konflikten einnehmen und ihre Beobachtungen global verfügbar machen (Chaudoin 2023).

4.2 Kongruente Generalisierung des humanitären Völkerrechts

Die zunächst nur unter europäisch-westlichen Staaten geschlossenen völkerrechtlichen Verträge über Regeln im Krieg haben ein wechselseitiges Erwarten etabliert. Allerdings verhandelten diese Staaten nicht allein über die Verträge. Die erste Genfer Konvention wurde durch das IKRK initiiert und auch bei den folgenden Er-

klärungen und Verträgen nahmen die entstehenden internationalen Organisationen über ihre Vertreter*innen teil. Auch für diese Vertragsschlüsse bestand eine Öffentlichkeit, die in der deutschen Debatte mit der Sitzung des *Institut de Droit International* rezipiert wurde. Allerdings war der Zugang von Staaten zu Verträgen beschränkt, wenn sie nicht als souverän anerkannt wurden. Diese noch heute für den Kosovo oder Palästina relevante Frage nutzten die europäisch-westlichen Staaten zur Diskriminierung anderer Staaten als *nicht zivilisiert*. Dies hatte schwerwiegende Folgen, weil diese Staaten nicht als formal gleichrangige Verhandlungspartner anerkannt wurden. Sie konnten zwar an den diplomatischen Konferenzen teilnehmen, es war ihnen aber nicht möglich, den Verträgen beizutreten. Diese Diskriminierung ermöglichte es den europäisch-westlichen Staaten, die vereinbarten Regeln gegenüber anderen Staaten nicht anzuwenden. An dieser Stelle wird für den Prozess der Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts deutlich, dass es sich nicht um eine kongruente Generalisierung der Erwartungsstruktur handelte, wie sie im heutigen Verständnis einer universellen Geltung angelegt ist (vgl. Zarakol 2018; Rodogno 2016; Anghe 2004; Keene 2004).

Als universell können diejenigen Verträge angesehen werden, die als gültig unabhängig vom staatlichen Konsens betrachtet werden. Dies trifft auf die Genfer Abkommen und vor allem ihren gemeinsamen Artikel 3 zu, der eine äquivalente Anwendung der Abkommen auch für nicht-staatliche bewaffnete Konflikte wie Bürgerkriege regelt. Bei Bürgerkriegen haben wir es mit Konflikten zu tun, in denen die beteiligten Parteien keinem völkerrechtlichen Vertrag zugestimmt haben und dennoch den Regeln der Genfer Abkommen unterworfen sind. Darin liegt die Differenz zur Situation im 19. Jahrhundert, in der expliziter Konsens der Staaten eingefordert wurde. Gerade in dieser Hinsicht ist Luhmanns Verständnis von Geltung als Symbol für die Nichtkontingenz des Rechts instruktiv (Luhmann 2013: 105), weil es für die Entwicklung des humanitären Völkerrechts plausibilisiert, dass es nicht mehr vom expliziten Konsens abhängig ist und damit nicht mehr von den Staaten als kontingent behandelt werden kann. Es kann damit als universell gültig und insofern als nicht kontingent behandelt werden.

Von einer kongruent generalisierten Erwartungsstruktur kann gesprochen werden, wenn sie nicht mehr nur vom wechselseitigen Erwarten von Ego und Alter Ego bzw. den Staaten untereinander abhängig ist. Bereits für das 19. Jahrhundert lässt sich festhalten, dass die Debatte zwischen von Hartmann, von Moltke und Bluntschli öffentlich stattfindet und auch andere Personen sich auf diese beziehen. Diese auch über Zeitungen repräsentierte Öffentlichkeit verwendet mit dem humanitären Völkerrecht die Unterscheidung zwischen Legalität und Illegalität militärischer Gewalt als ein allgemein verfügbares Beobachtungskriterium. Die Beurteilung militärischer Gewalt wie im deutsch-französischen Krieg oder dem Ersten Weltkrieg wird nicht allein einem Staat überlassen.

Wenn Staaten das humanitäre Völkerrecht nicht mehr als kontingent behandeln, kann eine kommunikative Selbstbindung dieser beobachtet werden. Mit kommunikativer Selbstbindung ist gemeint, dass die Staaten ihr Verhalten, aber auch ihre Darstellung an eine Erwartungsstruktur orientieren und auf dieser Grundlage das

Verhalten und die Darstellung anderer beobachten (de Vries 2024: 87-88; 2022: 187). Luhmann führt die Bindung darauf zurück, „daß jede personale Identität im Kontext sozialer Interaktion über Erwartung von Erwartungen konstituiert wird und daher jeder, der mit sich selbst identisch bleiben will, darauf halten muß, daß auch die anderen, sofern er für sie ein anderer ist, mit sich identisch bleiben“ (Luhmann 2008: 74-75). Dies können wir auch für Staaten annehmen. So hat es für das Deutsche Reich die Kriegsraison in die militärischen Doktrinen geschafft, die wiederum an den Kriegsschulen vermittelt wurden, wie mit von Lilienstern gezeigt werden konnte.

Darüber hinaus lässt sich die Verbindlichkeit des humanitären Völkerrechts in Anlehnung an Theodor Geiger als ein „Tatsachenzusammenhang“ (1987: 169) beschreiben. Geiger kommt es auf die Erfassung der Wahrscheinlichkeit des Verhaltens in Bezug auf eine Norm an (Geiger 1987: 169-170). In dieser Hinsicht entwickelt Geiger Max Webers Vorschlag weiter, der die Geltung einer Norm als Orientierung des Handelns versteht, indem er versucht, „[d]ie Chance, daß dies tatsächlich geschieht“ (Weber 1956: 22) präziser zu bestimmen. Geiger und Weber geht es um die Chance der Normbefolgung. Dagegen stellt Luhmann auf die Erklärungsbedürftigkeit inkonsistenten Verhaltens ab. In der Beobachtung einer sich generalisierenden Erwartungsstruktur ist zu bemerken, dass es sich auch um eine Kommunikationsstruktur handelt. Die zur Verfügung gestellten Beobachtungsschemata werden verwendet, um das Verhalten anderer zum Gegenstand weiterer Kommunikation zu machen. Das Verhalten und dessen Wahrnehmung werden in einen Erwartungszusammenhang eingeordnet und zugleich binden sich alle Beteiligten an diese Deutung. Diese Einordnung und Deutung von Ereignissen stellt sich als ein verbindlicher Tatsachenzusammenhang dar, an den kommunikativ angeschlossen werden kann (de Vries 2024: 88). Von Hartmann und von Moltke rechtfertigen das Vorgehen im deutsch-französischen Krieg und akzeptieren, dass es eine ihnen widersprechende Position gibt, die auf mehr Humanität in der Kriegführung abzielt.

Mit Rainer Forst ergibt sich daraus „eine intersubjektiv konstruierte Welt von Normen, die dadurch verbindliche Geltung erlangen, dass keine [...] guten Gründe gegen sie vorgebracht werden können“ (Forst 2007: 83). Forst arbeitet ein Recht auf Rechtfertigung heraus, was insofern instruktiv ist, als dass er argumentiert, dass die Forderung nach einer Rechtfertigung erst die politischen Dynamiken erzeuge, die Ordnungen hervorbringen, diskursiv öffnen, Schließungsversuche hervorrufen, und gelegentlich umwerfen würden (Forst 2015: 211). Mit dem Tatsachenzusammenhang handelt es sich um eine intersubjektiv konstruierte Welt von Normen. Wenn wir Geltung mit Luhmann als Nicht-Kontingenz normativen Erwartens auffassen, dann wird deutlich, dass Normadressat*innen nicht mehr umhinkommen, sich kommunikativ an den Erwartungszusammenhang zu binden. Außer sie brechen die Kommunikation ab.

Von Moltke, von Hartmann und von Lilienstern bringen als Vertreter der Kriegsraison die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts voran. Sie versuchen, militärische Gewalt in die Eigenlogik der Kriegsraison einzuordnen. Dadurch setzen sie sich mit Vertreter*innen der Humanisierung auseinander, die das verursach-

te und durch Zeitungen, Reden und Publikationen zunehmend sichtbare Leid anführen. Für den Ersten Weltkrieg wird dies mit der Verletzung der belgischen Neutralität, den Angriffen auf Zivilist*innen sowie der Verwendung von Giftgas und Dum-Dum-Geschossen deutlich. Indem das Deutsche Reich in seinem Selbstverständnis militärischer Notwendigkeit die völkerrechtlichen Grenzen militärischer Gewalt überschritt, hat es seine internationale Reputation verspielt (Vec 2021b; Hull 2014). Die mit dem Vertrag von Versailles geforderten Verfahren wegen Kriegsverbrechen gingen mit den Leipziger Kriegsverbrecherprozessen zwar für die meisten Angeklagten straffrei aus, allerdings musste erstmals individuelles Verhalten im Krieg vor einem Gericht rechtfertigt werden (Hankel 2003). Der im Zweiten Weltkrieg geführte Vernichtungskrieg hat mit den Nürnberger Prozessen den Durchbruch zu einer internationalen Strafverfolgung geschaffen, die mit dem Römischen Statut im Jahr 1998 in eine individuelle Verantwortlichkeit auf völkerrechtlicher Grundlage mündete. Dies spricht für die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts, die sogar die Ausdifferenzierung eines weiteren Rechtsbereichs angeregt hat: das Völkerstrafrecht. Da das humanitäre Völkerrecht die Verfolgung von Verletzungen den Staaten überlässt, scheint sich das Völkerstrafrecht als Reaktion auf das sich daraus ergebende Problem der Straflosigkeit entwickelt zu haben (vgl. de Vries 2022: 101-102). Trotzdem ziehen die aktuellen Konflikte den Erfolg des humanitären Völkerrechts in Zweifel.

5. Grenzen der Humanisierung

Mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs reformulierten die Staaten das humanitäre Völkerrecht in den Genfer Abkommen von 1949 und schließlich den Zusatzprotokollen I und II (1977) und III (2005). Diese Abkommen genießen mit über 196 Vertragsstaaten eine universelle Akzeptanz. Die Kernprinzipien des humanitären Völkerrechts lauten: 1. Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattant*innen, 2. das Prinzip der Verhältnismäßigkeit, 3. die Prinzipien der Humanität und der militärischen Notwendigkeit und 4. Vorsicht. Die Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und Kombattant*innen wurde bereits 1868 in der Petersburger Erklärung über das Verbot von explosiven Projektilen festgehalten. Es wurde danach u.a. in Artikel 25 der Haager Landkriegsordnung und schließlich im Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen in Artikel 51 (2) wiederholt: „The civilian population and individual civilians shall not be the object of attack“. Diese Trennung dient der grundsätzlichen Begrenzung militärischer Gewalt im Hinblick auf ihre Ziele. Die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der militärischen Notwendigkeit stehen in Wechselwirkung zueinander, weil sie einen Beobachtungsstandpunkt auf die Anwendung militärischer Gewalt markieren.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit untersagt nach Artikel 51 (5) (b) des Zusatzprotokolls I der Genfer Abkommen die exzessive Anwendung militärischer Gewalt gegenüber Zivilist*innen und zivilen Objekten in Relation zum konkreten und direkt erwarteten militärischen Vorteil. Dieser Artikel macht deutlich, dass zum

einen der Verlust von Zivilist*innen trotz des Trennungsgrundsatzes eingerechnet wird und dass zum anderen dieser erwartbare Verlust in bewaffneten Konflikten begrenzt werden soll. Demgegenüber steht das Prinzip militärischer Notwendigkeit. Dieses Prinzip hält in Artikel 35 des Zusatzprotokolls I der Genfer Abkommen fest, dass die im Krieg eingesetzten Mittel und Methoden nicht unbegrenzt sind. Die Grenze wird durch die Verursachung von „superfluous injury or unnecessary suffering“ (Artikel 35 (2) ZP I) und „long-term and severe damage to the natural environment“ (Artikel 35 (3) ZP I) definiert. Dies wird als Prinzip der Humanität bezeichnet. Humanität und militärische Notwendigkeit sind Teil des humanitären Völkerrechts. Zwischen ihnen wird die Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt. Die exemplarisch rekonstruierte deutsche Debatte im 19. Jahrhundert hat sich in institutionalisierter Form in das humanitäre Völkerrecht transformiert. Das humanitäre Völkerrecht in den Genfer Abkommen beruht auf dem Zweiklang der Prinzipien der militärischen Notwendigkeit und der Humanität. Diese Prinzipien regulieren, wie militärische Gewalt angewendet werden darf. Allerdings zielen sie nicht darauf ab, militärische Gewalt grundsätzlich zu verhindern (Medows 2014).

Der Widerspruch zwischen Humanität und militärischer Notwendigkeit ist nicht aufgelöst, sondern wird über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vermittelt. Ob die Anwendung militärischer Gewalt in einer konkreten Situation militärisch notwendig war, bleibt diskutabel und eine Ermessensfrage. Das Vorgehen Israels im Gazastreifen als Reaktion auf den terroristischen Überfall der Hamas am 7. Oktober 2023 stand zu Beginn mehrheitlich nicht wesentlich in Frage. Allerdings wird mit dem Verlauf des Krieges zunehmend bezweifelt, ob die zwar nach dem Selbstverteidigungsrecht gerechtfertigte Reaktion in der Anwendung militärischer Gewalt die rechtlichen Grenzen überschreitet (Ambos/Bock 2025).

Diese Frage drängte nicht nur die global stattfindenden Proteste gegen Israels Kriegsführung auf, sondern rückte vor allem Südafrika mit der Klage vor dem Internationalen Gerichtshof gegen Israel und dem damit verbundenen Vorwurf, die Völkermordkonvention zu verletzen, in den Fokus der globalen Öffentlichkeit. Dass der Ankläger am Internationalen Strafgerichtshof dann noch Haftbefehle gegen hochrangige Mitglieder der israelischen Regierung und der Hamas beantragt hat, untermauerte in der öffentlichen Wahrnehmung, dass die Verhältnismäßigkeit zwischen Humanität und militärischer Notwendigkeit zweifelhaft ist. In den Verfahren vor den beiden internationalen Gerichten steht eine Entscheidung noch aus. Die Hauptverfahren wurden zum Zeitpunkt der Publikation dieses Beitrags noch nicht eröffnet.

Es ist jedoch bemerkenswert, dass sich Israel auf die Verhandlung vor dem Internationalen Gerichtshof eingelassen hat, obwohl es den Gerichtshof nicht anerkennt. Dies weist darauf hin, dass sich Israel auf die Rechtfertigungsbedürftigkeit militärischer Gewalt einlässt. Indem sich Israel kommunikativ selbst an das humanitäre Völkerrecht und die Verfahrensregeln des Internationalen Gerichtshofs bindet, kann es erst seinen Widerspruch in anschlussfähiger Weise formulieren. Ohne die kommunikative Selbstbindung fehlt die Akzeptanz der Spielregeln, aber auch des Erwartungszusammenhangs als Grundlage für die Einordnung der Ereig-

nisse. Kommunikative Selbstbindung und kommunikativer Widerspruch hängen untrennbar zusammen. In ähnlicher Weise argumentiert Antje Wiener, dass es sich bei Kontestationen um ein „meta-organising principle of governance in the global realm“ (Wiener 2014: 3) handelt.

Russland ergreift in seinem Krieg gegen die Ukraine vielfältige Maßnahmen, um seine Sichtweise einer gerechtfertigten militärischen Spezialoperation zu propagieren. Dabei werden über die Zeitungen und im 19. Jahrhundert üblichen Postkarten hinaus heute insbesondere die sozialen Medien genutzt, über die Bilder und Videos aus Kriegen fast unmittelbar veröffentlicht werden können. Die sozialen Medien versetzen die Nutzer*innen in die Lage, das Geschehen ständig zu beobachten und zu kommentieren (vgl. Reichert 2023; Grotzky 2023). Die russischen Publikationen bewegen sich auf der Linie der Kriegserklärung, die Vladimir Putin bei den Vereinten Nationen unter Verweis auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen eingereicht hat. Der russische Präsident folgt damit einer europäischen Tradition, nach den geltenden Regeln einen Krieg zu erklären. Anuschka Tischer hat diese Praxis für das frühneuzeitliche Europa nachgewiesen (Tischer 2021). Darüber hinaus hat Hendrik Simon gezeigt, dass es das freie Recht zum Krieg im 19. Jahrhundert nicht gab (Simon 2024). Er verweist damit in gleiche Richtung wie die hier exemplarisch rekonstruierte deutsche Debatte: Eine unstrukturierte Situation in den internationalen Beziehungen lag nicht vor; vielmehr hat sich ein Kommunikationszusammenhang herausgebildet, in den sich Staaten, Organisationen und Personen weiterhin einordnen (vgl. de Vries 2025).

In jedem Fall zeigen die verschiedenen Beispiele an, dass sich globale Kommunikationsstrukturen herausgebildet haben, in denen sich Staaten, Organisationen und Personen bewegen. Dies wird an der Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts deutlich. Es „muß als eine Struktur gesehen werden, die Grenzen und Selektionsweisen des Gesellschaftssystems definiert“ (Luhmann 2008: 134). Das Recht tritt als eine Struktur der Gesellschaft auf, die sich in Bezug auf das Problem erwartungssicherer gesellschaftsweiter Verhaltenskoordination ausbildet. Erwartungssicherheit wird gewährleistet, indem normativ erwartet wird und damit am humanitären Völkerrecht kontrafaktisch, trotz seiner Enttäuschung, festgehalten werden kann (vgl. Luhmann 2008: 43). Diese Kontrafaktizität verbaut bereits die Möglichkeit, über diese Rechtsnormen hinwegzugehen. Die Antikriegsliteratur, die globalen Protest- wie Solidaritätsbewegungen, die Resolutionen der Generalversammlung zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine oder die Verfahren internationaler Gerichte untermauern das Festhalten an den jeweiligen Erwartungen. Erwartungssicherheit schließt nicht aus, normative Erwartungen zu enttäuschen. Die Kontrafaktizität dieses Erwartungsstils erlaubt es erst, mit abweichendem Verhalten sinnvoll umgehen zu können und nicht die Geltung der Norm in Frage stellen zu müssen. Die Sicherheit besteht darin, auch im Enttäuschungsfall an den normativen Erwartungen festhalten zu können.

Die andere Seite dieser Funktion ist die gesellschaftsweite Verhaltenssteuerung. Die normativen Erwartungen determinieren kein Verhalten. Sinnhaft anschlussfähiges Verhalten ist darauf angewiesen, sich innerhalb sozialer Strukturen zu bewegen.

Dies schließt auch abweichendes Verhalten mit ein, welches dann als abweichend gedeutet werden kann und kommunikative Widersprüche ermöglicht. In jedem Fall liegt die verhaltenssteuernde Funktion darin, dass die normativen Erwartungen gesellschaftsweit generalisiert und insofern institutionalisiert sind. Die normativen Erwartungen bilden einen Erwartungszusammenhang, auf den sich jede Kommunikation beziehen kann. Durch diese gesellschaftsweite Verfügbarkeit normativen Erwartens liegen Deutungsangebote vor, durch deren Nutzung Verhalten vorstrukturiert wird, weil es sich in Referenz auf die Erwartungsstruktur sinnhaft konstitutionalisiert. Ein so konstituiertes Verhalten ist aufgrund der gesellschaftsweiten Verfügbarkeit der Erwartungsstruktur sinnhaft anschlussfähig. Die Kontrafaktizität gewährleistet dabei, dass eine zeitliche Stabilität dieser anschlussfähigen Strukturen besteht. Andernfalls wären globale Kommunikationsstrukturen des Rechts nicht möglich, da die kommunikative Erreichbarkeit durch die Reichweite sinnhaft anschlussfähiger Deutungsangebote begrenzt wäre.

6. Fazit

Das jeweilige Verhalten in allen Beispielfällen in Bezug auf das Völkerrecht wirft dennoch die Frage auf, ob es sich hierbei um applikative Kontestationen handelt, mit denen die Geltung des Völkerrechts generell in Frage gestellt werden soll. Die Institutionalisierung des humanitären Völkerrechts verweist darauf, wie sich kommunikative Erreichbarkeiten ausgeweitet und globale Kommunikationsstrukturen mit einem normativen Erwartungsstil gefestigt haben. Die Versuche europäisch-westlicher Staaten, andere Staaten aus den Verträgen herauszuhalten, sind der kongruenten Generalisierung des humanitären Völkerrechts und damit der universellen Ausweitung im Sinne weltgesellschaftlicher Erreichbarkeit erlegen. Gleichwohl bestand zu dieser Entwicklung kein Zwang, weil auch Diskriminierung in Recht gegossen werden kann. Staaten, Organisationen und Personen können sich aus der Vorstrukturierung des Völkerrechts nicht lösen und binden sich kommunikativ kontinuierlich daran, um entweder für die Einhaltung normativer Erwartungen einzutreten oder die Enttäuschung dieser zu rechtfertigen. Aus dieser Zumutung können sich die Beteiligten nicht lösen.

Zwar hängen Ausdifferenzierungsprozesse wie diejenigen des humanitären Völkerrechts daran, dass völkerrechtliche Verträge zwischen Staaten zustande kommen. Gleichwohl hat sich eine globale Öffentlichkeit herausgebildet, die über zivilgesellschaftliches Engagement die Beobachtbarkeit militärischer Gewalt sicherstellt und zur Fortentwicklung des Rechts beiträgt. Insgesamt verweisen diese Prozesse auf die wechselseitige Interdependenz, mit der eigendynamische Systeme ausdifferenziert werden und nicht einer einseitigen Kontrolle durch einen Staat unterliegen. Die Beteiligten geraten vielmehr in kommunikative Widersprüche in der Deutung militärischer Gewalt auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts. Die Nutzung dieser globalen Kommunikationsstruktur wird dabei zu einem Aushandlungsfeld über die Legitimität militärischer Gewalt. Es handelt sich um einen öffentlich

geführten Diskurs, der global anschlussfähig ist und durch die tatsächlich angewendete militärische Gewalt geprägt wird. Das humanitäre Recht garantiert nicht, dass militärische Gewalt nicht vorkommt, sondern bietet weltgesellschaftsweite Verhaltenskoordination für die Anwendung dieser. Die applikativen Kontestationen zeigen im Sinne der diskutierten kommunikativen Widersprüche bereits mit der Entstehung des humanitären Völkerrechts am Beispiel der deutschen Debatte die Elastizität dieser globalen Kommunikationsstruktur auf. Ob sich daraus eine Kontestation ihrer Geltung ergibt, hängt davon ab, ob diese Elastizität durch die angewendete militärische Gewalt überdehnt wird und damit neue Maßnahmen erforderlich macht. Die Entstehung des Völkerstrafrechts nach dem Zweiten Weltkrieg ist ein Beispiel hierfür.

Literatur

- Adler, Emanuel/Drieschova, Alena* 2021: The Epistemological Challenge of Truth Subversion to the Liberal International Order, in: *International Organization* 75: 2, 359-386.
- Ambos, Kai/Bock, Stefanie* 2025: Genozid in Gaza? Einige vorläufige völker(straf)rechtliche Überlegungen, in: *Verfassungsblog*, DOI: 10.59704/8282140b3f279a30.
- Anghie, Antony* 2004: *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, New York, NY.
- Arnau, Andreas von* 2016: *Völkerrecht*, Heidelberg.
- Austin, John* 1832: *The Province of Jurisprudence. Being the First Part of a Series of Lecture on Jurisprudence, or, the Philosophy of Positive Law*, London.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* 1991: *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt a. M.
- Bluntschli, Johann Caspar* 1871: *Völkerrechtliche Betrachtungen über den französisch-deutschen Krieg 1870/71*, in: *Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs* 1, 270-342.
- Bluntschli, Johann Caspar* 1866: *Das moderne Kriegsrecht der civilisierten Staaten*, Nördlingen.
- Boli, John/Thomas, George* 1997: World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization, in: *American Sociological Review* 62: 2, 171-190.
- Brunnée, Jutta/Tooze, Stephen J.* 2019: Norm Robustness and Contestation in International Law: Self-Defense against Nonstate Actors, in: *Journal of Global Security Studies* 4: 1, 73-87.
- Carnahan, Burrus M.* 1998: Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity, in: *The American Journal of International Law* 92: 2, 213-231.
- Cassese, Antonio* 2007: On the Use of Criminal Law Notions in Determining State Responsibility for Genocide, in: *Journal of International Criminal Justice* 5: 4, 875-888.
- Chaudoin, Stephen* 2023: How International Organizations Change National Media Coverage of Human Rights, in: *International Organization* 77: 1, 238-261.
- Checkel, Jeffrey* 1998: The Constructivist Turn in International Relations Theory, in: *World Politics* 50: 2, 324-348.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth* 2020: Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: *International Studies Review* 22: 1, 51-76.
- de Vries, Henning* 2022: *Die Strafverfolgung internationaler Verbrechen durch den Internationalen Strafgerichtshof. Eine Rekonstruktion ihrer Struktur in der Weltgesellschaft*, Weilerswist.

- de Vries, Henning 2024: Die liberale Weltordnung in der Krise? Das Völkerrecht zwischen Verbindlichkeit und Widersprüchlichkeit, in: *Mittelweg* 36 33: 3, 77-96.
- de Vries, Henning 2023: Vertikale Kooperation im Völkerstrafrecht. Ein Modus der Strukturbildung in der Weltgesellschaft, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 43: 2, 247-278.
- de Vries, Henning 2025: Konflikt und Recht im Kontext militärischer Gewalt – revisited, in: *Zeitschrift für Theoretische Soziologie* 14: 1, 60-88.
- Dunant, Henry 1862: *A Memory of Solferino*, Genf.
- Ellis, Desmond P. 1971: The Hobbesian Problem of Order: A Critical Appraisal of the Normative Solution, in: *American Sociological Review* 36: 4, 692-703.
- Forst, Rainer 2007: *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a. M.
- Forst, Rainer 2015: *Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen*, Frankfurt a. M.
- Fröbel, Julius 1861: *Die Forderungen der Gerechtigkeit und der Freiheit im State*, Wien.
- Geiger, Theodor 1987: *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts*, Berlin.
- Goubareff, Boris [1881] 1993: Brief an Moltke, in: Stumpf, Reinhard (Hrsg.): *Kriegstheorie und Kriegsgeschichte*, Frankfurt a. M., 490-492.
- Grotzky, Johannes 2023: Der Krieg gegen die Ukraine und die Medien, in: *SlavUn – Slavische Sprache unterrichten* 1, DOI: 10.20377/slavun-2.
- Hamley, Edward 1871: The Conduct of War, in: *The Times*, 22.02.1871, 4.
- Hankel, Gerd 2003: *Die Leipziger Prozesse: deutsche Kriegsverbrechen und ihre strafrechtliche Verfolgung nach dem Ersten Weltkrieg*, Hamburg.
- Hartmann, Julius von 1878: *Kritische Versuche. 2. Militärische Nothwendigkeit und Humanität*, Berlin.
- Hegel, Gottfried Wilhelm [1821] 1999: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Frankfurt a. M.
- Hobbes, Thomas 1651: *Leviathan, or, The Matter, Form, and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil*, London.
- Holzer, Anton 2003: *Mit der Kamera bewaffnet. Krieg und Fotografie*, Marburg.
- Huber, Florian 2022: Vom Widerspruch zur Disruption des Völkerrechts. Europäische Ordnungsbildung jenseits kollektiv geteilter Standards, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 11: 2, 267-278.
- Hull, Isabel V. 2014: *A Scrap of Paper. Breaking and Making International Law during the Great War*, Ithaca, NY.
- Human Rights Watch 2022: *Ukraine: Apparent War Crimes in Russia-Controlled Areas. Summary Executions, Other Grave Abuses by Russian Forces*, in: <https://www.hrw.org/news/2022/04/03/ukraine-apparent-war-crimes-russia-controlled-areas>; 03.04.2022.
- Internationaler Gerichtshof 1945: *Statut des Internationalen Gerichtshofs (IGH-Statut)*.
- Junk, Claudia 2007: *Information Warfare. Die Rolle der Medien (Literatur, Kunst, Photographie, Film, Fernsehen, Theater, Presse, Korrespondenz) bei der Kriegsdarstellung und -deutung*, Göttingen.
- Kamissek, Christoph 2018: *Kriegslust und Fernweh. Deutsche Soldaten zwischen militärischem Internationalismus und imperialer Nation (1770-1870)*, Frankfurt a. M.
- Kant, Immanuel 2024 [1795]: *Zum ewigen Frieden*, Berlin.
- Kaye, David 2022: Online Propaganda, Censorship and Human Rights in Russia's War Against Reality, in: *American Journal of International Law Unbound* 116, 140-144.
- Keene, Edward 2004: *Beyond the Anarchical Society. Grotius, Colonialism and Order in World Politics*, New York, NY.
- Kersting, Wolfgang 2015: *Vertragstheorien. Kontraktualistische Theorien in der Politikwissenschaft*, Stuttgart.
- Koselleck, Reinhart 1973: *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, Frankfurt a. M.

- Koskenniemi, Martti* 2004: The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960, Cambridge.
- Kron, Thomas/Dittrich, Peter* 2002: Doppelte Kontingenz nach Luhmann – ein Simulations-experiment, in: Kron, Thomas (Hrsg.): Luhmann modelliert: sozionische Ansätze zur Simulation von Kommunikationssystemen, Opladen, 209–251.
- Kron, Thomas/Schimank, Uwe* 2003: Doppelte Kontingenz und die Bedeutung von Netzwerken für Kommunikationssysteme. Ergebnisse einer Simulationsstudie, in: Zeitschrift für Soziologie 32: 5, 374–395.
- Lappenküper, Ulrich/Marcowitz, Reiner* 2010: Macht und Recht. Völkerrecht in den internationalen Beziehungen, Paderborn.
- Lasson, Adolf* 1871: Princip und Zukunft des Völkerrechts, Berlin.
- Lieber, Francis* 1863: Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code).
- Lilienstern, Otto August Rühle von* 1814: Vom Kriege. Ein Fragment aus einer Reihe von Vorlesungen über die Theorie der Kriegskunst, Frankfurt a. M.
- Lindemann, Gesa* 2010: Die Emergenzfunktion des Dritten – ihre Bedeutung für die Analyse der Ordnung einer funktional differenzierten Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 39: 6, 493-511.
- Luhmann, Niklas* 2018: Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2015: Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2013: Kontingenz und Recht. Rechtstheorie im interdisziplinären Zusammenhang, Berlin.
- Luhmann, Niklas* 2012: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt a. M.
- Luhmann, Niklas* 2008: Rechtssoziologie, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas* 2005: Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Wiesbaden.
- Lupus, Yonatan/Wallace Geoffrey P.R.* 2024: The Laws of War and Public Support for Foreign Combatants, in: International Organization 78: 4, 823-852.
- Martinez, Jenny S.* 2012: The Slave Trade and the Origins of International Human Rights Law, Oxford.
- Masala, Carlo* 2022: Weltunordnung. Die globalen Krisen und die Illusionen des Westens, München.
- Medows, Deborah Beth* 2014: Proportionality 2.0: Evaluating Military Force in a Modern International Humanitarian Legal Framework, in: University of Miami International and Comparative Law Review 22: 1, 1-18.
- Meier, Niklaus* 2012: Warum Krieg? Die Sinndeutung des Krieges in der deutschen Militärelite 1871-1945, Paderborn.
- Messerschmidt, Manfred* 1983: Völkerrecht und „Kriegsnotwendigkeit“ in der deutschen militärischen Tradition seit den Einigungskriegen, in: German Studies Review 6: 2, 237-269.
- Meyer, John/Boli, John/Thomas, George/Ramirez, Francisco* 1997: World Society and the Nation-State, in: American Journal of Sociology 103: 1, 144-181.
- Meyer, John* 1988: Society Without Culture: A Nineteenth-Century Legacy. In: Ramirez, Francisco (Hrsg.): Rethinking the Nineteenth Century. Contradictions and Movements, New York, NY, 193-201.
- Moltke, Helmuth von* [1878] 1993: Brief an General der Kavallerie Z. D. von Hartmann vom 18. Februar 1878, in: Stumpf, Reinhard (Hrsg.): Kriegstheorie und Kriegsgeschichte, Frankfurt a. M., 482.
- Moltke, Helmuth von* [1883] 1993: Brief an Ludwig Hain, in: Stumpf, Reinhard (Hrsg.): Kriegstheorie und Kriegsgeschichte, Frankfurt a. M., 495.
- Moltke, Helmuth von* [1881] 1993: Brief an Goubareff, Brief an Professor Jansen in Berlin, Brief an Ehrendfried Hesel, in: Stumpf, Reinhard (Hrsg.): Kriegstheorie und Kriegsgeschichte, Frankfurt a. M., 492-494.

- Moltke, Helmuth von [1880] 1993: Antwort an Johann Kaspar Bluntschli vom 11. Dezember 1880, in: Stumpf, Reinhard (Hrsg.): Kriegstheorie und Kriegsgeschichte, Frankfurt a. M., 487-489.
- Münkler, Herfried 2020: Der Dreissigjährige Krieg. Europäische Katastrophe, Deutsche Träume 1618-1648, Hamburg.
- Murray, Williamson A. 2020: The Industrialization of War 1815-1871, in: Geoffrey Parker (Hrsg.): The Cambridge History of Warfare, New York, NY, 221-250.
- Nehring, Holger 2017: Europäische Friedensbewegung seit dem 19. Jahrhundert, in: Jörg Echternkamp/ Mack, Hans-Hubertus (Hrsg.): Geschichte ohne Grenzen? Europäische Dimensionen der Militärgeschichte vom 19. Jahrhundert bis heute, Berlin, 99-112.
- Ohne Autor 1868: Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight (St. Petersburg Declaration), St. Petersburg.
- Ohne Autor 1899: Hague Convention (II) with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its Annex: Regulations Concerning the Laws and Customs of War on Land, Den Haag.
- Osterhammel, Jürgen 2020: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München.
- Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2012: Why International Norms Disappear Sometimes, in: European Journal of International Relations 18: 4, 719-742.
- Parsons, Talcott 1968: The Structure of Social Action, New York, NY.
- Ramsahye, Robin 2023: Israel and Gaza in the Heat of the Moment, in: Völkerrechtsblog, DOI: 10.17176/20231102-223438-0.
- Reichert, Ramón 2023: Im Krieg der Attraktionen. Der russische Krieg gegen die Ukraine auf Telegram, in: POP. Kultur und Kritik 23, 64-70.
- Rodogno, Davide 2016: European Legal Doctrines on Intervention and the Status of the Ottoman Empire within the Family of Nations Throughout the Nineteenth Century, in: Journal of The History of International Law 18: 1, 5-41.
- Segesser, Daniel Marc 2010: Recht statt Rache oder Rache durch Recht? Die Ahndung von Kriegsverbrechen in der internationalen wissenschaftlichen Debatte, 1872-1945, Paderborn.
- Simon, Hendrik 2023: Können wir dem Völkerrecht (noch) trauen? Die russische Aggression gegen die Ukraine und die diskursive Autorität internationaler Normen, in: Soziale Systeme 28: 2, 279-299.
- Simon, Hendrik 2024: A Century of Anarchy? War, Normativity and the Birth of Modern International Order, Oxford.
- Schulz, Martin 2009: Normen und Praxis. Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat 1815-1860, München.
- Seydel, Max 1873: Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre, Würzburg.
- Sloss, David L./Dickinson, Laura A. 2022: The Russia-Ukraine War and the Seeds of a New Liberal Plurilateral Order, in: American Journal of International Law 116: 4, 798-809.
- Suttner, Bertha von 1892: Die Waffen nieder! Eine Lebensgeschichte, Dresden.
- Tischer, Anuschka 2021: Princes' Justifications of War in Early Modern Europe: the Constitution of an International Community by Communication, in: Brock, Lothar/Simon, Hendrik (Hrsg.): The Justification of War and International Order. From Past to Present, New York, NY, 65-80.
- van Creveld, Martin 1991: Technology of War. From 2000 B.C. to the Present, New York, NY.
- Vec, Miloš 2006: Recht und Normierung in der Industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung, Frankfurt a. M.
- Vec, Miloš 2021a: From the Congress of Vienna to the Paris Peace Treaties of 1919, in: Fassbender, Bardo/Peters, Anne (Hrsg.): The Oxford Handbook of The History of International Law, New York, NY, 654-678.

- Vec, Miloš* 2021b: Juridification, Politicization, and Circumvention of Law: (De)Legitimizing Chemical Warfare before and after Ypres, 1899-1925, in: Brock, Lothar/Simon, Hendrik (Hrsg.): The Justification of War and International Order. From Past to Present, New York, NY, 221-237.
- Wagner, Gerhard* 1991: Parsons, Hobbes und das Problem sozialer Ordnung. Eine theoriegeschichtliche Notiz in systematischer Absicht, in: Zeitschrift für Soziologie 20: 2, 115-123.
- Weber, Cynthia* 1995: Simulating Sovereignty. Intervention, the State, and Symbolic Exchange, Cambridge.
- Weber, Max* 1956: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.
- Wendt, Alexander* 1992: Anarchy Is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics, in: International Organization 46: 2, 391-425.
- Wiener, Antje* 2014: A Theory of Contestation, Heidelberg.
- Zarakol, Ayşe* 2018: Sovereign Equality as Misrecognition. in: Review of International Studies 44: 5, 848-862.
- Ziehe, Irene* 2015: Herzliche Grüße aus Feindesland! Feldpostkarten des Ersten Weltkriegs in der Sammlung des Museums Europäischer Kulturen, in: Vanja, Konrad/Lorenz, Detlef/Milano, Alberto/ziehe, Irene (Hrsg.): Arbeitskreis Bild Druck Papier. Tagungsband Bergamo 2014, Münster, 88-100.

SYMPOSIUM

In Gedenken an Helga Haftendorn

Helga Haftendorn – Ein Gedenksymposium

Der Beitrag führt in ein Gedenksymposium für Helga Haftendorn ein, die am 6. November 2023 im Alter von 90 Jahren verstarb. Er würdigt ihr Leben und Werk als einer Pionierin der Internationalen Beziehungen und Sicherheitspolitik in Deutschland genauso wie ihr starkes Engagement für die Sektion Internationale Politik in der DVPW, für die Förderung jüngerer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und von Frauen. Über sechs Jahrzehnte prägte Haftendorn Forschung und Lehre durch die Verbindung theoretisch fundierter Analysen deutscher und US-amerikanischer Außenpolitik sowie europäischer und internationaler Sicherheitspolitik. Für ihr wissenschaftliches Werk wie auch ihr umfangreiches Engagement in fachwissenschaftlichen und politikberatenden nationalen wie internationalen Fachgremien erhielt sie zahlreiche Auszeichnungen.

1. Einleitung¹

Am 6. November 2023 verstarb Helga Haftendorn im Alter von 90 Jahren. Mehr als 60 Jahre war es ihr damit vergönnt, ihrer wissenschaftlichen Leidenschaft im Feld der Internationalen Beziehungen mit beeindruckender Disziplin und großer Schaffenskraft nachzugehen.² Das kommt in öffentlichen Würdigungen anlässlich ihres 90. Geburtstages am 9. September 2023 (Busse 2023) genauso zum Ausdruck wie in mehreren Nachrufen ihrer Schülerinnen und Schüler (Tuschhoff et al., 2024; Krause 2024; Braun 2024) sowie einer großen Praxis-Community (Kornblum 2024; DGAP 2024).³ Helga Haftendorn war über viele Jahrzehnte aber auch eine engagierte Kollegin in den Reihen der *Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft* (DVPW) im Allgemeinen und der *Sektion Internationale Politik* im Besonderen. Die Verleihung der höchsten Auszeichnung der DVPW, des Theodor Eschenburg Preises, an Sie auf dem DVPW-Kongress 2006 in Münster unterstreicht diese Wertschätzung (vgl. Hellmann 2006; Tuschhoff et al. 2023). Die *Sektion Internationale Politik* koordinierte sie darüber hinaus auch als Sprecherin (zusammen mit Monika Medick-Krackau und Thomas Risse) zwischen 1994 und 1997 – zu einer Zeit also, als die *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB) gerade „im Auftrag der Sektion“ gegründet worden war. Von den umfangreichen Aktivitäten der Sektion in

- 1 Für hilfreiche Anregungen danke ich den Kollegen, die zu diesem Gedenksymposium beigetragen haben wie auch den Herausgebern der ZIB.
- 2 Vgl. hierzu die ausführlichen Würdigungen ihres Werkes bei Daase und Hellmann 2014 sowie Hellmann 1996.
- 3 Weitere persönliche Erinnerungen sind in einer Dokumentation festgehalten, die im Nachgang zu einer Trauerfeier am 8. Dezember 2023 in Berlin erstellt wurde (vgl. „Gedanken und Erinnerungen an Helga Haftendorn, 1933-2023“).

dieser Zeit zeugen u.a. die *Mitteilungen der Sektion*, die ab dem zweiten Jahrgang der ZIB hier veröffentlicht wurden (vgl. ZIB 1/1995: 245-250). Dass die ZIB gerade auch zu einem wichtigen Forum für die Professionalisierung des wissenschaftlichen Nachwuchses wurde (wie man damals noch sagte), zeigt das Programm einer der ersten *Nachwuchstagungen* zu „Fragen des Wandels in der internationalen Politik“, die im Herbst 1995 in Arnoldshain stattfand (ZIB, 1/1995, 246-247). Auch zu diesem Professionalisierungsschub hatte Haftendorn mit ihrer weit über ihren eigenen Arbeitsbereich hinausreichenden Förderung jüngerer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wesentlich beigetragen. Auf Initiative von Doktorandinnen und Doktoranden aus ihrem Arbeitsbereich sowie dem Arbeitsbereich von Volker Rittberger in Tübingen ermöglichte sie im Juni 1992 beim Wissenschaftszentrum Berlin eine Zusammenkunft beider Professuren im Rahmen einer gemeinsamen Fachtagung zum Thema „Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts: Neue Herausforderungen an die Theorie Internationaler Politik“, die vor allem von den Doktorandinnen und Doktoranden bzw. Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftlern beider Professuren geprägt wurde. Dass kurze Zeit später eine *Nachwuchsgruppe IB* innerhalb der Sektion gegründet wurde und im Februar 1993 eine erste *Nachwuchstagung* stattfinden konnte, ist u.a. auf solche Aktivitäten zurückzuführen. Dies gilt nicht minder für die Förderung von Frauen in den IB, die Helga Haftendorn als ein besonderes Anliegen zeitlebens im Auge hatte (Stelzenmüller 2005).

Angesichts ihrer zahlreichen Verdienste ist die ZIB als Zeitschrift der *Sektion Internationale Beziehungen* daher auch der richtige Ort, Helga Haftendorns Wirken im Rahmen eines Gedenksymposiums zu würdigen. Ihre Persönlichkeit und ihr Wirken bleiben beispielgebend, vor allem dahingehend, die Standards wissenschaftlicher Forschung hochzuhalten – also: relevante Problemstellungen im Kontext der einschlägigen Forschung in klarer Sprache überprüfbar zu bearbeiten; nicht die eigene Person, sondern die Sache in der Mittelpunkt zu rücken und sich dafür auch in den jeweiligen professionspolitischen Kontexten zu engagieren; und professionelle sowie ethische Standards in der Forschung genauso zu achten wie im Umgang mit Kolleginnen und Kollegen sowie Untergebenen und Studierenden.

2. *Vita und wissenschaftlicher Werdegang*

Geboren am 9. September 1933 in Erfurt, wuchs Helga Haftendorn ab 1935 in Berlin auf und besuchte dort kriegsbedingt verschiedene Schulen, bevor sie, nach dem Krieg in Heidelberg das Hölderlin-Gymnasium besuchte und 1953 Abitur machte.⁴ Unter dem starken Eindruck des Kalten Krieges und der Wiederbewaffnungsdebatte in Deutschland entschied sie sich, Politikwissenschaft, Geschichte, Geografie und Philosophie zu studieren mit dem Ziel, Journalistin zu werden. Sie begann in Heidelberg, wechselte dann an die Universität Münster und ging, unterbrochen von

4 Die folgenden Ausführungen greifen insbesondere auf Daase und Hellmann (2014) zurück.

einem Fulbright-Auslandsjahr an der Universität von Arkansas, schließlich nach Frankfurt am Main, wo sie 1958 das Staatsexamen für das Höhere Lehramt mit Auszeichnung bestand und im Anschluss bei Carlo Schmid mit einer Arbeit über „Das Problem von Parlament und Öffentlichkeit“ promovierte.

Bereits während der Promotion arbeitete Helga Haftendorn als Hilfskraft bei der Zeitschrift Europa-Archiv, der ersten deutschen Zeitschrift für Außenpolitik, die unter dem Dach der *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP) herausgegeben wurde. Als die DGAP 1960 von Frankfurt nach Bonn umzog, begann Haftendorn als Redakteurin des Europa-Archivs und drei Jahre später als Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Forschungsinstituts der DGAP zu arbeiten. Nicht zu unterschätzen ist dabei, dass sich die junge Wissenschaftlerin in der außen- und sicherheitspolitischen Forschung zu diesem Zeitpunkt in einem Feld bewegte, das durchgängig von Männern dominiert war.⁵ Eine Anekdote, über die Constanze Stelzenmüller (2005) nach einem ausführlichen Gespräch mit Haftendorn berichtete, bringt diese Sonderstellung der jungen sicherheitspolitischen Forscherin auf den Punkt: Haftendorn schilderte darin u.a. ihre erste Teilnahme als zuständige DGAP-Referentin an einer Sitzung der Studiengruppe Internationale Sicherheit, die im Jahr 1961 von Wilhelm Cornides, Helmut Schmidt, Ernst von Weizsäcker und Fritz Erler gegründet und nachfolgend wesentlich geprägt worden war (vgl. Eisermann 1999: 132-135; Bunout 2014: 199) – in Stelzenmüllers Formulierung: „Anfang der sechziger Jahre saß sie als Neue in einer exklusiven Studiengruppe – da schreckte der Vorsitzende hoch: ‚Was macht denn das Fräulein da?!‘ Als geklärt war, dass es sich nicht um eine verirrte Sekretärin handelte, durfte das Fräulein bleiben“ (Stelzenmüller 2005). Den Namen des Vorsitzenden, des späteren SPD-Fraktionsvorsitzenden Fritz Erler (Eisermann 1999: 134), nannte Haftendorn in der ihr eigenen Diskretion und Bescheidenheit im Gespräch mit Stelzenmüller nicht.⁶

Ende der 1960er Jahre wechselte Haftendorn als Wissenschaftliche Rätin an die Universität Hamburg, wo sie 1972 mit einer Arbeit über Abrüstungs- und Entspannungspolitik der Bundesrepublik seit der Wiederbewaffnung habilitierte. Bereits ein Jahr später erhielt sie einen ersten Ruf auf eine ordentliche Professur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule der Bundeswehr in Hamburg. Nach einem Jahr als Inhaberin der Konrad-Adenauer-Professur an der *Georgetown University* in Washington D.C. folgte Haftendorn 1978 dem Ruf der Freien Universität (FU) Berlin auf die zen-

⁵ Vgl. hierzu Bunout (2014).

⁶ Constanze Stelzenmüller hat noch für die beginnenden 2000er Jahre im Rahmen eines ZEIT-Artikels über die „rare“ Präsenz von Frauen in der Sicherheitspolitik pointiert angemerkt, dass „Fachkonferenzen“ damals „oft eröffnet [wurden] mit den Worten: ‚Guten Tag, Frau X. Guten Tag, meine Herren!‘“ (Stelzenmüller 2005). Dass sich das zumindest in der wissenschaftlichen sicherheitspolitischen Forschung seit der Gründung der Organisation *Women in International Security* im Jahr 1987 geändert hatte, lag nicht zuletzt an Helga Haftendorn: „Denn ‚Frau X‘ hatte [in Deutschland, Anm. d. Verf.] lange eigentlich nur einen Namen: Prof. Dr. Helga Haftendorn, Expertin für Sicherheit und Entspannung an der Freien Universität Berlin“ (Stelzenmüller 2005).

trale Professur für internationale Politik am Otto-Suhr-Institut (OSI), die vorher der Frankreich-Experte Gilbert Ziebura innehatte. Die Professur hatte die etwas umständliche Denomination *Professur für Politische Wissenschaft, insbesondere Theorie, Empirie und Geschichte der auswärtigen und internationalen Politik*, beschrieb aber recht treffend das breite Forschungsprogramm, das Helga Haftendorn in den folgenden zweiundzwanzig Jahren am OSI verfolgte. In diese Zeit fielen große Forschungsprojekte zur Sicherheitspolitik und Rüstungskontrolle sowie zur Allianztheorie und zu außenpolitischen Eliten, gefördert u.a. von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), der Volkswagenstiftung und der Fritz-Thyssen-Stiftung. Auch international gelang es ihr, umfangreiche Fördermittel für größere Forschungs- und Ausbildungsprojekte etwa durch die *Ford-Foundation*, die *MacArthur-Foundation* oder die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) einzuwerben. Den renommierten Max-Planck-Forschungspreis 1995 nutzte sie, um eine Kooperation mit der Harvard-Universität zu institutionalisieren und den so genannten *neoliberalen Institutionalismus* auf die Sicherheitspolitik anzuwenden.

Daneben wirkte sie in diversen Expertengremien mit. Mit Hans-Peter Schwarz, Klaus Hildebrand, Werner Link und Rudolf Morsey gab sie zwischen 1993 und 2005 die *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland* heraus. In zahlreichen akademischen und politiknahen Instituten und Stiftungen, etwa dem *International Institute for Strategic Studies* (IISS), dem *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), der Atlantik-Brücke oder der DGAP übernahm sie Leitungsaufgaben. Von 1989 bis 1991 amtierte sie als Präsidentin der *International Studies Association* (ISA), eine der größten Anerkennungen, die einer Wissenschaftlerin der Internationalen Beziehungen widerfahren kann und die nur einer Handvoll Nicht-Amerikaner*innen zuteilwurde. Darüber hinaus arbeitete Helga Haftendorn auch immer wieder in politischen Beratungsgremien mit. Von 1990 bis 1991 war sie Mitglied der *Unabhängigen Kommission des Deutschen Bundestages über die zukünftigen Aufgaben der deutschen Streitkräfte*, 1999 wurde sie in die so genannte Weizsäcker-Kommission des Bundesministeriums der Verteidigung berufen, die über die „Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ beraten sollte.

Aufgrund von Bleibeverhandlungen konnte Helga Haftendorn ihre Ausstattung an der FU Berlin dauerhaft verbessern und 1986 die *Arbeitsstelle für Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik* (ATASP) gründen. Bis zu ihrer Emeritierung (nach altem Hochschulrecht) im Jahr 2001 blieb die ATASP (die ihr Nachfolger, Thomas Risse, unter demselben Kürzel mit geringfügiger begrifflicher Änderung als *Arbeitsstelle für Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik* fortführte) der institutionelle Rahmen ihres akademischen Wirkens. Danach begann eine nicht weniger produktive Zeit als Emerita, in der sich Helga Haftendorn neue wissenschaftliche Wirkungs- und Themenfelder erschloss. Dabei stachen die Arktis und die Frage, wie die sich abzeichnenden Konflikte am Nordpol friedlich gelöst werden könnten, hervor. Als eine der ersten deutschen Forscherinnen erwarb sie in diesem Feld zu einem frühen Zeitpunkt eine umfassende Expertise, die zahlreiche Anerkennungen fand. 2010-2012 war sie Assoziiertes Mitglied des

GeoNorth Arctic Research Project des Instituts für Verteidigungsstudien in Oslo, danach am Institut für Internationale Beziehungen in Reykjavik und 2014 als Mitarbeiterin an einem Arktisprojekt des SIPRI. Honoriert wurde ihr vielfältiges Engagement über die Jahre hinweg mit zahlreichen Preisen und Ehrungen: dem Bundesverdienstkreuz 1. Klasse (1996) und dem Verdienstorden des Landes Berlin (1997). Die DVPW verlieh Haftendorn 2006 den Theodor-Eschenburg-Preis für ihr Lebenswerk, die Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg 2013 die Ehrendoktorwürde.

3. *Wissenschaftliches Oeuvre*

Das wissenschaftliche Oeuvre von Helga Haftendorn ist ausgesprochen umfangreich.⁷ Es zeichnet sich allerdings nicht nur durch ein klares Profil, sondern auch durch eine inhaltliche Kohärenz und systematische Stringenz in der Zusammenführung von Themenfeldern und Problemstellungen aus, die es in dieser Form unter den nachwachsenden Generationen von IB-Forscherinnen und Forschern heute kaum mehr gibt. Schon allein in rein quantitativer Hinsicht ist es enorm beeindruckend. Selbst wenn man Übersetzungen (in so renommierten Verlagen wie *Oxford University Press*) und verbesserte Neu-Auflagen nicht mitberechnet, summieren sich allein ihre Monografien auf zehn Bücher. Hinzu kommen 25 herausgegebene oder mit herausgegebene Werke und mehr als 170 wissenschaftliche Aufsätze. Weit bedeutsamer als die rein quantitativen Ausmaße ist allerdings die inhaltliche Profilierung, die in der Koppelung sowohl theoretisch reflektierter wie auch historiographisch fundierter Rekonstruktion von Ereignissen und Prozessen zum Ausdruck kommt. Drei große Felder stehen hervor: die Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands und den USA, Probleme westlicher Sicherheit und Fragen der Theorie der IB.

Im Zentrum von Helga Haftendorns Werk steht die deutsche Außenpolitik. Schon im Titel ihrer Habilitationsschrift, „Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung“ (Haftendorn 1974), spiegelte sich das für ihr gesamtes Werk kennzeichnende Grundverständnis, dass politische Prozesse ihre stärkste Kraft und ihre spannendsten wissenschaftlichen Problemstellungen an jenen Schnittstellen entfalteten, an denen konkurrierende politische Forderungen zusammenlaufen. Wie sehr diese Sicherheitspolitik als Kern westdeutscher Außenpolitik sowohl Produkt komplexer innerstaatlicher und inneradministrativer Entscheidungsprozesse wie auch eingebunden in transnationale und intergouvernementale Netzwerke war, verdeutlichen die akribischen, auf unzähligen Originaldokumenten wie auch Interviews beruhenden, dabei den jeweiligen Forschungsstand immer souverän überblickenden und in die eigene Problemformulierung integrierenden Nachforschungen, die alle Arbeiten von Helga Haftendorn auszeichnen. Die Summe aus ihrer Beschäftigung mit deutscher Außenpolitik zog Helga Haftendorn

7 Die folgenden Ausführungen basieren wesentlich auf Hellmann (2006).

in ihrem letzten großen Werk unter dem Titel „Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000“ (Haftendorn 2001). In ihm untersucht sie wie es gelang, in etwas mehr als einem halben Jahrhundert aus einem aussätzigen Schurkenstaat die Erfolgsgeschichte Bundesrepublik Deutschland zu machen und wie die westdeutsche Außenpolitik durch taktisches Geschick und große Beharrlichkeit ihre Ziele verfolgte und das bundesrepublikanische Erfolgsrezept, das Haftendorn als „Methode des Souveränitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht“ (Haftendorn 2001: 436) charakterisierte, perfektionierte.

Die parallele Beschäftigung mit US-amerikanischer Außenpolitik und westlicher Sicherheitspolitik schlossen sich nicht nur nahtlos, sondern auch zwingend an. Denn deutsche Außen- und Sicherheitspolitik konnte nach ihrem professionellen Selbstverständnis nur dann angemessen erschlossen werden, wenn man sie in ihrer politischen Vernetzung in größeren, staatenübergreifenden Zusammenhängen betrachtete. Die USA fungierten als wichtigster Bündnispartner einer weitgehend selbstbestimmten Entfaltung der Bundesrepublik. Die NATO im engeren militärischen Sinne und das transatlantische Verhältnis im breiteren politischen und zwi-schengesellschaftlichen Sinne stellten demgegenüber den wichtigsten institutionellen Kontext dar (Haftendorn 2005). Helga Haftendorn hat auch dieses Feld wie wenige andere ihrer Generation in seinen unterschiedlichsten Facetten bearbeitet. Zu wissen, wie bestimmte Waffensysteme funktionierten und wie sie gegebenenfalls auch politisch instrumentalisiert werden konnten, galt ihr dabei immer als eine Grundvoraussetzung dafür, die institutionellen Verfahren und Strategien der NATO zu verstehen. Ihr Fortbestand nach 1989/90, der für Realisten ein nicht ganz einfach zu lösendes Rätsel darstellte, war für Haftendorn aufgrund der fein austarierten Kompetenzverteilung und institutionellen Verfahren innerhalb der NATO immer weit weniger überraschend. Allerdings begriff sie diesen Fortbestand immer auch als Ergebnis politischer Anstrengungen auf beiden Seiten des Atlantiks – und in dieser Hinsicht sind, wie Haftendorn später herausarbeitete, auch ihre Zweifel gewachsen, ob die erforderlichen Koordinationsanstrengungen auch in Zukunft erbracht würden (Haftendorn 2004).

Das dritte Element, das Helga Haftendorns Werk prägt, ist die bereits früh beginnende Beschäftigung mit Fragen der Theorie der Internationalen Beziehungen (Haftendorn 1975). Die Faszination hoch abstrakter Modelle vermochte sie dabei nie zu überzeugen. Theorie war vielmehr ein „kontingentes“ Instrument, das Erkenntnismöglichkeiten eröffnen, aber auch verstellen kann (Haftendorn 1975: 10). Ein solches Theorieverständnis, das die Notwendigkeit der Verallgemeinerung schon als Grundbedingung der begrifflichen Erschließung von Wirklichkeit genauso anerkennt, wie es die Begrenzung der *ceteris-paribus*-Konditionierung im Auge behält, antizipierte in gewisser Weise das, was Rudra Sil und Peter Katzenstein später als „analytic eclecticism“ (Sil/Katzenstein 2010) bezeichneten – eine Forschungshaltung, die die Vielzahl konkurrierender Theorieangebote als Bereicherung und nicht als Erschwernis des Forschungsprozesses begreift. Dies bedeutete allerdings nicht, dass es Haftendorn ausschließlich um Theorieanwendung ging. Ganz im Gegenteil: Einige ihrer wichtigsten und originellsten Arbeiten beschäfti-

gen sich mit Problemen der Theorieentwicklung sowie der Schärfung zentraler Begriffe wie etwa „Entspannung“ (Haftendorn 1977), „Sicherheit“ (Haftendorn 1991) oder „Prioritätenkonflikte“ (Haftendorn 1989).

4. Die Beiträge dieses Symposiums

Die hier versammelten Beiträge⁸ zu Ehren von Helga Haftendorn würdigen, wie die ersten beiden Beiträge, unter anderem die Bedeutung von Haftendorns Arbeiten im Feld der Außenpolitikforschung und der Theorie der Internationalen Beziehungen.

Christopher Daase argumentiert in seinem Beitrag, dass Helga Haftendorn zwar keine klassische Theoretikerin war, die Theorieorientierung in den Internationalen Beziehungen und der sicherheitspolitischen Forschung in Deutschland ab den 1960er Jahre aber maßgeblich prägte. Ohne selbst eine eigene *Schule* gründen zu wollen, setzte sie auf einen pragmatischen, unideologischen Umgang mit Theorien – insbesondere dahingehend, Theorien als *Linsen* zu begreifen, die bestimmte Aspekte hervorheben und andere ausblenden. Dabei war ihr die systematische Kopplung von theoretischer Perspektive und historischer Analyse genauso wichtig wie aufzuzeigen, wie Institutionen und bürokratische Strukturen Außenpolitik prägen.

Gunther Hellmann würdigt in seinem Beitrag insbesondere die innovativen Impulse, die Helga Haftendorn über Jahrzehnte zur theoriegeleiteten Forschung im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik geleistet hat. Ihre Verbindung von quellenbasierter historischer Forschung einerseits und theoretischer Fundierung sowie begrifflicher Präzision andererseits habe neue Blicke auf außenpolitische Entscheidungen als soziales Handeln eröffnet, das sowohl die Zwänge politischer Entscheidungsfindung wie auch ihre breitere Einbettung in ein internationales Verflechtungssystem nachvollziehbar machten. Der Beitrag diskutiert zudem, wie sich der Ertrag ihrer Forschung mit einer breiteren Konzeptualisierung von Außenpolitik verbinden lässt, die die Trennung zwischen systemischer und subsystemischer Forschung auflöst und stärker auf die grenzbildenden Effekte von Außenpolitik, etwa hinsichtlich der Formierung neuer außenpolitischer Akteure eingeht.

Die drei folgenden Beiträge greifen zentrale Themen der Forschung Haftendorns auf und denken sie weiter. Ingo Peters diskutiert in seinem Beitrag das spannungsgeladene Wechselspiel zwischen dominanten handelspolitischen und Zivilmacht-Orientierungen in der deutschen Außenpolitik. Insbesondere wird die Hypothese geprüft, dass die Handlungslogik der Handelsmacht dann die Außenpolitik

8 Ein Gutachten hat völlig zurecht auf die ausschließlich männliche Zusammensetzung des Autorenkreises hingewiesen. Bei einem Gedenksymposium, das eine der ersten und wichtigsten Forscherinnen im Feld der deutschen IB ehrt, ist das nicht nur auffällig, sondern auch unglücklich. In der Planung dieses Symposiums haben wir allerdings individuell und kollektiv mehrere Kolleginnen angesprochen, die aus unterschiedlichen Gründen aber leider absagen mussten. Auch Celeste Wallander, die an dem Gedenksymposium im Juli 2024 in Berlin mit einem eigenen Beitrag teilgenommen hatte, war aus beruflichen Gründen nicht in der Lage, diesen schriftlich auszuarbeiten. Uns allen ist dieses Defizit schmerzlich bewusst, bedauerlicherweise ließ es sich nicht beheben.

Deutschlands dominiert, wenn Wirtschaftsinteressen in Kombination mit kausalen Überzeugungen der politischen Akteure, dass eine florierende Exportwirtschaft für Wohlstand und Sicherheit Deutschlands unverzichtbar sei, außen(wirtschafts)politische Entscheidungen bestimmen und Kompromissen mit westlichen Partnern entgegenstehen. Dieser Kausalmechanismus wird mittels explorativer Fallskizzen zur Energiepartnerschaft mit Russland (2005-2022) und zu den EU-Ausgleichszöllen auf Chinas E-Autoimporte (2019-2024) plausibilisiert. In der Schlussfolgerung empfiehlt der Verfasser vergleichbare Untersuchungen als Sprungbrett für ein weiterführendes Forschungsprogramm, das einen solchen Kausalmechanismus durch „dichte Beschreibungen“ und aufwendigere Text- und Prozessanalysen überprüft.

Christian Tuschhoff greift zwei wichtige Stränge der Arbeiten Haftendorns auf, indem er interdependenztheoretische Arbeiten im Gefolge von Joseph Nye und Robert Keohane auf jüngere NATO-Debatten zur Lastenteilung anwendet und aufzeigt, in welch hohem Maße diese Debatten mit der Verengung auf das Zwei-Prozent-Ziel die bisherigen Parameter verschieben: Effizienz von Sicherheitskooperation und Verteidigungsfähigkeit räumen ihre vorrangige Stellung dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit, allgemeine Reziprozität werde von spezifischer Reziprozität verdrängt und die spezifischen Merkmale von Mitgliedstaaten einer heterogen zusammengesetzten NATO würden zugunsten der Vereinheitlichung ausgeblendet. Dies berge vor allem beträchtliche Konfliktpotenziale für den Zusammenhalt der NATO.

Otto Keck schließlich analysiert in seinem Beitrag im Anschluss an Haftendorns Arbeiten zur westlichen Nuklearstrategie die Herausforderungen und Bedingungen einer deutschen Nuklearstrategie in einer multipolaren Welt nach dem russischen Angriff auf die Ukraine. Deutschland müsse angesichts schwindender US-Sicherheitsgarantien und wachsender Bedrohungen durch Atommächte wie Russland oder China seine sicherheitspolitische Verantwortung neu definieren. Das bedeute insbesondere fünf Postulate zu berücksichtigen, die Voraussetzung einer guten Entscheidung über eine nationale Nuklearstrategie seien: der politische Diskurs müsse frei von Wunschenken sein, er müsse demokratisch organisiert, unter Mobilisierung des bestmöglichen Wissens öffentlich geführt und in der Verbindung von Sicherheit und Entspannung ethisch reflektiert werden. Eine eigenständige europäische Abschreckung sei eine denkbare Option, wichtig sei aber vor allem eine erheblich verbesserte Wissensbasis und institutionelle Infrastruktur für Forschung und Beratung.

Die folgenden Beiträge sind im Rahmen eines Gedenksymposiums im Juli 2024 auf Einladung ihres langjährigen Kollegen Ingo Peters und Haftendorns Nachfolgers auf der Professur am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin, Thomas Risse, entstanden. Herzlichen Dank gilt ihnen beiden sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Symposiums, insbesondere auch Professor Celeste Wallander und Professor Karl Kaiser, die via digitaler Zuschaltung aus den USA persönliche Erinnerungen an Haftendorn teilten.

Literatur

- Bunout, Estelle* 2014: Vertrauensbildende Gespräche als Werkzeug der Sicherheit? Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik als Gesprächskanal zwischen der Sowjetunion und Westdeutschland (1955–1990), in: Bauerkämper, Arnd/Rostislavleva, Natalia (Hrsg.): In Sicherheitskulturen im Vergleich. Deutschland und Russland/UdSSR seit dem späten 19. Jahrhundert, Berlin, 193–215.
- Busse, Nicholas* 2023: Helga Haftendorn 90, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.9.2023, 4.
- Braun, Stefan* 2024: Helga Haftendorn, die strenge, fürsorgliche Förderin, in: Table Briefings, 17.11.2023, <https://table.media/security/heads/helga-haftendorn-die-strenge-fuersorglich-e-foerderin/>; 20.2.2025.
- Daase, Christopher/Hellmann, Gunther* 2014: Helga Haftendorn (geboren 1933), in: Jesse, Eckhard/Liebold, Sebastian (Hrsg.): Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellent, Baden-Baden, 289–301.
- Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP)* 2023: DGAP trauert um Helga Haftendorn, in: <https://dgap.org/de/presse/news/dgap-trauert-um-helga-haftendorn/>; 20.2.2025.
- Eisermann, Daniel* 1999: Außenpolitik und Strategiediskussion. Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 1955 bis 1972 (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft, Band 66), München.
- Haftendorn, Helga* 1974: Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973, Düsseldorf.
- Haftendorn, Helga* 1975: Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen (unter Mitarbeit von Hans Hoyng und Joachim Krause), Hamburg.
- Haftendorn, Helga* 1977: Towards a Theory of Détente, in: Jütte, Rüdiger (Hrsg.): Détente and Peace in Europe, Frankfurt a. M., 102–118.
- Haftendorn, Helga* 1989: Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 1, 32–49.
- Haftendorn, Helga* 1991: The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security, in: International Studies Quarterly 35: 1, 3–17.
- Haftendorn, Helga* 2001: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945–2000, Stuttgart.
- Haftendorn, Helga* 2004: Das Atlantische Bündnis in der Anpassungskrise. SWP-Studie, in: https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2005_S05_hft_ks.pdf; 28.4.2025.
- Haftendorn, Helga* 2005: Germany's Accession to NATO: 50 Years on“, in: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2005/06/01/germanys-accession-to-nato-50-years-on/index.html>; 28.4.2025.
- Hellmann, Gunther* 2006: Laudatio anlässlich der Verleihung des Theodor Eschenburg-Preises an Prof. Dr. Helga Haftendorn am 27. September 2006 auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Münster, in: Politische Vierteljahresschrift 47: 4, 686–694.
- Kornblum, John* 2023: John Kornblum Remembers Helga Haftendorn, in: <https://americangerman.institute/2023/11/john-kornblum-remembers-helga-haftendorn/>; 20.2.2025.
- Krause, Joachim* 2024: Helga Haftendorn 1933–2023, in: SIRIUS 8: 1, 111–114.
- Ohne Autor* 2023: Gedanken und Erinnerungen an Helga Haftendorn, 1933–2023 (Dokumentation anlässlich einer Trauerfeier am 8. Dezember 2023 in Berlin), in: <https://box.fu-berlin.de/s/KqbGQ7mKZXw7mkR>; 23.07.2025.
- Sil, Rudra/Katzenstein, Peter J.* 2010: Beyond Paradigms. Analytical Eclecticism in the Study of World Politics, Basingstoke.

Stelzenmüller, Constanze 2005: 'Was sucht denn das Fräulein da?' Frauen sind rar in der deutschen Sicherheitspolitik. Das ändert sich gerade, in: *Die Zeit* 18, 28.4.2005, https://www.zeit.de/2005/18/W_Wehrpolitik; 20.2.2025.

Tuschhoff, Christian/Daase, Christopher/Hellmann, Gunther/Peters, Ingo 2023: Nachruf auf Helga Haftendorn, in: <https://www.dvpw.de/informationen/infos/details/news/nachruf-auf-helga-haftendorn>; 20.2.2025.

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) 1995: Heft 1/1995.

Helga Haftendorn und die Theorie Internationaler Beziehungen

Der Aufsatz¹ würdigt Helga Haftendorns Beitrag zur Professionalisierung der Disziplin Internationale Beziehungen und insbesondere der sicherheitspolitischen Forschung durch ihre konsequent theoriebewusste und theorieorientierte Forschung und Lehre, ohne dass sie selber eine theoretische Schule begründet oder einen bestimmten Ansatz verfochten hätte. Gerade der pragmatische, undogmatische Umgang mit Theorie hat es ihr ermöglicht, selber wichtige Erkenntnisse insbesondere über deutsche Außenpolitik und die Rolle internationaler Sicherheitsinstitutionen zu erzielen und andere dazu anzuleiten, ihre eigenen Ansätze und Fragestellungen zu entwickeln. Der kritische Diskurs war ihr immer wichtiger als die Hegemonie eines bestimmten Paradigmas.

Helga Haftendorn war nie eine große Theoretikerin. Aber, so die These meines Beitrags zu diesem Symposium, sie hat wie kaum jemand sonst die Theorieorientierung in den Internationalen Beziehungen und insbesondere in der sicherheitspolitischen Forschung geprägt. Das klingt zunächst wie ein Widerspruch, ich will aber im Folgenden zeigen, wie ich es meine.

Helga Haftendorn hat gelegentlich darunter gelitten, dass sie zwar als herausragende Expertin für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik und exzellente Kennerin der transatlantischen Beziehungen galt, aber als theoretisch arbeitende Wissenschaftlerin nicht recht ernst genommen worden ist. Etwas eifersüchtig blickte sie auf das große DFG-Projekt zur Regimetheorie von Volker Rittberger und eher skeptisch auf solche Kolleg*innen, die ihre Reputation an spezifische Paradigmen hängten, sei es nun auf der rechten oder linken Seite des politischen Spektrums und sich dabei mit Haut und Haar dem politischen Realismus oder der kritischen Friedensforschung verschrieben. Es stimmt, dass ihre eigenen großen Werke eher von akribischen historischen, wenn auch theoretisch reflektierten, Analysen geprägt sind, als von kühnen Verallgemeinerungen oder abstrakten Gedankenexperimenten. Und es stimmt auch, dass sie keine theoretische Schule gegründet und entsprechende Jünger (die es offensichtlich nur im Maskulin gibt) um sich geschart hat. Ihre Schüler*innen, wenn man sie überhaupt so nennen mag, würde man am Phänotypus nicht als solche erkennen, allenfalls vielleicht am Genotypus, wenn damit ein tieferliegendes Grundverständnis über die Bedeutung theorieorientierten Denkens und Forschens gemeint ist.

1 Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines Vortrags, der im Rahmen des wissenschaftlichen Symposiums zu Ehren von Helga Haftendorn am 12. Juli 2024 am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin gehalten worden ist. Der Vortragsduktus wurde beibehalten.

Wie komme ich dann auf die Idee, dass sie die Theorieentwicklung in unserer Disziplin maßgeblich geprägt hat? Helga Haftendorn hat gerade mit ihrem nüchternen Verständnis von Theorie, mit ihrem pragmatischen Zugriff auf Konzepte und Ansätze und ihrem unideologischen Blick auf die großen paradigmatischen Debatten ihrer Zeit (Lijphart 1974; Smith 1987) die Türen aufgestoßen und insbesondere die sicherheitspolitische Forschung von ihrem etwas muffigen Geruch und naiven Realismus befreit. Auch wahr: Sie war nie eine Revolutionärin. Sie trat nie mit dem Eifer auf, einen überlegenen Ansatz zu vertreten oder dem Bewusstsein, den neuesten theoretischen Schrei zu verkörpern. Sie blieb immer offen, immer neugierig und ließ immer gelten, was sich im kritischen Diskurs – und das war vor allem der Diskurs in ihrem legendären Forschungsseminar – bewährte. Damit wandte sie sich gegen jede Form des theoretischen Dogmatismus und förderte, was eine progressive akademische Disziplin auszeichnet: Eine lebendige, kritische theoretische Debatte.

Den Grundstein für diese Haltung legte Helga Haftendorn Mitte der 1970er Jahre mit der Herausgabe eines *Readers* zu den Theorien der Internationalen Beziehungen (Haftendorn 1975a), der Übersetzungen von – im Wesentlichen US-amerikanischen – Artikeln enthielt, die unterschiedlichen theoretischen Orientierungen gewidmet waren. In der als *wissenschaftstheoretisch* apostrophierten Einleitung zu diesem Band begründet sie ihre Auswahl auf der Grundlage einer Klassifikation von Theorieansätzen und entwickelt dabei ein Theorieverständnis, das davon ausgeht, dass Theorien einerseits Erkenntnis ermöglichen, andererseits aber auch verstellen können. Damit folgte sie Albert O. Hirschman, der in einem Artikel in *World Politics* davon gesprochen hatte, dass die Suche nach Paradigmen und paradigmatischen Erklärungen auch das Verständnis von politischen Zusammenhängen verhindern könne, wenn nämlich spezifische, kontextabhängige Erklärungen und Lösungen übersehen würden (Hirschman 1970). Anders als Hirschman, der für einen eher narrativen, qualitativen Ansatz eintrat, hielt Haftendorn aber an der erkenntnisermöglichenden Wirkung von Theorie fest. Theorien seien wie Linsen, durch die bestimmte Aspekte politischer Realität scharf in den Blick genommen werden können – allerdings um den Preis, dass andere Aspekte verschwimmen, in den Hintergrund treten oder ganz aus dem Blickfeld geraten. Theorien hätten deshalb „keine innere Objektivität oder Notwendigkeit [...]. Daraus folgt, dass es weder *die* richtige oder *eine* allgemeine Theorie internationaler Beziehungen gibt. Diese Vorstellung ist ein schöner Traum, ist Utopia; und der Anspruch auf ihren Besitz ist Ideologie“ (Haftendorn 1975b: 10). Mit diesem pragmatischen, wenn nicht pragmatistischen Theorieverständnis distanziert sich Haftendorn nicht nur von den häufig polemisch geführten inter-paradigmatischen Debatten zwischen Realismus und Idealismus, Szientismus und Traditionalismus (und später zwischen Rationalismus und Konstruktivismus), sondern ganz grundsätzlich vom Alleinverbreitungsanspruch theoretischer und methodischer Paradigmen. *Agnostisch* sei sie gegenüber allzu hochtrabenden Wahrheitsansprüchen, sagte sie einmal, was sie nicht davon abhielt, im Rahmen dieser Wahrheitsansprüche nach Erkenntnissen zu suchen.

Genau das war auch ihr Credo in der Lehre. Ich hatte das Glück, meine erste Lehrveranstaltung mit ihr zu den *Theorien der internationalen Beziehungen* zu geben, einen Standardkurs, der den Studierenden die Vielfalt theoretischer Ansätze nahebringen und sie für die metatheoretischen *commitments* sensibilisieren sollte, die man mit ihnen eingeht (Hollis/Smith 1990). Was heißt es, von der Rationalität politischer Akteure auszugehen? Was, die Struktur des internationalen Systems als Ursache internationaler Politik anzusehen? Und wie verändert sich der Blick auf internationale Politik und Außenpolitik, wenn man auf ihre innenpolitischen Bedingungen oder gar bürokratischen Organisationsstrukturen fokussiert?

Letzteren Ansatz, den auf Graham Allison zurückgehenden *bureaucratic politics approach* (Allison/Zelikow 1971), machte sich Helga Haftendorn selbst in einem größeren Projekt zur „verwalteten Außenpolitik“ (Haftendorn et al. 1978) zunutze. Man kann heute nur schwer nachvollziehen, wie neu und anders ihr Blick auf die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik war, die doch vermeintlich klar durch nationale Interessen und die weltpolitische Konstellation determiniert waren, wie andere Kolleg*innen behaupteten (Grewe 1960; Kindermann 1965; Schwarz 1975). Tatsächlich konnte sie mit ihren Mitarbeiter*innen zeigen, dass die Außenpolitik der Bundesrepublik stark von verwaltungstechnischen und bürokratischen Strukturen geprägt war und institutionelle Zwänge stärker wirkten als visionäre Politik. Die Einbindung in internationale Institutionen wie dem atlantischen Bündnis (North Atlantic Treaty Organization, NATO) und der Europäischen Gemeinschaft schränkte den Handlungsspielraum Deutschlands deutlich ein und erforderte pragmatische und konsensorientierte Entscheidungen (Haftendorn 1978). Einmal mehr distanzierte sie sich mit diesem Ansatz vom Realismus, d.h. einem naiv verstandenen Realismus, wie schon in ihrer Habilitationsschrift, in der sie die innenpolitischen Determinanten und internationalen Interdependenzen deutscher Entspannungs- und Sicherheitspolitik untersucht hatte (Haftendorn 1974; 1983).

Theoriearbeit war für Helga Haftendorn auch immer Arbeit am Begriff. Dass Vorstellungen von internationaler Politik auch immer stark konzeptionell geprägt sind und man nicht einfach von einer festen Bedeutung – etwa des Begriffs der *Anarchie* – ausgehen könne, machte sie nicht nur in ihren Lehrveranstaltungen, sondern auch in Aufsätzen zum Entspannungs-, Interventions-, und Sicherheitsbegriff deutlich (Haftendorn 1975). In ihrer *International Studies Association (ISA) Presidential Address* (Haftendorn 1991) versuchte sie zwischen einem realistischen Verständnis „nationaler Sicherheit“ und einem idealistischen Verständnis „globaler Sicherheit“ ein pragmatisches Verständnis „internationaler Sicherheit“ zu etablieren, das die Möglichkeiten sicherheitspolitischer Kooperation betont. Wer will, kann darin schon eine gewisse *constructivist inclination* sehen, ein Gespür dafür, dass viele Dinge, die wir für natürlich und unverrückbar halten, letztlich sozial konstruiert und veränderlich sind.

Dieses Gespür, glaube ich, hat es Helga Haftendorn leichter gemacht als anderen, die Veränderungen durch das Ende des Kalten Krieges zu erfassen. Wissenschaftlich und politisch brachte sie sich in die Diskussion darüber ein, wie eine Sicherheitspolitik aufgestellt werden müsse, die zwar keine konkrete Bedrohung aus dem

Osten, wohl aber eine Vielzahl von Risiken und Herausforderungen zu bewältigen habe. In diese Zeit fällt nicht nur ihre Mitwirkung in der sog. Weizsäcker-Kommission *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr*, sondern auch die Zusammenarbeit mit Robert Keohane und Celeste Wallander von der Harvard-Universität. Keohane und Haftendorn hatten schon vorher eine enge Kooperation vereinbart, um den liberalen Institutionalismus nicht nur, wie bislang, auf Wirtschafts- und Handelspolitik, sondern systematisch auf den *high politics*-Bereich der Sicherheitspolitik anzuwenden. Der Max-Planck-Forschungspreis, den Helga Haftendorn 1995 erhalten hatte, gestattete es ihr, die Kooperation zwischen ihrer Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik und dem *Harvard Center for International Affairs* auszubauen und am Ende einen Abschlussband über internationale Sicherheitsinstitutionen bei *Oxford University Press* herauszubringen (Haftendorn et al. 1999).

Die Idee dieser Kooperation bestand darin, die Bedeutung von internationalen Institutionen generell und einzelnen Institutionen im Besonderen für die sicherheitspolitische Kooperation nachzuweisen. Das Kooperationsparadigma sollte auch für die Sicherheitspolitik nutzbar gemacht werden, wo doch selbst liberal gesonnene Wissenschaftler*innen in den *Security Studies* angesichts von internationaler Anarchie und Sicherheitsdilemma skeptisch gegenüber institutionalisierter Kooperation waren (z.B. Jervis 1978). Selbst bei der wirtschafts- und handelspolitischen Kooperation müssten Staaten immer darauf gefasst sein, dass die Zusammenarbeit mit anderen zu ungleichen Gewinnen und damit langfristig zu ihrem Nachteil ausschlagen könnte (Grieco 1988). Allenfalls, so die traditionelle Ansicht, sei Kooperation unter extremer externer Bedrohung in Militärbündnissen möglich. Folglich sind Allianzen die einzigen Institutionen, die Realisten gelten lassen und theoretisch erforscht haben (Walt 1987; Snyder 1984).

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und mit Nachlassen der Bedrohung durch die Staaten des Warschauer Paktes haben Vertreter*innen der realistischen Schule folglich erwartet, dass die NATO, gewissermaßen der Prototyp einer hoch institutionalisierten Allianz, an Bedeutung verlieren und schließlich desintegrieren würde (Mearsheimer 1990; Walt 1989). Dass es anders kam, war schon in den frühen 1990er Jahren ein veritables *puzzle* und eine der Fragen, an denen sich die paradigmatische Debatte zwischen Neo-Realist*innen und neoliberalen Institutionalist*innen empirisch entfalten ließ (Hellmann/Wolf 1993). Die liberale Gegenthese zum Realismus besagt, dass Allianzen nicht automatisch zerfallen, wenn die ursprüngliche Bedrohung fortfällt, sondern nur dann, wenn es ihnen nicht gelingt, ihre Kooperationsstrukturen zu verändern und sich an die gewandelte Sicherheitslage anzupassen (Wallander et al. 1999: 12). Tatsächlich, so Wallander und Keohane damals, sei die NATO in einem Prozess, sich von einer exklusiven Allianz zur Abwehr einer Bedrohung zu einer inklusiven Sicherheitsinstitution zum Management von Risiken zu entwickeln (Wallander/Keohane 1999: 40-46). Dass es in den Folgejahren allerdings ganz anders kam, war damals schwerlich vorauszusagen. Mit ihrem Afghanistaneinsatz von 2003 bis 2021 versagte die NATO militärisch. Inzwischen steckt sie in ihrer größten Existenzkrise, da die USA unter Präsident Donald

Trump die Beistandsverpflichtung in Frage stellen und sich von Europa abwenden. Die liberale These von der institutionellen Transformation der NATO scheiterte letztlich an der Realität unerwarteter systemischer und subsystemischer Veränderungen, was freilich nicht bedeutet, dass der Realismus triumphieren konnte. Denn dieser hatte das Aufkommen des transnationalen Terrorismus ebenso wenig antizipiert wie den abrupten Wandel außenpolitischer Präferenzen unter Präsident Trump. Was von der institutionalistischen Analyse der NATO und anderer Sicherheitsinstitutionen, die im Rahmen des deutsch-amerikanischen Projektes behandelt wurden, bleibt, ist die Erkenntnis, dass Sicherheitsinstitutionen eine bemerkenswerte Wandelbarkeit besitzen und mit ihrer Hilfe sicherheitspolitische Kooperation auch unter schwierigsten Bedingungen möglich, aber keineswegs garantiert ist.

Das Interessante der Beiträge – auch Helga Haftendorns eigenen – ist übrigens, dass sie nicht fromm dem liberalen Paradigma in seiner rationalistischen Variante im Sinne Robert Keohanes folgen, sondern Ideen vom Wandel staatlicher Präferenzen, Identitäten und Praktiken aufnehmen, wie sie etwa zur gleichen Zeit in konstruktivistischen Kreisen entwickelt wurden (Katzenstein 1996). So fokussiert Haftendorn in ihrem eigenen Aufsatz auf die *Quad*, die Vier-Mächte-Kooperation zwischen den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland während des Kalten Krieges. Entgegen den Annahmen des Institutionalismus, dass es bei sicherheitspolitischer Kooperation besonderer Mechanismen bedürfe, um die typischen Kooperationsprobleme zu überwinden, betont Haftendorn andere institutionelle Qualitäten: „Its [the Quad's, Anmerk. d. Aut.] effectiveness depended on the flexibility of its procedures and on the informality and unaccountability of its meetings“ (Haftendorn 1999: 192). Wieder geht es Helga Haftendorn nicht um die getreue Anwendung oder Umsetzung eines vorgegebenen Paradigmas, sondern um die kreative Nutzung theoretischer Angebote, um Probleme, d.h. wissenschaftliche *puzzle* zu lösen. Allerdings fehlt am Ende häufig der Rückbezug auf die Ausgangstheorie, ihre Kritik oder Weiterentwicklung. Wo andere vielleicht großspurig einen neuen Ansatz ausgerufen oder zumindest die Ausgangstheorie modifiziert hätten, bleibt Haftendorn mit Blick auf die Generalisierbarkeit ihrer empirischen Ergebnisse meist zurückhaltend.

Das trifft auch auf die Analyse deutscher Außenpolitik zu. Seit ihrer Habilitationsschrift (Haftendorn 1974) verbindet Helga Haftendorn systematisch mehrere Theorieansätze (Realismus, Liberalismus, Institutionalismus) mit dem, was wir heute als historische Prozessanalyse bezeichnen würden. Sie zeigt, dass die außenpolitische Verflechtung der Bundesrepublik ihren internationalen Handlungsspielraum einschränkte und angesichts innenpolitischer Debatten und wirtschaftlicher Interessen zu Prioritätenkonflikten führte (Haftendorn 1989). Diese Ideen führt sie fort und entwickelt ein „Paradigma außenpolitischer Reform“ (Haftendorn 2006), das die institutionelle und strategische Anpassung an strukturelle Veränderungen des internationalen Systems und gewandelte innenpolitische Anforderungen beschreibt. So überzeugend das Paradigma für die Rekonstruktion deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist, so wenig lässt es sich, wie die Autorin selbst einräumt, verallgemeinern.

Helga Haftendorns Vorgehen ist als „eklektisch“ bezeichnet worden, weil es sich an einer „Vielzahl konkurrierender Theorieangebote“ (Daase/Hellmann 2014: 296) bedient. Die Bezeichnung trifft aber nur dort zu, wo sie Versatzstücke unterschiedlicher Ansätze zur Erklärung konkreter empirischer Sachverhalte nutzt, sei es die Entwicklung transatlantischer Beziehungen oder der Wandel deutscher Außenpolitik. Ihre theoretische Grundhaltung ist allerdings nicht „eklektisch“ im Sinne von Rudra Sil und Peter J. Katzenstein (2010), insofern sie dem Eklektizismus selbst keinen Theoriestatus zubilligt, sondern am Wert und der Aussagekraft jeder einzelnen Theorie festhält. Zwar ging sie im oben erwähnten wissenschaftstheoretischen Aufsatz 1975 noch von der Möglichkeit einer „Makrotheorie internationaler Beziehungen“ (Haftendorn 1975b: 31) aus, wurde mit den Jahren aber skeptischer und verwarf schließlich die Hoffnung auf eine „allgemeine Theorie der internationalen Politik“ (Haftendorn 2006: 6). Im Gegenteil sei gerade die Konkurrenz von Theorien das Movens der Wissenschaft und der Schlüssel zur Erkenntnis. Die in den 1990er Jahren beliebte Theoriekonkurrenz zwischen Neorealismus und neoliberalen Institutionalismus hatte für sie deshalb weniger den Sinn, die Überlegenheit des einen Paradigmas über das andere zu beweisen oder gar eine Synthese beider Positionen zu erzielen, sondern in der Auseinandersetzung konkurrierender Argumentation die jeweils blinden Flecken zu erkennen und ein komplexeres Verständnis von Zusammenhängen der internationalen Politik zu gewinnen.

Das schränkt den Nutzen der Theorie für die politische Praxis deutlich ein. Politische Entscheidungsträger*innen, so betonte sie immer wieder, dürften nicht die Erwartung haben, von der Wissenschaft „praktische Hilfen für politische Entscheidungen“ zu erhalten oder mit „Prognosen über künftige Entwicklungen“ bedient zu werden (Haftendorn 2006: 7). Wohl aber könnten Theorien der internationalen Politik Praktiker*innen „Analyseinstrumente an die Hand geben, die zur Erfassung internationaler Wirklichkeit und zur Bewertung von politischen Optionen“ genutzt werden können (Haftendorn 2006: 7). So hat Helga Haftendorn auch ihre eigene Beratungstätigkeit verstanden, als Beitrag zur Reflexion innenpolitischer und außenpolitischer, systemischer und subsystemischer Determinanten der Außen- und Sicherheitspolitik.

Mit ihrem Schaffen hat Helga Haftendorn maßgeblich zur sozialwissenschaftlichen Professionalisierung der Internationalen Beziehungen und insbesondere der sicherheitspolitischen Forschung in Deutschland beigetragen (Daase et al. 2024). Während ein Großteil derjenigen, die sich in den 1970er und 1980er Jahren wissenschaftlich mit Sicherheitspolitik und Strategischen Studien befassten, die Hinwendung zu einer theorieorientierten und methodenbewussten Forschung verweigerten (so auch das Urteil von Krause 2022: 18), gelang es Helga Haftendorn, Anschluss an die wissenschaftlichen Debatten in den USA zu gewinnen und eine theorieorientierte sicherheitspolitische Forschung fest im deutschen akademischen Diskurs zu verankern. Ohne selbst eine große Theoretikerin gewesen zu sein, hat sie die theorieorientierte sicherheitspolitische Forschung wie kaum jemand sonst geprägt.

Literatur

- Allison, Graham T./Zelikow, Philip 1971: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA.
- Daase, Christopher/Deitelhoff, Nicole/Geis, Anna 2024: Wer hat uns verraten? Friedens- und Sicherheitsforschung in Kriegszeiten, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 31: 2, 83-105.
- Daase, Christopher/Hellmann, Gunther 2014: Helga Haftendorn (geboren 1933), in: Jesse, Eckhard/Liebold, Sebastian (Hrsg.): *Deutsche Politikwissenschaftler. Werk und Wirkung*, Baden-Baden, 289-302.
- Grewe, Wilhelm 1960: *Deutsche Außenpolitik der Nachkriegszeit*, Stuttgart.
- Grieco, Joseph M. 1988: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: *International Organization* 42: 3, 487-507.
- Haftendorn, Helga (Hrsg.) 1975a: *Theorie der internationalen Politik: Gegenstand und Methoden der internationalen Beziehungen*, Hamburg.
- Haftendorn, Helga 1974: Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1973, Düsseldorf.
- Haftendorn, Helga 1975: Versuch einer Theorie der Entspannung, in: *Sicherheitspolitik heute* 2, 223-242.
- Haftendorn, Helga 1975b: Bemühungen um eine Theorie internationaler Beziehungen. Eine wissenschaftstheoretische Einführung, in: Haftendorn, Helga (Hrsg.): *Theorie der internationalen Politik. Gegenstand und Methode der internationalen Beziehungen*, Hamburg, 9-36.
- Haftendorn, Helga 1978: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse*, Bonn, 15-38.
- Haftendorn, Helga 1983: *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga 1989: Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30: 1, 32-49.
- Haftendorn, Helga 1991: The Security Puzzle: Theory-Building and Discipline Building in International Security, in: *International Studies Quarterly* 35: 1, 3-17.
- Haftendorn, Helga 1999: Der Wandel des Atlantischen Bündnisses nach dem Ende des Kalten Krieges, in: Medick-Krakau, Monika (Hrsg.): *Außenpolitischer Wandel in theoretischer und vergleichender Perspektive*, Baden-Baden, 257-284.
- Haftendorn, Helga 2006: Kurswechsel: Ein Paradigma außenpolitischer Reform, in: *Politische Vierteljahresschrift* 47: 4, 671-685.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim (Hrsg.) 1978: *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse*, Bonn.
- Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A. (Hrsg.) 1999: *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford.
- Hellmann, Gunther/Wolf, Reinhard 1993: Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO, in: *Security Studies* 3: 1, 3-43.
- Hirschman, Albert O. 1970: The Search for Paradigms as a Hinderance to Understanding, in: *World Politics* 22: 3, 329-343.
- Hollis, Martin/Smith, Steve 1990: *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford.
- Jervis, Robert 1978: Cooperation under the Security Dilemma, in: *World Politics* 30: 2, 167-214.

- Katzenstein, Peter J. (Hrsg.) 1996: The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York, NY.
- Kindermann, Gottfried-Karl 1965: Politische Theorie und internationale Politik: in der Sicht der realistischen Schule Hans J. Morgenthau und Reinhold Niebuhrs, in: Politische Vierteljahresschrift 6: 3, 291-301.
- Krause, Joachim 2022: Strategische Studien in den Internationalen Beziehungen, in: Sauer, Frank/Hauff, Luba/Masala, Carlo (Hrsg.): Handbuch Internationale Beziehungen, Wiesbaden, 609-637.
- Lijphart, Arend 1974: International Relations Theory: Great Debates and Lesser Debates, in: International Social Science Journal 26: 1, 11-21.
- Mearsheimer, John J. 1990: Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War, in: International Security 15: 1, 5-56.
- Schwarz, Hans-Peter 1975: Die Politik der Westbindung oder die Staatsraison der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Politik 22: 4, 307-337.
- Sil, Rudra/Katzenstein, Peter J. 2010: Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions, in: Perspectives on Politics 8: 2, 411-431.
- Smith, Steve 1987: Paradigm Dominance in International Relations: The Development of International Relations as a Social Science, in: Millennium 16: 2, 189-206.
- Snyder, Glenn H. 1984: The Security Dilemma in Alliance Politics, in: World Politics 36: 4, 461-495.
- Wallander, Celeste A./Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O. 1999: Introduction, in: Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste (Hrsg.): Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, 1-18.
- Walt, Stephen M. 1989: Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?, in: Journal of International Affairs 43: 1, 1-17.
- Walt, Stephen M. 1987: The Origins of Alliances, Ithaca, NY.

Prioritätenkonflikte, Sowohl-als-Auch-Politik und die Praxis (und Erforschung) deutscher Außenpolitik

Helga Haftendorn zählt zu den prägenden Figuren der deutschen Forschung in den Internationalen Beziehungen (IB) der Nachkriegszeit. Insbesondere ihre Beiträge zur Außenpolitikforschung im Allgemeinen und zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik im Besonderen haben die deutsche IB-Forschung stark geprägt. Ihre Verbindung von quellenbasierter historischer Forschung einerseits und theoretischer Fundierung sowie begrifflicher Präzision andererseits eröffneten neue Blicke auf außenpolitische Entscheidungen als soziales Handeln, das sowohl die Zwänge politischer Entscheidungsfindung wie auch ihre breitere Einbettung in internationales Verflechtungssystem besser nachvollziehbar machten. Dieser Beitrag diskutiert zudem wie sich der Ertrag ihrer Forschung mit einer breiteren Konzeptualisierung von Außenpolitik verbinden lässt, die die Trennung zwischen systemischer und subsystemischer Forschung auflöst und stärker auf die grenzbildenden Effekte von Außenpolitik, etwa hinsichtlich der Formierung neuer außenpolitischer Akteure eingeht.

1. Einleitung

Die Außenpolitik umfasst ein weites Feld und auch ihre Theoretisierung hat sich in den Jahrzehnten, seit Helga Haftendorn einen ihrer wissenschaftlichen Schwerpunkte in diesem Feld legte und die deutsche Außenpolitikforschung der alten Bundesrepublik wie wenige andere prägte, deutlich ausdifferenziert.¹ Diese starke Ausdifferenzierung (und Abgrenzung von einer *systemisch* definierten Teildisziplin *Internationale Beziehungen* (IB)), die insbesondere die für die IB als Ganzes durchgängig dominante US-amerikanische *foreign policy analysis* durchlaufen hat (Hudson 2008), haben allerdings weder Haftendorn, noch die deutsche Außenpolitikforschung im breiteren Sinne mitgemacht. Auch wenn Anregungen aufgegriffen und mit einer stärker durch die deutsche Geschichtswissenschaft geprägten Tradition produktiv verbunden wurden. In diesem Essay soll der Beitrag von Helga Haftendorn zu diesem Forschungsstrang gewürdigt und ihre bleibenden Verdienste in einen größeren Kontext eingeordnet werden.

1 Für Anregungen bei der Abfassung dieses Beitrags danke ich den Kollegen, die zu diesem Gedenksymposium beigetragen haben, insbesondere Otto Keck und Christian Tuschhoff.

2. Außenpolitik verstehen und erklären

Das klassische Verständnis von Außenpolitik, das der Völkerrechtler und spätere deutsche Botschafter in Washington, Wilhelm Grewe, zur Rahmung des *Handbuchs der deutschen Außenpolitik* in den 1970er Jahren formulierte, bildete in der jungen Bundesrepublik die Hintergrundfolie einer durch die Rechtswissenschaften und „die Idee der Staatsräson“ (Meinecke 1929) geprägten, stark auf die Exekutive fixierten Außenpolitikforschung. Während man, so damals Grewe, „unter *Außenpolitik* die Selbstbehauptung einer Nation im internationalen Kräftespiel versteht, so ist *Diplomatie* die Anwendung und Ausführung dieser Politik durch die dazu berufenen Personen“ in den Außenministerien (Grewe 1975: 31). Dies war bis in die 1970er Jahre hinein das dominante Verständnis von Außenpolitik.

Selbstbehauptung war von Anbeginn an auch eine Leitkategorie in den Forschungsarbeiten von Helga Haftendorn zur deutschen Außenpolitik. Sie verband diese aber angesichts der obwaltenden *Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik* schon früh mit dem Begriff der *Selbstbeschränkung* als einer zwingenden Kehrseite deutscher Außenpolitik.² Denn dass sie bei aller Verwurzelung in der Tradition der geschichtswissenschaftlichen Ausrichtung der Außenpolitikforschung bereits früh Anregungen aus einer stärker systematisch und theoretisch ausgerichteten *foreign policy analysis* in den USA aufgriff, war spätestens in den 1970er Jahren erkennbar. Hier machten sich Einflüsse bemerkbar, die sie bereits während eines Studienaufenthalts in den USA in den 1950er Jahren geprägt und die sie dann in den 1970er und 1980er Jahren als Gastprofessorin an der *Georgetown University* und der *Stanford University* fachlich vertieft hatte. Als überzeugter Transatlantikerin lag ihr aber auch sehr viel daran, zwischen zwei unterschiedlichen wissenschaftlichen Traditionen zu vermitteln und theoretische Impulse aus der US-amerikanischen Forschung mit der stärker historisch geprägten deutschen Politikwissenschaft zu verbinden.

In der folgenden Begriffserläuterung, die Helga Haftendorn in einem Beitrag aus dem Jahr 1990 über außenpolitische Entscheidungsprozesse vorgeschlagen hat, spiegeln sich auch im gegenwärtigen Verständnis nach wie vor wesentliche Aspekte der Außenpolitikforschung:

„Außenpolitik wird als aktives Handeln verstanden, in dessen Verlauf autorisierte (individuelle oder kollektive) Akteure aufgrund der ihnen zugänglichen Informationen und in Einschätzung ihrer Interessen eine Situation definieren und, darauf gestützt, eine Entscheidung („decision“) zugunsten spezifischer Handlungsoptionen treffen. Davon zu unterscheiden ist die Umsetzung („implementation“) des Handels in konkrete Politik, die in der Regel im Zusammenwirken mit anderen Akteuren erfolgt. Außenpolitisches Handeln ist selten das Ergebnis der Entscheidungen eines einzelnen Politikers; es be-

2 Vgl. zur Koppelung von Selbstbehauptung und Selbstbeschränkung den Titel ihres Spätwerks *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung* (Haftendorn 2001) sowie, zu den Strukturbedingungen deutscher Außenpolitik, ihren einführenden Beitrag *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik* zum Sammelband *Verwaltete Außenpolitik* (Haftendorn 1978).

inhaltet vielmehr ein Bündel von zielgerichteten Handlungen („Output“) kooperierender und konfligierender politischer Akteure“ (Haftendorn 1990: 403).

Außenpolitik war in Haftendorns Verständnis also, erstens, eine Form sozialen Handelns aufgrund spezifischer Situationsdefinitionen, die zwar (im Kontrast, etwa zum Verständnis Grewes) in konkreten *Entscheidungen* zum Ausdruck kommt, sich darin aber weder erschöpft, noch auf einzelne Entscheidungsträger*innen – seien sie nun individuell oder kollektiv gefasst – reduzieren lässt.³ Bezogen auf einzelne Staaten setze zudem, zweitens, „jede um vertieftes Verstehen bemühte Analyse“ (Haftendorn et al. 1982: 1) – wie es im ersten Satz eines von Haftendorn im Jahr 1982 mit herausgegebenen Studienbuchs zur *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* hieß – voraus, dass „zunächst die historischen, politischen und sozialen Wurzeln“ (Haftendorn et al. 1982: 1) freigelegt werden, auf denen dieses Staatswesen beruht. Im Fall der Bundesrepublik Deutschland waren dies für Haftendorn „drei Faktoren, die gleichsam Konstitutionsbedingungen ihres politischen Systems sind und ohne deren Vergegenwärtigung Selbstverständnis und Handlungsmuster der Bundesrepublik nur unzulänglich erklärt werden können: die fehlende demokratische Tradition, die ungeklärte nationale Frage und die Einbindung der Bundesrepublik in das westliche Wirtschafts- und Sicherheitssystem“ (Haftendorn et al. 1982: 2).

Außenpolitik als aktives Handeln und Entscheiden vor dem Hintergrund spezifischer Konstitutionsbedingungen war aber, drittens, immer auch eingebettet in einen größeren internationalen Kontext oder „Handlungszusammenhang“ (Haftendorn 1990: 412). In einem ihrer frühesten und für die deutsche Außenpolitikforschung prägendsten, vor allem durch die Forschungsarbeiten zu einem sogenannten *bureaucratic politics*-Ansatz (Allison/Halperin 1972) theoretisch inspirierten Band, dem Sammelband *Verwaltete Außenpolitik* aus dem Jahr 1978, verwies sie mit ihren Mitherausgebern in der Einleitung darauf, dass Außenpolitik „viel weniger in der Entscheidung und Durchsetzung von geschlossenen gedanklichen Konzepten [...] als vielmehr im geschmeidigen Reagieren auf sich verändernde internationale und innenpolitische Herausforderungen“ bestehe (Haftendorn et al. 1978: 7). Dem Thema *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik* widmete Haftendorn dann auch den ersten Beitrag eines Bandes, der sich im Gefolge der bahnbrechenden Arbeiten von Graham Allison (1971; 1975) detailliert mit sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen der 1970er Jahre befasste.

3 In einer Anmerkung zu diesem Definitionsvorschlag fügte sie hinzu: „Wir sehen uns heute mit dem begrifflichen Problem konfrontiert, daß sich der Begriff *außenpolitischer Entscheidungsprozeß* eingebürgert hat, wir aber *außenpolitisches Handeln* meinen, bei dem die eigentliche ‚Entscheidung‘ nur einen Teilaspekt ausmacht. Im vorliegenden Beitrag werden beide Begriffe in der Regel synonym gebraucht. Außenpolitisches Handeln ist jedoch nicht identisch mit Außenpolitik (im Sinne von ‚policy‘)“ (Haftendorn 1990: 419). Die um Sinnrekonstruktion genauso wie um historische Ursache-Wirkungsanalyse bemühte Wissenschaftlerin Haftendorn verwob so in ihrer konkreten Forschung begriffliche und analytische Präzision mit einer auf das Verstehen größerer historischer Zusammenhänge abzielenden Perspektive.

Am innovativsten und für die Außenpolitikforschung auch konzeptionell prägend kam dieser Dreiklang von Haftendorns Verständnis von Außenpolitik in ihrem Beitrag *Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Haftendorn 1989) zum Ausdruck. Hier verknüpfte sie grundsätzliche begriffliche Überlegungen mit einer Art Strukturanalyse westdeutscher außenpolitischer Entscheidungen, die sowohl die Ziel- und Prioritätenkonflikte wie auch ihre kreative Auflösung im Entscheidungsprozess westdeutscher Außenpolitik ins Zentrum rückte. Wie schon im Titel ihrer Habilitationsschrift, *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung* (Haftendorn 1974), spiegelte sich in dieser Fokussierung das für ihr gesamtes Werk kennzeichnende Grundverständnis, dass politische Prozesse ihre stärkste Kraft und ihre spannendsten wissenschaftlichen Problemstellungen an jenen Schnittstellen entfalteten, an denen konkurrierende politische Forderungen aufeinandertreffen. Insbesondere das Spannungsverhältnis zwischen dem grundgesetzlichen Auftrag der Wiederherstellung der deutschen Einheit einerseits und der Verankerung in westlichen Sicherheitsstrukturen andererseits zog sich wie ein roter Faden durch ihre Analyse – beginnend mit der Stalin-Note 1952 über die Ostpolitik Willy Brandts bis hin zu einem deutlich selbstbewussteren Auftreten der Bundesrepublik unter Helmut Schmidt Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre, als dessen Festhalten am Entspannungskurs nach der sowjetischen Intervention in Afghanistan sowie dem Sturz des Schah 1979 die deutsche Regierung zunehmend auf Konfrontationskurs mit den USA brachte. Sicherheitsgewährleistung war dabei fast immer ein Balanceakt. Die Vorstellung, „daß militärische Rüstung und ihre ständige Potenzierung eine wesentliche Konfliktsache sind“ erschien Haftendorn (weil sie „Ursache und Wirkung miteinander verwechselt“) immer genauso abwegig wie ihr umgekehrt die entgegengesetzte Denkrichtung „lebensgefährlich“ erschien, „welche die mit dem Einsatz von Nuklearwaffen verbundenen Gefahren verniedlicht oder aber Sicherheit letztlich nur durch Menschheitsmordmaschinen gewährleistet sieht“ (Haftendorn 1974: 19). Sicherheitspolitik (oder „Sicherheitsfixierung“ wie Haftendorn (1974: 353) schrieb) musste in diesem Verständnis als Instrument zum Zwecke der „Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung“ (Haftendorn 1974) so lange Kern jeglicher deutscher Außenpolitik sein, wie die beiden deutschen Teilstaaten das wahrscheinlichste Schlachtfeld eines neuen großen Krieges abgaben. Das schloss aber zwingend ein, dass man sich entspannungspolitisch um eine Annäherung bemühte und entsprechend auch die Prioritäten anpasste, um den *worst case* der massiven Vergeltung zu vermeiden.

Deutlich wird in solchen Analysen wie auch in den Monografien von Haftendorn zur deutschen Außenpolitik im Allgemeinen wie stark ihr analytischer Blick auf die *Austarierung spannungsgeladener Zielkonflikte* gerichtet war. In ihrem 1986 erschienenen Buch *Sicherheit und Entspannung* (Haftendorn 1986), das der Historiker Fritz Stern in einer Buchnotiz in *Foreign Affairs* als „grounded on a fine mastery of the massive relevant literature“ (Stern 1984: 200) lobte, stand etwa die Frage im Mittelpunkt, wie unter den internationalen und innenpolitischen

Bedingungen, die die deutsche Außenpolitik zwischen 1955 und 1982 prägten, „der latente Prioritätenkonflikt zwischen der primär im Rahmen der Nordatlantischen Allianz formulierten Verteidigungspolitik und der am Ziel einer Überwindung der Teilung Deutschlands orientierten Ost- und Entspannungspolitik bewältigt wurde“ (Haftendorn 1986: 709). Für Haftendorn war dies letztlich die Frage nach „Autonomie und Handlungsspielraum bundesdeutscher Außenpolitik“ (Haftendorn 1986: 735-741). Der Begriff des Handlungsspielraums war in ihrer Analyse stets ein Schlüsselbegriff – vor allem in dem Sinne, dass nach ihrer Einschätzung praktisch alle „Bundesregierungen den außenpolitischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik als begrenzt einschätzten“ und „eine weitgehend reaktive Außenpolitik bzw. eine solche [betrieben], deren Innovationsfähigkeit sich innerhalb der Grenzen des perzipierten Handlungsspielraumes bewegten“ (Haftendorn 1989: 45-46).

In dieser Hinsicht deutete sie die außenpolitische Gestaltungsmacht der Bundesrepublik deutlich zurückhaltender als etwa Timothy Garton Ash – und zwar auch nach der Vereinigung (vgl. etwa Haftendorn 2001: 386-389). Garton Ash (1994) kommt zwar in der Sache zu einem ähnlichen Urteil wie Haftendorn – dass die Bundesrepublik eine der „konsistentesten Außenpolitiken unter sämtlichen Westmächte betrieben“ (1994: 72) habe und stets auf das Austarieren konkurrierender Ziele bedacht gewesen sei (Garton Ash prägte in diesem Kontext die Formulierung „the politics of *sowohl-als-auch*“ (1994: 72) zur Charakterisierung deutscher Außenpolitik, die später auch von anderen aufgegriffen wurde). Er fügte dem aber in der Gesamtschau einen deutlich positiveren und aktiveren Akzent hinzu, als er schrieb, dass diese Strategie in der deutschen Vereinigung 1990 in einem „außenpolitischen Erfolg jenseits aller Träume kulminierte“ (Garton Ash 1994: 72). Ein zentrales Kennzeichen bundesdeutscher Diplomatie sei dabei eine Strategie gewesen, die er als *Abnutzungsmultilateralismus* („attritional multilateralism“) bezeichnet: „German diplomacy has excelled at the patient, discreet pursuit of national goals through multilateral institutions and negotiations“ (Garton Ash 1994: 71). Gleichzeitig hätten alle Bundeskanzler seit der Gründung der Bundesrepublik den außenpolitischen Handlungsspielraum systematisch *auszuweiten* gesucht. Auch wenn Haftendorn hinsichtlich des Befundes vielleicht nicht ganz so weit gehen wollte, so stimmte sie Garton Ash sicherlich hinsichtlich der politischen Zielsetzung zu, dass alle Bundeskanzler der alten Bundesrepublik auf eine solche Erweiterung des Handlungsspielraums bedacht waren. Die bis weit in die 1980er Jahre anhaltende „Dominanz sicherheitspolitischer Prioritäten [...] sorgte für ein hohes Maß an außenpolitischer Kontinuität“. Aufgrund der Entspannungspolitik gelang es der westdeutschen Außenpolitik aber immer besser, ihren Handlungsspielraum über die Jahrzehnte hinweg langsam, aber stetig auszuweiten, auch wenn „die Schwingungsbreite“, innerhalb derer sie sich bewegen konnte, durch den „Bündniskontext als eine Art von Kontrollinstrument“ (Haftendorn 1986: 740) begrenzt blieb.

In jedem Fall aber vertrat Haftendorn immer die Auffassung, dass der Kern des Bonner Erfolgsrezepts nicht in einem als *Kultur der Zurückhaltung* kaschierten, vermeintlich selbstlosen Interessenverzicht lag, wie der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder zu suggerieren schien. Vor allem in den späten 1990er Jahren

nährte Schröder die Vorstellung, dass außenpolitisches „Selbstbewusstsein“ eine Erfindung der „Berliner Republik“ sei (vgl. Hellmann 2000).

Haftendorn vertrat demgegenüber die Auffassung, dass die außenpolitischen Eliten der alten Bundesrepublik die Grenzen der eigenen Handlungsfähigkeit sahen und zum eigenen Vorteil nutzten. Dabei perfektionierten sie ein bereits früh eingesetztes bundesrepublikanisches Erfolgsrezept, das Haftendorn als „Methode des Souveränitätsgewinns durch Souveränitätsverzicht“ charakterisierte (Haftendorn 2001: 436).

Wie auch immer solche feinen Bewertungsunterschiede einzuordnen sein mögen, beide, Haftendorn und Garton Ash, können Evidenzen für ihre jeweilige Sichtweise mobilisieren. Evidenzbasierte Analyse und sprachliche Präzision waren Helga Haftendorn in ihrer Forschung ohnehin immer ein zentrales Anliegen. Ohne sich in ihren Veröffentlichungen allzu lang über spezifische Methoden ihrer Vorgehensweise auszulassen – im Vorwort zu *Sicherheit und Entspannung*, etwa, wollte sie darauf explizit zugunsten der „Lesbarkeit“ verzichten – war für alle, die ihre Arbeiten kannten, klar, dass ihre „hermeneutische Analyse“ (wie sie dies selbst nannte) auf einer sehr breiten und vielfältigen empirischen Basis beruhte: „Originaldokumenten, Archivmaterial, Interviews und Zeugnissen von Zeitgenossen“ wie auch einem „umfangreichen, seit den fünfziger Jahren geführtes Presseschnittarchiv“ (alle Zitate Haftendorn 1986: 15-16). Gerade in dieser außerordentlich gründlichen, vergleichenden Sichtung und Aufarbeitung unterschiedlichster Materialien, die in einem nüchternen Duktus zu Papier gebracht wurden, zeigte sich eine der großen Stärken der akribischen Wissenschaftlerin Helga Haftendorn. Besonders beeindruckend war (nicht zuletzt in der Nahbeobachtung der Mitarbeiter*innen), wie sie Archivmaterialien und Quellen einerseits mit eigenen Gesprächen mit Zeitzeugen und Entscheidungsträgern wie auch der zeitgenössischen Medienberichterstattung in Qualitätszeitungen verknüpfte. Wie die Praktiker*innen deutscher Außenpolitik ihre jeweilige Entscheidungssituation sahen, war genauso wichtig wie der Blick in die (öffentlich zugänglichen oder erst später freigegebenen) Quellen jener Zeit und den gut informierten und kritischen zeitgenössischen Blick von bestens vernetzten Journalist*innen. Es würde uns und unseren Studierenden gut anstehen, uns daran wieder ein Beispiel zu nehmen.⁴

3. Außenpolitik breiter konzeptualisieren

Bei aller Fokussierung auf außenpolitische Entscheidungsprozesse, Handlungsspielräume und Prioritätenkonflikte war es Helga Haftendorn immer auch ein Anliegen, die *großen Linien* der Außenpolitik nachzuzeichnen und pointiert auf

4 Zu dieser Forschungshaltung gehörte auch die kritische Distanz der Wissenschaftlerin selbst. Im Vorwort zu *Sicherheit und Entspannung* heißt es etwa auch, dass ihr in einigen Fällen vor der breiteren Veröffentlichung „Akteneinsicht“ gewährt wurde. Davon machte sie „jedoch nur Gebrauch [...], wenn sie nicht an Auflagen geknüpft war“ (Haftendorn 1986: 16).

den Begriff zu bringen. Vor allem in ihren Monografien verband sie dabei die Stärken der in der geschichtswissenschaftlichen Tradition deutscher Politikwissenschaft weiterhin sichtbaren Fähigkeit, auch für breitere Leserschichten zugängliche *Gesamtdarstellungen* zu verfassen, mit dem analytischen Blick für die systematische Rückkoppelung und akribische Fundierung in entsprechender Empirie. Verortet man Haftendorns Zugriff aber auch in der zeitgenössischen, deutlich stärker ausdifferenzierten Außenpolitikforschung, kommen Facetten stärker in den Blick, die in Haftendorns Arbeiten zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen waren, die sie aber in ihrer Forschung bei aller Bedeutung, die sie interdependenten Strukturbedingungen von Außenpolitik zuwies, weniger interessierten.

Wenn man beispielsweise an Niklas Luhmanns Definition des Politischen denkt – die „Ermöglichung und Herstellung von kollektiv bindenden Entscheidungen“, wobei für Luhmann beides „immer auch am Staat, aber nie nur am Staat orientiert“ war (Luhmann 1984: 103) – dann lag der Fokus des Interesses von Haftendorn immer auf der *Herstellung* von Entscheidungen im *staatlichen* Kontext, weniger auf ihren *Ermöglichungsbedingungen* und weniger in Beobachtungskontexten *jenseits* des Staates. Beides rückt aber dann *auch* in den Fokus – und mir scheint dies ein wichtiger Strang der neueren theoretisch reflektierten Außenpolitikanalyse zu sein, vor allem dann, wenn man Außenpolitik – wie Richard Ashley vorschlug – als „a specific kind of boundary producing political performance“ (1987: 53) begreift:

„Why not understand foreign policy as a specific sort of interpretive performance whose overlapping effects include (a) the constitution and empowering of states and other subjects, (b) the defining of their socially recognized competencies, and (c) the securing of the boundaries that differentiate domestic and international, economic and political spheres of practice and, with them, the proper domains in which specific subjects may secure recognition and competently act?“ (Ashley 1987: 53).

Mit einem solchen makrosoziologischen Blick, der historische Prozessualität genauso ernst nimmt wie er umfassendere strukturelle Prozesse zu erfassen vermag, wird auch stärker jener Intuition Rechnung getragen, dass Staat, Außenpolitik und (inter-)nationale Ordnung die internationalen Beziehungen wechselseitig *konstituieren* – einer Intuition oder gar *Binsenweisheit*⁵, der zwar niemand widerspricht, die hinsichtlich ihrer Theoretisierung aber für die beiden traditionellen Stränge der IB-Forschung, die *systemische* IB-Forschung auf der einen und die *subsystemische* Außenpolitikforschung auf der anderen Seite aus unterschiedlichen Gründen schwer überwindbare Hürden aufzuwerfen scheint.⁶ Sie führt dazu, dass die jeweils andere Seite sozusagen *primitiv* gestellt wird, weil man angeblich beide Seiten in ihrer wechselseitigen Konstitution nicht gleichzeitig theoretisieren könne. Die beiden systemischen IB-Theoretiker Kenneth Waltz und Alexander Wendt, etwa,

5 Vgl. Alexander Wendts Feststellung „(i) human beings and their organizations are purposeful actors whose actions help reproduce or transform the society in which they live, and (ii) society is made up of social relationships, which structure the interactions between these purposeful actors. Taken together these truisms suggest that human agents and social structures are, in one way or another, theoretically interdependent or mutually implicating entities“ (Wendt 1987: 337–338).

6 Hier greife ich in Teilen auf einen früheren Aufsatz zurück (vgl. Hellmann 2018).

sind sich einig, dass die beiden Ebenen (*aggregate behavior* auf der systemischen und *unit behavior* auf der subsystemischen) mit unterschiedlichen *dependent variables* einhergingen, man sich daher für das eine *oder* andere entscheiden müsse. Beide wollen sich auch explizit *nicht* mit den ordnungsbildenden Effekten von Außenpolitik befassen (Wendt 1999: 11-12, 14; Waltz 1979: 18-37, 60-78; Waltz 1996: 54, 56).

Bei *subsystemischen* Außenpolitikforscher*innen wird diese Blindstelle nahezu eins-zu-eins gespiegelt: da auf der Analyseebene des Staates (bzw. der Außenpolitik) ohnehin schon eine Vielzahl von Variablen einzubeziehen sei⁷ und am Anfang der Verursachungskette prinzipiell „human beings, acting singly or in groups“ stünden, reicht der Erklärungshorizont nicht über den Staat hinaus („that which is to be explained is usually envisioned at the state level (i.e., nation-state foreign policy)“) (Hudson 2010). Den Staat übergreifende ordnungsbildende Effekte von Außenpolitik kommen insofern für die auf die *subsystemische* Analyseebene konzentrierte Außenpolitikforschung genauso wenig in den Fokus der Theoretisierung wie umgekehrt ordnungsbildende Verursachung durch außenpolitisches Handeln für systemische Theoretisierung irrelevant bleibt. Das ist allerdings nicht nur für beide Seiten der Medaille ein Nachteil, sondern vor allem für die IB insgesamt. Denn auch wenn etwa die konkrete Praxis von Diplomaten*innen und außenpolitischen Entscheidungsträger*innen im Zentrum der Außenpolitikforschung steht, so bleibt ihre für das Staatensystem als Ganzes *konstitutive* und sehr spezielle professionelle Praxis auf einer allgemeineren Ebene nach wie vor deutlich unterbelichtet.⁸ Dies ist umso erstaunlicher als der französische Soziologe Raymond Aron schon sehr früh auf die *symbolische Rolle* von Soldaten und Diplomaten (und man möchte hinzufügen: Spionen) für die Konstituierung internationaler Beziehungen hingewiesen hat.⁹

Solche, von Ashley (1987) angesprochene *grenzziehende Effekte* von Außenpolitik, die sich nicht unbedingt in vordergründigen außenpolitischen Entscheidungen manifestieren, finden sich auch auf anderen Ebenen, wenn wir etwa die Formierung neuer Akteure jenseits staatlicher Subjekte in den Blick nehmen. Gerade wenn man in dieser Hinsicht die neuere Forschung über die Außenpolitik der Europäischen Union reflektiert, zeigen sich hier auch beträchtliche Innovationspotenziale für eine theoretisch neu akzentuierte Außenpolitikforschung, die die überstarke Grenzziehung zwischen systemischer IB und Außenpolitikanalyse durchbricht. Markus Kornprobst zeigt dies etwa anhand seiner Analyse (weitgehend impliziter) Europäischer *grand strategy*, einer traditionell dem Staat zugewiesenen Praxis sicherheitspolitischen Handelns, die gerade auf der Ebene der Europäischen Union (EU) als „taken-for-granted agreements“ (Kornprobst 2015: 267) eine Form kollektiven

7 Vgl. hierzu ausgewählte neun „major levels of analysis in FPA“ sowie eine Vielzahl berücksichtigungsbedürftiger Variablen bei Hudson (2010), Goldgeier (2010) und Potter (2010).

8 Eine wichtige Ausnahme stellen hier bezogen auf die Praxis der Diplomatie die Arbeiten von James Der Derian (bspw. 1987) dar.

9 „Der Botschafter und der Soldat leben und symbolisieren die internationalen Beziehungen“ (Aron 1986: 14). Zur unterbelichteten Rolle der Nachrichtendienste zur Konstituierung von Außenpolitik und internationaler Ordnung vgl. Helmig (2022).

(außenpolitischen) Handelns ermöglichte, die man mit einem Gebilde wie der EU nicht unmittelbar assoziieren würde und die ein verändertes Akteursverständnis impliziert, das auch nicht ohne grenzziehende Effekte für die internationalen Beziehungen als Ganzes bleibt. Ähnliches gilt für die Arbeiten von Heidi Maurer und Richard Whitman, die den Akteurscharakter der EU nicht an vordergründigen *Entscheidungen* oder staatlichen außenpolitischen Entscheidungssystemen ähnlichen Strukturen festmachen, sondern auf grundlegendere Kräfte – hier: eine sich über 50 Jahre stetig festigende Norm, gemeinsam zu handeln – verweisen, die jene grenzziehenden Effekte hervorbringt, die die EU effektiv zu einem *Akteur* macht, in ihren Worten: „the *commonality of purpose* embodied in EU foreign policy cooperation rather than the *commonality of outcomes*“ (Maurer et al. 2023: 224).

Neuere Forschungsstränge wie diese verbreitern nicht nur den Horizont der Außenpolitikforschung, sondern beleuchten auch Dynamiken, die die Abschottung zwischen systemischer und subsystemischer Theoretisierung aufweichen und sowohl eine breiter verstandene Praxis der Außenpolitik wie auch beide Ebenen verbindende Prozesse ordnungspolitischer Transformation beleuchten. Dass mit solchen Verständnissen von Außenpolitik auch eine Veränderung unserer Theorie- und Methodenkonzeptionen verbunden sein könnte (vgl. Hellmann 2017), mag nicht zwingend sein, könnte aber die Diskussion befruchten.

Literatur

- Allison, Graham T. 1971: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, MA.
- Allison, Graham T. 1975: Begriffliche Modelle und das Wesen der politischen Entscheidung, in: Haftendorn, Helga/Hoyng, Hans/Krause, Joachim (Hrsg.): *Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen*, Hamburg, 255-274.
- Allison, Graham T./Halperin, Morton H. 1972: Bureaucratic Politics: A Paradigm and some Policy Implications, in: Ulmann, Richard A./Tanter, Raymond (Hrsg.): *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, NJ, 40-79.
- Aron, Raymond 1986: *Frieden und Krieg: Eine Theorie der Staatenwelt*, Frankfurt a. M..
- Ashley, Richard K. 1987: *Foreign Policy as Political Performance*, in: *International Studies Notes* 13: 2, 51-54.
- Der Derian, James 1987: *On Diplomacy: A Genealogy of Western Estrangement*, Oxford.
- Garton Ash, Timothy 1994: Germany's Choice, in: *Foreign Affairs* 73: 4, 65-81.
- Goldgeier, James. M. 2010: *Foreign Policy Decision Making*, in: *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.398>; 8.12.2024.
- Grewe, Wilhelm G. 1975: *Diplomatie*, in: Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): *Handbuch der deutschen Außenpolitik*, München, 31-36.
- Haftendorn, Helga 1974: *Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955–1973*, Düsseldorf.
- Haftendorn, Helga 1978: *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Ent-*

- scheidungsprozesse in Bonn (Bibliothek Wissenschaft und Politik), Band 20, Köln, 15-38.
- Haftendorn, Helga/Wilker, Lothar/Wörmann, Claudia 1982: Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland (WAV Studienbücher, Reihe Recht und Politik), Berlin.
- Haftendorn, Helga 1986: Sicherheit und Spannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga 1989: Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 1, 32-49.
- Haftendorn, Helga 1990: Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Politische Vierteljahresschrift 31 (Sonderheft 21), 401-423.
- Haftendorn, Helga 2001: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, 1945-2000, Stuttgart.
- Helmig, Jan 2022: Nachrichtendienste in der Weltgesellschaft. Systemtheoretische Perspektiven, Heidelberg.
- Hellmann, Gunther 2000: Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewusstsein, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik, in: Lammer, Christiane/Schrader, Lutz (Hrsg.): Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zwei Jahre nach dem Regierungswechsel, (AFK-Jahrestagung 1999), Baden-Baden, 42-77.
- Hellmann, Gunther 2017: Linking Foreign Policy and Systemic Transformation in Global Politics: Methodized Inquiry in a Deweyan Tradition, in: Foreign Policy Analysis 13: 3, 578-598.
- Hellmann, Gunther 2018: Außenpolitik und Ordnungsbildung. Horizonte der Theoretisierung und Forschung in den Internationalen Beziehungen, in: Albert, Mathias/Deitelhoff, Nicole/Hellmann, Gunther (Hrsg.): Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft, Wiesbaden, 77-101.
- Hudson, Valerie M. 2008: The History and Evolution of Foreign Policy Analysis, in: Smith, Steve/Hadfield, Amelia/Dunne, Tim (Hrsg.): Foreign Policy. Theories, Actors, Cases, Oxford, 12-29..
- Hudson, Valerie M. 2010: Foreign Policy Analysis: Origins (1954-93) and Contestations, in: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.396>; 8.12.2024.
- Kornprobst, Markus 2015: Building Agreements upon Agreements: The European Union and Grand Strategy, in: European Journal of International Relations 21: 2, 267-292.
- Luhmann, Niklas 1984: Staat und Politik: Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, in: Politische Vierteljahresschrift 25 (Sonderheft 15), 99-125.
- Maurer, Heidi/Whitman, Richard G./Wright, Nicholas 2023: The EU and the Invasion of Ukraine: a Collective Responsibility to Act?, in: International Affairs 99: 1, 219-238.
- Meinecke, Friedrich 1929: Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte, München.
- Potter, Philip B. K. 2010: Methods of Foreign Policy Analysis, in: The International Studies Encyclopedia, in: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.34>; 8.12.2024.
- Stern, Fritz. 1984: Buchnotiz zu Haftendorn 1986, in: Foreign Affairs 63: 1, 199-200.
- Waltz, Kenneth N. 1979: Theory of International Politics, Reading, MA.
- Waltz, Kenneth N. 1996: International Politics is not Foreign Policy, in: Security Studies 6: 1, 54-57.
- Wendt, Alexander 1999: Social Theory of International Politics, Cambridge.

Mythos Zivilmacht?

Zu den außenpolitischen Prioritätenkonflikten der Handelsmacht Deutschland

Für die Prämissen der Zivilmacht-Literatur zur deutschen Außenpolitik ist die Beobachtung puzzling, dass Deutschland in zentralen Außenwirtschaftsfragen gegenüber Russland oder China versucht hat, eigene Präferenzen gegen Kritik und Widerstand der EU- und NATO-Partner durchzusetzen, auch um das Risiko politischer Isolierung. Unter welchen Umständen dominieren wirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Prioritäten der Handelsmacht Deutschland die vermeintlich dominante Zivilmacht-Orientierung der deutschen Außenpolitik? Hier wird die Hypothese formuliert, dass die Handlungslogik der Handelsmacht dann die Außenpolitik Deutschlands dominiert, wenn Wirtschaftsinteressen kombiniert mit dem kausalen Glauben der politischen Akteure, dass eine florierende Exportwirtschaft für Wohlstand und Sicherheit Deutschlands unverzichtbar sei, außen-(wirtschafts)politische Entscheidungen bestimmen und einer Gemeinschaftsorientierung sowie Kompromissen mit den Partnern entgegenstehen. Dieser Kausalmechanismus wird hier mittels explorativer Fallskizzen zur Energiepartnerschaft mit Russland (2005-2022) und zu den EU-Ausgleichszöllen auf Chinas E-Autoimporte (2019-2024) plausibilisiert. Diese Untersuchungen werden als Sprungbrett für ein weiterführendes Forschungsprogramm empfohlen, das einen solchen Kausalmechanismus durch dichte Beschreibungen und aufwendige Text- und Prozessanalysen fundiert überprüft.

1. Einleitung¹

Unter welchen Umständen dominieren wirtschaftliche bzw. wirtschaftspolitische Prioritäten der Handelsmacht Deutschland die vermeintlich dominante Zivilmacht-Orientierung deutscher Außenpolitik? Die multilaterale Einbindung Deutschlands in die NATO und die EU war nach dem Zweiten Weltkrieg und fortgesetzt nach der Vereinigung (1990) stets eine zentrale Grundlage und Orientierung deutscher Außenpolitik. Zumal bei geopolitisch relevanten Fragen waren *Never alone!* und *No singularization* zentrale Prämissen der *Zivilmacht Deutschland*, eine außenpolitische Identität, die grundsätzlich eine Politik des kooperativen Multilateralismus, der supranationalen Integration und einer Beschränkung militärischer Macht mittels internationaler Normen bevorzugt (Maull 2000: 56, 66-67). Vor diesem Hintergrund ist es indessen verwunderlich (*puzzling*), dass Deutschland nach der

1 Der Autor dankt Gunther Hellmann, Otto Keck und Christian Tuschhoff sowie den beiden anonymen Gutachter*innen für ihre hilfreichen Kommentare zu Vorfassungen des Textes. Für dennoch verbliebene Unzulänglichkeiten zeichnet allein der Verfasser verantwortlich.

Vereinigung, vertreten durch die jeweilige Bundesregierung, in zentralen außenpolitischen Fragen wie der Energiepolitik gegenüber Russland oder der Handelspolitik gegenüber China offenbar versucht hat, eigene politische Präferenzen gegen Kritik und Widerstand der EU- und NATO-Partner durchzusetzen, auch um das Risiko politischer Isolierung (siehe die Fallskizzen unten). Welche Einflussfaktoren verursachen diese Bereitschaft zum Unilateralismus? Welche Rolle spielen dabei wirtschaftspolitische Kalküle und die Interessen der deutschen Wirtschaft?

Noch für die Bonner Republik hatte Helga Haftendorn ein Paradigma zur Außenpolitik-Analyse im Falle *außenpolitischer Prioritätenkonflikte* für die deutsche Sicherheitspolitik zu Zeiten des Ost-West-Konflikts entwickelt. *Außenpolitische Prioritätenkonflikte* bestehen dann,

„wenn das politische System angesichts internationaler Anforderungen und Widerstände nicht in der Lage ist, die als Ergebnis interner gesellschaftlicher Anforderungen festgelegten Ziele extern durchzusetzen oder angesichts entgegenstehender äußerer Anforderungen zumindest aufrechtzuerhalten“ (Haftendorn 1989: 35).

Ist das politische System nicht bereit zur Anpassung, kommt es zum außenpolitischen Konflikt. Folglich kommt es bei innenpolitischen Konflikten über außenpolitische Prioritäten, dann zu außenpolitischen Konflikten, wenn die Präferenzen zwischen Deutschland und den (westlichen) Partnerstaaten unvereinbar sind.² Solche außenpolitischen Konflikte wurden während des Ost-West-Konflikts bis 1989 angesichts des Sicherheitsdefizits der Bundesrepublik während sicherheitspolitischer Krisen regelmäßig durch asymmetrische Kompromisse zugunsten der USA als westlicher Führungsmacht und Schutzmacht Deutschlands entschieden und damit der Handlungsspielraum deutscher Außenpolitik begrenzt. Dies gelte soweit und so lange, „wie die USA für die Bundesrepublik der glaubwürdige Exporteur von Sicherheit bleibt“ (Haftendorn 1989: 45-47). Dieses traditionell dominante Muster deutscher Außenpolitik hat sich jedoch offenbar geändert, denn wiederholt stellten sich verschiedene Bundesregierungen zumindest seit der Jahrtausendwende bei zentralen außenpolitischen Fragen gegen die Präferenzen der USA oder der EU-Partner. Ist die integrative deutsche Zivilmacht auf Abwegen, ein unilateraler deutscher Sonderweg auf dem Vormarsch?

Warum bzw. unter welchen Bedingungen zeigt sich diese Tendenz zum Unilateralismus? Haftendorn folgend, könnte die Ursache für die Bereitschaft zum Alleingang darin liegen, dass die USA nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ihre Bedeutung als „glaubwürdiger Exporteur von Sicherheit“ eingebüßt haben. Gleichzeitig hat das vereinte Deutschland an Handlungsspielraum gewonnen und nimmt deshalb nun zugunsten innenpolitisch festgelegter Präferenzen außenpolitische Konflikte in Kauf. Politische Entscheidungen sind jedoch stets von verschiedenen Faktoren bzw. von Faktoren-Konfigurationen beeinflusst, in denen strukturelle und situative Einflüsse zusammenwirken, deren relative Relevanz für eine konkrete

2 Diese Problematik von innenpolitischen Anpassungsprozessen im Zug außenpolitischer Konflikte ist prominent in den EU-Studies im Kontext der Forschung zu top-down-Europäisierung aufgegriffen worden (siehe z.B. Börzel 2005).

Entscheidung variieren (Rihoux et al. 2009). Daher ist anzunehmen, dass sich die innenpolitischen Präferenzen für außenpolitische Prioritäten und somit die relative Bedeutung der Rollenkonzepte *Handelsstaat* und *Zivilmacht* für die Evaluation und die Erklärung deutscher Außenpolitik in Abhängigkeit von jeweiligen Interessenkonstellationen und vom internationalen Kontext verändern.

Die maullschen Rollenkonzepte sind Idealtypen, die realiter in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen komplementär politikleitend sind. Die praktizierte Politik entspricht daher den Ergebnissen der Aushandlungsprozesse zu haftendornischen innenpolitischen Konflikten über außenpolitische Prioritäten kombiniert mit den Kompromissen zu außenpolitischen Konflikten mit den Partnerstaaten. Hanns Maull (2015: 415-8) folgend, strebte die Bundesrepublik vor 1990 entgegen der Definition des Handelsstaats als Idealtypus (Rosecrance 1986: 30-41; Staack 2000) *Wohlstand und Prosperität* nicht im Sinne einer unilateralen Nutzenmaximierung als Selbstzweck, sondern vorwiegend als Mittel zur Westintegration, zur Einhegung der Sowjetmacht und zur Rehabilitation als internationaler Kooperationspartner an. Im vereinten Deutschland bestehe die Zivilmacht-Orientierung trotz der fundamentalen Veränderungen der internationalen Umwelt zwar fort, habe jedoch aufgrund des Imperativs der Innenpolitik und daraus erwachsener Einflüsse an Prägekraft für die Außenpolitik verloren (Maull 2015: 422), so dass Prämissen des Handelsstaates die Entscheidungsfindung dominieren können.

Hier wird die Hypothese formuliert, dass die Handlungslogik der Handelsmacht dann die Außenpolitik der Zivilmacht Deutschland dominiert, wenn das Florieren der deutschen Wirtschaft von den politischen Akteuren als prioritäres Ziel außenpolitischer Entscheidungen gesehen wird. In diesem Fall gewinnen wirtschaftliche Interessen – vertreten durch die einschlägigen Wirtschaftsverbände und Großunternehmen – relativ zur Gemeinschaftsorientierung der Zivilmacht an Einfluss und erschweren Kompromisse mit EU- und NATO-Partnern. Die Struktur der deutschen Wirtschaft und deren Exportabhängigkeit sind einerseits Garanten des wirtschaftlichen und politischen Erfolgs und Wohlstands Deutschlands; andererseits geraten diese wirtschaftlichen Interessen jedoch dann in Konflikt mit Entscheidungen im EU-Verbund, wenn dessen multilaterale Entscheidungen Einschränkungen für die deutsche Exportwirtschaft bedeuten.

Diese Hypothese basiert nicht auf der plakativen Annahme, dass *die deutsche Wirtschaft* (oder gar *das Kapital*) die Ziele und Strategie der deutschen Außenpolitik bestimmt. Vielmehr wird hier argumentiert, dass die deutsche Exportindustrie ihre wirtschaftlichen Interessen innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses dann gegen konkurrierende Präferenzen der jeweiligen Bundesregierung (bspw. Sicherheit oder Menschenrechte) durchsetzen kann, wenn die Regierung die Wirtschafts- und Exportorientierung als situativ gültige normative Orientierung (*normative belief*) versteht, durch welche die politischen Präferenzen bestimmt werden, weil ein kausaler Glaube (*causal belief*) an die Exportorientierung als unverzichtbare Grundlage für Wirtschaftskraft und Wohlstand besteht (George 1979). In solchen zentralen innenpolitischen Konflikten über außenpolitische Prioritäten überlagern die Prämissen der Handelsmacht die Zivilmachtorientierung und bestimmen die

außenpolitischen Prioritäten der Bundesregierung: „The task of its foreign policy is to assist business in its efforts to create wealth through trade, but also to get out of the way when politics threaten to muddy the waters of trade“ (Mauß 2015: 415).

Aber ist diese Hypothese angesichts des vielzitierten *Exportweltmeisters Deutschland* nicht ein Allgemeinplatz, somit vollkommen überdeterminiert und verdiente folglich keiner weiteren Untersuchung?³ Dieser wichtigen Frage wird hier mit folgenden Prämissen widersprochen:

1. Die intuitive Plausibilität dieser Hypothese ersetzt nicht die Notwendigkeit empirischer *Beweisführung*. Die methodische Herausforderung für die Erklärungskraft der Hypothese besteht vor allem in der Plausibilisierung der Verknüpfung von rationalistischen Kalkülen der Wirtschaftsakteure mit den normativen Prämissen der politischen Akteure. Die Untersuchung der Tragfähigkeit dieser kausalen Verknüpfung erforderte eine „thick description“ (Geertz 2008), möglicherweise kombiniert mit detaillierten Text- bzw. Prozessanalysen. In den Fallskizzen dieser explorativen Untersuchung kann diese kausale Verknüpfung indessen lediglich mittels einer *dünnen Beschreibung* plausibilisiert werden.
2. Diese Untersuchung ist anschlussfähig an Frank Schimmelfennigs (2021) interdependenztheoretisch und intergouvernementalistisch fundierte Prämisse, der zufolge „die (europa-)politischen Präferenzen und Prioritäten [...] aus Deutschlands exportorientierter Wachstumsstrategie, internationalen Wettbewerbsfähigkeit und [...] [relativ] hoher Prosperität und komfortabler fiskalischen Situation“ (Schimmelfennig 2021: 564-5) resultieren, die gleichzeitig zu einer „geringen politischen Verwundbarkeit und hoher Unverzichtbarkeit“ und somit zu einem großen Handlungsspielraum Deutschlands in der EU führen (Schimmelfennig 2021: 569). Im Gegensatz zu Schimmelfennig, der davon ausgeht, dass „im Vergleich zu diesen wirtschaftlichen Interessen Ideen keine systematische Rolle“ (2021: 564) spielen, liegt der hiesige Fokus indessen auf einem innenpolitisch fundierten Kausalmechanismus zur außenpolitischen Präferenzbildung, der ökonomische Interessen mit normativen Orientierungen verbindet. Dies ermöglicht ebenso wie Schimmelfennigs Ansatz, außenpolitische Verhaltensweisen zu erklären, die „unverständlich, überraschend, oder ärgerlich“ (Schimmelfennig 2021: 576-577) erscheinen, wie die Abweichung von der Zivilmacht-Orientierung zugunsten der Handelsmachtprämissen verbunden mit politischen Alleingängen.
3. Zugleich spielen die Handlungslogiken und Präferenzen einer Handelsstaat-Orientierung kaum eine Rolle in der einschlägigen Grundlagenliteratur. Somit besteht die Gefahr der vorschnellen Entwarnung und Fortschreibung bloßer *Kontinuitätsrhetorik* durch empirische *blinde Flecken* fort (Hellmann 2002; 2019). In ihrem Literaturbericht zur Deutschlands Außenpolitik (2014-2022) haben Linda Bachg und Ingo Peters (2023) entsprechend gezeigt, dass die Ergebnisse der dortigen Grundlagenliteratur den Schluss nahelegen, dass die

3 Der Verfasser dankt den anonymen ZIB-Gutachter*innen für diese Frage.

international verträgliche Zivilmacht-Orientierung insgesamt kaum durch eine Machtstaat-Orientierung infrage gestellt worden ist. Denn der Tenor der ausgewerteten Literatur zeigte, dass es keinen bedeutsamen Wandel deutscher Außenpolitik in Richtung einer im Sinne der deutschen Frage problematischen Hegemonie-Reorientierung gegeben hat. Daher sind deren Merkmale auf Grundlage der ausgewählten Literatur aus der Zivilmacht-Perspektive weitgehend als unbedenklich qualifiziert worden, weil Deutschland insgesamt nicht zu einer revisionistischen Macht, sondern eher zu einer Status-quo-Macht geworden ist (Schimmelfennig 2021). Darüber hinaus bergen Fallstudien zur deutschen Außenpolitik im Überschneidungsbereich von Wirtschaft und Politik außen-, europa- und integrationstheoretisch kritisches Potential, weil die resultierenden unilateralen Tendenzen die außenpolitische Orientierung und Legitimität Deutschlands infrage stellen – und damit auch den Tenor der Zivilmachtforschung.

4. Zudem folgt die starke Exportorientierung deutscher Außenpolitik keineswegs einem Naturgesetz, sondern beruht auf politischen Entscheidungen, die aus unterschiedlichen Blickwinkeln bereits kritisch gewürdigt worden sind (siehe unten), weil diese zumindest teilweise *egoistische Nutzenmaximierung* mit erheblichen politischen und wirtschaftlichen Kosten für die Partner Deutschlands verbunden sind. Zugleich wird hier zumindest in der Fallskizze zur China-Politik auf einschlägige wirtschaftswissenschaftliche Untersuchungen zurückgegriffen und deren empirische Erkenntnisse sowie Bewertungen mit denen der Außenpolitikanalyse (APA) zu Deutschland zusammengeführt.

Der bisher in der Außenpolitikforschung zu Deutschland vernachlässigte Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Politik und die damit verbundenen Konflikte zwischen der Zivilmacht-Orientierung und den Präferenzen des Handelsstaates werden hier anhand zweier explorativer Fallskizzen empirisch untersucht. Insbesondere wird die Relevanz des o. g. Kausalmechanismus für die Dominanz der Handelsmächtorientierung analysiert. Zum ersten wird Deutschlands Energiepolitik gegenüber Russland seit Anfang der 2000er Jahre untersucht, insbesondere die Pipeline-Projekte Nord Stream 1 (2005) und 2 (2011-22). Zum zweiten rückt Deutschlands China-Politik nach Verabschiedung der EU-China-Strategie (2019) in den Mittelpunkt, indem die *De-Risking*-Strategie der EU und Deutschlands am Beispiel der EU-Ausgleichszölle für chinesische E-Autos (2023-2024) analysiert wird. Statt als eine international verträgliche Zivilmacht zu agieren, die sich in einem kooperativen Multilateralismus und einer Führungsrolle manifestiert, die es versteht, Gefolgschaft inklusiv zu organisieren sowie zwischen gegensätzlichen Interessen kompromissorientiert zu vermitteln (Harnisch 2019: 111-114), zeigte sich Berlin in den genannten außenpolitischen Prioritätenkonflikten eher als hegemoniale Vetomacht, die unilaterale Positionen auf Kosten einer gemeinschaftlichen Politik im Rahmen der EU durchsetzt.

Die eingangs formulierten Leitfragen werden für die empirische Untersuchung in den Fallskizzen wie folgt fokussiert: 1) Welche Merkmale kennzeichneten die jeweilige Politik der Bundesregierung? 2) Welche außenpolitischen Konflikte und

politischen Kosten waren angesichts der Kritik seitens der Nachbarn und Partner mit dieser Politik verbunden? 3) Bieten die empirischen Fallskizzen und die einschlägige wissenschaftliche Literatur Anhaltspunkte für die Plausibilität der hier formulierten Hypothese zum kausalen Zusammenhang zwischen ökonomischen Interessen der deutschen Wirtschaft und normativen Prämissen der Politik?

2. Fall 1: Deutschlands Energie-Partnerschaft mit Russland

2.1 Merkmale der deutschen Energiepartnerschaft mit Russland (2000-2022)

Von Deutschland als größte Wirtschaftsnation in der EU mit energieintensiver Industrie bei gleichzeitig großer Abhängigkeit von Energieimporten ist grundsätzlich zu erwarten, dass dem Land mehr als anderen EU-Staaten zugleich an Energiesicherheit („supply security“: Menge, Versorgungswege, Preise (Fermann 2009: 22-23)) und an einem funktionierenden EU-Energiemarkt mit kooperativer Regelung zur Sicherung der Markteffizienz gelegen ist (Westphal 2009: 162). Tatsächlich gab es bereits seit den frühen 2000er Jahren zahlreiche Lippenbekenntnisse seitens der damaligen Rot-Grünen Bundesregierung, das Ziel der Energiesicherheit mittels einer kooperativen und diversifizierten Strategie und eines EU-Energie-Binnenmarkt zu erreichen (Steinmeier 2006: 2-3). De facto zeigte sich Berlin jedoch eher als Bremser der Bemühungen der EU-Kommission um einen internen Energiemarkt. Stattdessen präferierte die Rot-Grüne Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder (1999-2005) eine enge Energiepartnerschaft mit Russland, vor allem im Gas-Sektor (Westphal 2009: 153-154).

Zentrales Instrument der deutschen Energiepolitik in diesem Kontext war die 2005 unter der Ägide von Bundeskanzler Gerhard Schröder und Präsident Vladimir Putin initiierte Erdgas-Pipeline Nord Stream 1, die 2011 den Betrieb aufnahm, und später Nord Stream 2 (NS 2), deren Bau 2018 begann und auf deutscher Seite von der Regierung und Bundeskanzlerin Angela Merkel mit der Nord Stream AG⁴ verhandelt wurde. Deklarierte Ziele der Nord-Stream-Projekte waren zum einen, energiepolitisch die durch Osteuropa verlaufenden russischen Pipelines zu ergänzen und die Erdgasversorgung Zentral- und Westeuropas zu sichern. Zum anderen wurde das Projekt als Vehikel für einen Interessenausgleich mit Russland propagiert. Laut Planfeststellungsbeschluss (2018) sollte das ökonomisch hoch lukrative Nord Stream 2 Projekt dazu dienen (Jacobsen 2021: 2), die damals identifizierte Bedarfslücke sicher, preisgünstig und umweltverträglich zu decken. Die Befürworter propagierten die Energieversorgung über Erdgas als *Brückentechnologie* zur

4 Die Nord Stream AG, das privatwirtschaftliche Betreiberkonsortium der Pipelines, bestand aus dem russischen Staatsunternehmen *Gazprom* und Privatunternehmen aus Deutschland (Wintershall AG, einer Tochter der BASF, E.ON-Ruhrigas AG, Uniper AG), den Niederlanden, Frankreich und Österreich. Siehe <https://www.nord-stream.com/de/wer-wir-sind/unternehmensstruktur/>.

Energiewende, zur Reduzierung des CO₂-Fußabdrucks und Abkehr von Kohle und Kernenergie (Götz 2021: 359).

Ab 2005 akzentuierte die Merkel-Bundesregierung einen weniger Russland-freundlichen Kurs angesichts der Konflikte des russischen Staatskonzerns *Gazprom* mit Belarus und der Ukraine (2005/6), verbunden mit Drohungen eines Lieferboykotts (Umbach 2007). Berlin wies daher Putins Vorschlag für eine *spezielle Energiepartnerschaft mit Deutschland* zurück, einschließlich der angebotenen zentralen Rolle für die deutschen Energieversorger bei der Erschließung umfangreicher Gasvorkommen im Norden Russlands und weiterer Paketgeschäfte gegenseitiger Beteiligungen für die *Gazprom* in Deutschland mit den deutschen Energieversorgern in Russland. Diese neue Zurückhaltung änderte indessen nichts an der de facto fortbestehenden zentralen Rolle Deutschlands im Kontext der europäischen Energieversorgung, verliefen doch alle bestehenden Pipelines nach Westeuropa über deutsches Territorium (Götz 2006: 4; Westphal 2009: 161, 165).

Dennoch sprach sich Bundeskanzlerin Merkel weiterhin gegen eine stärkere Rolle der EU in der Energiepolitik zulasten des deutschen Handlungsspielraums und wirtschaftlichen Nutzenkalküls und ebenso gegen die Regulierungsstrategie der EU-Kommission aus, die versuchte, den Nord-Stream-2-Plänen ab 2015 durch neue Richtlinien zur Trennung von Gasförderung und Netzbetrieb (*unbundling*) zu begegnen. Eine solche „Lex Nord Stream 2“ (Götz 2021: 362-363) lehnte die Merkel-Regierung ab, nach Kirsten Westphal (2009: 162) nicht zuletzt nach starker Einflussnahme durch die deutschen Energieversorger. Gleichzeitig stand die Energiepartnerschaft mit Russland seitens der Bundesregierung nicht grundsätzlich infrage, was sich anhand der ab 2018 forcierten Umsetzung der zweiten Nord Stream Pipeline zeigte.

Zudem versuchten die Bundesregierungen – von Bundeskanzler Schröder, zu Merkel und zuletzt Scholz – kontinuierlich, aber erfolglos, die Nord-Stream-Debatte zu de-politisieren, vor allem mit dem Argument, dass Nord Stream kein staatliches, sondern ein kommerzielles, privatwirtschaftliches Unternehmen sei (Westphal 2021: 1-2). Diese Haltung unterstützten zwar Frankreich, Österreich und die Niederlande, Länder, aus denen Firmen am Konsortium beteiligt waren (Łoskot-Strachota et al. 2018: 5). Andere EU-Staaten teilten diese Bewertung indessen nicht angesichts der Rolle des russischen Staatskonzerns *Gazprom* und Berlins finanziellen Garantien für die Absicherung der Energieunternehmen (Wood 2023: 3). Noch im September des ersten Jahres des Ukraine-Kriegs stoppte *Gazprom* die Gas-Lieferungen über Nord Stream 1. Ein Jahr zuvor war der Bau von Nord Stream 2 im September 2021 abgeschlossen worden. Gefragt nach deren damals anstehenden Inbetriebnahme, beharrte Bundeskanzler Olaf Scholz noch im Dezember 2021 darauf, dass Nord Stream 2 ein unpolitisches, privatwirtschaftliches Vorhaben sei (Süddeutsche Zeitung 2021; 2022), stoppte das Genehmigungsverfahren jedoch schließlich am 22. Februar 2022 unmittelbar vor dem Beginn des offenen Krieges Russlands gegen die Ukraine, sodass darüber niemals Gaslieferungen erfolgten.

2.2 Die politische Kontroverse um Nord Stream 2

Die Energiepartnerschaft Deutschlands mit Russland im Allgemeinen und die Nord-Stream-Pipelines im Besonderen waren Gegenstand teils heftiger Debatten im Inland ebenso wie mit den EU-Partnern und den USA.

Die EU-Kommission kritisierte Berlins Politik bereits 2007, weil Deutschland bei den vereinbarten EU-Plänen für einen wettbewerbsorientierten und effizienten gemeinsamen Elektrizitäts- und Gas-Markt hinterherhinkte (Westphal 2009: 154) und die Kompetenz der EU-Kommission für solche Pläne grundsätzlich infrage stellte (Łoskot-Strachota et al. 2018: 5). Die Kommission scheiterte 2015 jedoch mit dem Versuch, NS 2 durch eine neue Energierichtlinie zu verhindern, weil die erforderliche Einstimmigkeit aufgrund der Blockade der Staaten, in denen die am Pipelinebau beteiligten Energiekonzerne ihren Hauptsitz hatten – also Deutschland, Frankreich, Österreich und die Niederlande – nicht zustande kam. Daher stimmte der EU-Rat dem Projekt schließlich zu, wenn auch mit erheblichen Auflagen für den Betrieb durch Gazprom (Götz 2021: 361-363).

Die USA waren ebenfalls ein vehementer Kritiker der deutsch-russischen Energiepartnerschaft und insbesondere der Nord-Stream-Pipelines. Von der Obama- (2008-16), über die Trump- (2016-2021) bis hin zur Biden-Administration (2021-24) wurde insbesondere Nord Stream 2 als Bedrohung für Europas Energiesicherheit durch die zunehmende Abhängigkeit von Erdgaslieferungen aus Russland bewertet, verbunden mit Risiken politischer Erpressbarkeit und einer Schwächung der transatlantischen Zusammenarbeit (Jacobsen 2021: 1; Łoskot-Strachota et al. 2018: 2-3). Kritisiert wurde ebenfalls die Gefährdung der Energieversorgung der Ukraine seit der Einstellung russischer Lieferungen dorthin (Westphal 2021: 2-4). Die EU-Beschlüsse zur Belieferung Kiews über das EU-Gasnetz begegneten indessen diesen Befürchtungen teilweise (Götz 2021: 362). Außerdem verabschiedeten die Biden-Administration und die EU im Juli 2021 eine gemeinsame Erklärung mit ökonomischen und sicherheitspolitischen Garantien für die Ukraine (Götz 2021: 361-363; Batzella 2022: 827). Dennoch verabschiedete Washington schließlich mit dem *National Defense Authorization Act 2020* Sanktionen gegen die am Bau beteiligten Firmen, um Nord Stream 2 zu stoppen. Dafür kamen die Sanktionen zwar zu spät (Łoskot-Strachota et al. 2018: 8; Wood 2023: 3), aber die am Pipelinebau beteiligten Unternehmen aus der Schweiz (*Allseas*) und Italien (*Saipem*) mussten die Mitarbeit bei der Pipeline-Verlegung einstellen, sodass Gazprom die Pipeline bis September 2021 allein fertigstellte (Jacobsen 2021: 1-2).⁵

Die sicherheitspolitischen Bedenken der USA fanden starken Widerhall bei den Kritikern innerhalb der EU. Vor allem in den baltischen Staaten, in Polen und später ebenfalls in der Slowakei, Tschechien und Rumänien sowie in Dänemark,

5 Parallel propagierte insbesondere die erste Trump-Administration die Lieferung amerikanischen Flüssigerdgases (LNG), die allerdings erst mit der Energiewende unter der Ampel-Regierung ab Ende 2022 realisiert wurden und bis dahin weniger als ein Prozent der EU-Gasimporte ausgemacht hatte (Center for Eastern Studies 2018: 2-3).

Großbritannien und der Ukraine waren sicherheitspolitische Vorbehalte vorrangig, bei den Transitländern der bisherigen russischen Überland-Pipelines waren diese verbunden mit Befürchtungen wirtschaftlicher Verluste (Götz 2021: 356-358; Jacobsen 2021: 2-5). Sanktionen seitens der EU kamen indessen wegen der fehlenden Einstimmigkeit angesichts der Spaltung in Befürworter und Kritiker der Nord-Stream-Projekte nicht zustande (Götz 2021: 360-361; Jacobsen 2021: 1-2). Die Befürworter des Projektes in Deutschland – in der Bundesregierung, ebenso wie in Bundestagsparteien und der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern – zeigten sich über die US-Sanktionen verwundert, ginge es vermeintlich doch um die Beteiligung der Privatunternehmen an vollkommen legalen Aktivitäten im Rahmen eines rein privatwirtschaftlichen Projekts. Außerdem konnte nach der einmal erfolgten Genehmigung des Pipeline-Projektes wegen der geltenden Gewerbebefreiung für private Unternehmen nur bei spezieller Gesetzesgrundlage staatlicherseits Einspruch eingelegt werden (Götz 2021: 360-361; Jacobsen 2021: 1-2).

Die deutsche Energiepolitik mit Russland zeigte eine erstaunliche Kontinuität und starkes Beharrungsvermögen. Trotz der in Politik und Wissenschaft diskutierten energie- und geopolitischen Risiken, blieb die deutsche Energiepolitik gegenüber Russland immun gegen Kritik seitens vieler EU- und NATO-Partner, nicht zuletzt Washingtons. Politische Divergenzen mit Moskau änderten ebenfalls nichts an der Festlegung Berlins auf die deutsch-russische Energiepartnerschaft, deren langfristige Implementierung eine starke Pfadabhängigkeit besaß. Weder die Infragestellung der Vertragstreue Moskaus und der Versorgungssicherheit im Zuge der ersten Ukraine-Krise (2005, 2007), noch die Fragwürdigkeit der deklarierten Selbstverpflichtung Moskaus zu den Grundprinzipien der Helsinki-Schlussakte (1975) und der Charta von Paris (1990) – vor allem dem Gewaltverzicht und der Unverletzlichkeit der Grenzen zwischen den Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Börzel/Peters 2019) – im Georgien-Krieg (2008), noch Moskaus völkerrechtswidrige Annexion der Krim (2014), das unübersehbare Säbelrasseln und die zunächst verdeckten militärischen Einmischung im ukrainischen Donbas (ab 2016) führten zu einer Revision der Politik Berlins gegenüber Russland.

2.3 Zwischenfazit – Charakteristika deutscher Außenpolitik und Erklärungsangebote

2.3.1 Charakteristika deutscher Außenpolitik im Kontext der Energiepartnerschaft

In der Zusammenschau der Merkmale der Politik Deutschlands im Kontext der Energiepartnerschaft mit Russland zeigten sich die Bundesregierungen im hohen Maße risikobereit hinsichtlich der langfristigen Energiesicherheit und politischen Erpressbarkeit Deutschlands und seiner EU-Partner (Westphal 2009: 154). Gleichzeitig nahm Berlin erhebliche politische Kosten für die EU-Partner im Allgemeinen und die zentraleuropäischen Staaten im Besonderen in Kauf, die sich bereits seit

dem Bau der ersten Nord-Stream-Pipeline als politische und wirtschaftliche Verlierer des deutsch-russischen Deals sahen (Götz 2005; 2021). Auch die Kritik der EU-Partner und der verschiedenen US-Administrationen an der wirtschaftlichen und politischen Stärkung Russlands brachte Berlin nicht von seinem beharrlich verfolgten Kurs ab. Russland wurde dabei unterstellt, unter aktiver Hilfestellung Deutschlands einen politischen Keil in die EU getrieben zu haben. Washingtons Sanktionen gegenüber den am Bau der Nord Stream 2 beteiligten europäischen Unternehmen unterstrichen die starke Belastung der transatlantischen Beziehungen (Łoskot-Strachota et al. 2018: 8; Wood 2023: 3). Diese energie- und sicherheitspolitischen Risiken und Kosten wurden indessen seitens der Bundesregierung(en) weitgehend kleingeredet oder ignoriert, zumindest jedoch wissentlich in Kauf genommen.

Darüber hinaus wurde frühzeitig der außenpolitische Zielkonflikt zwischen der deutschen Energiepolitik mit Russland und im EU-Zusammenhang deutlich, denn Berlin wurde zum Bremser der Bemühungen der EU-Kommission um eine verstärkte energiepolitische Integration der EU-Staaten bis hin zu einer Energie-Union. Aufgrund Berlins zögerlicher Implementierung einschlägiger EU-Richtlinien, die Westphal als „fragmented and ambiguous“ (2009: 166) qualifizierte, wurden Bemühungen um eine kooperative Regulierung zur Sicherung der Markteffizienz infrage gestellt (Westphal 2009: 154-155; Batzella 2022: 827-829). Zugleich entsprach das Nord-Stream-2-Projekt „eine[r] Wette der Energiekonzerne gegen den europäischen Klimaschutz“ (Westphal 2021: 4-5), der tendenziell eine Absenkung des Gasverbrauchs (und somit der Importe) erforderte. Umweltbedenken waren – trotz der Lippenbekenntnisse zu Umwelt und Klimaschutz – jedoch bestenfalls zweitrangig, obwohl solche Bedenken ebenfalls eine zentrale Rolle in den Genehmigungsverfahren der Pipeline-Anrainer Finnland, Schweden und Dänemark spielten (Götz 2021: 359-360, 362). Gleichzeitig baute Deutschland seine zentrale Rolle als kontinentaler *Hub* für die Erdgasversorgung und die der deutschen Energieversorger als *gatekeeper* zum EU-Markt aus (Westphal 2009: 165), wodurch zumindest die Gasversorgungsstrukturen in der EU für Jahrzehnte maßgeblich geprägt wurden (Westphal 2009: 156). Die deutschen Energieversorger konnten daher eine strategische Rolle für die Sicherheit der deutschen und wichtiger Teile der europäischen Energieversorgung einnehmen und zugleich ihre Gewinne sichern, während die Energiesicherheit zahlreicher EU-Partner unmittelbar infrage stand (Westphal 2009: 165-167).

Eine Führungsrolle Deutschlands in der Energiepolitik war in diesem Zusammenhang angesichts seines Wirtschaftspotentials ebenso wie der geopolitischen Realitäten unübersehbar und nahezu unvermeidlich. Dennoch zeigen die Merkmale dieser Politik keine *kooperative Führungsrolle*, die beharrlich breite, multilaterale Unterstützung für diese Politik organisierte (Harnisch 2019: 111-114), sondern Merkmale eines wirtschaftspolitischen Hegemons, der die Leitlinie für die Gemeinschaft vorzugeben versuchte (Bachg/Peters 2023: 73-75). Gleichzeitig wurde der Reputations- und Vertrauensverlust für die deutsche Außenpolitik entgegen allen Warnungen und Kritik in Kauf genommen – Verluste, die entstanden vor allem

wegen der fehlenden Sensibilität und Konsequenz im Umgang mit der autokratischen Führung Russlands – trotz dessen erkennbar eskalierender Bereitschaft zur militärischen Aggression von Georgien bis zur Ukraine (Wood 2023: 3, 15; Portela et al. 2021).

Zusammenfassend kennzeichnete die Politik Deutschlands im Kontext der Energiepartnerschaft mit Russland eine außenpolitische Orientierung mit einem ausgeprägten „Germany-first approach“ (Westphal 2009: 157) und „energy nationalism“ (Westphal 2009: 168). Der Ausbau der Energiezusammenarbeit mit Russland und die Unterminierung der EU-Energie-Integration wurden somit zu komplementären Strategien der deutschen Außenwirtschaftspolitik. Als Konsequenz dieser Politik stand ein relativer Macht- und Einflussgewinn für Moskau und Deutschland zu Buche, auf Kosten der EU und vieler EU-Partnerstaaten. Dieser außenpolitische Prioritätenkonflikt manifestierte sich in der ausgeprägten Hinwendung zu einer eher unilateralen Politikstrategie, verbunden mit geringer Kompromissbereitschaft bei der Abstimmung mit den europäischen und transatlantischen Partnern bis hin zur Verhinderung der Schaffung einer EU-Energie-Union.

Allerdings scheint es angemessen, diese Bewertung zu relativieren. Denn der Unilateralismus oder die einseitige Vorteilnahme Deutschlands mittels der deutsch-russischen Energiepartnerschaft waren keine absoluten, sondern relative und tendenzielle Abweichungen vom stereotypen Rollenkonzept. Schließlich waren andere EU-Staaten und Unternehmen aus diesen Ländern – Frankreich, Niederlande, Österreich – ebenfalls an dem Nord-Stream-2-Projekt beteiligt, sodass Berlin nicht isoliert war. Außerdem diente die nicht zuletzt aufgrund preiswerter Energiezufuhr florierende deutsche Wirtschaft zwar Deutschland, aber zugleich der wirtschaftlichen Performanz der EU insgesamt. Zudem wurden die besonders verletzlichen Partnerstaaten, namentlich Polen und die Ukraine, letztlich nicht politisch hängen gelassen, sondern Berlin beteiligte sich an den Bemühungen innerhalb der EU, deren Kosten und energiepolitische Verletzlichkeit zu reduzieren.

Insgesamt stellte diese Politik folglich die traditionell dominierenden Grundprinzipien deutscher Außenpolitik als *Zivilmacht*, deren internationale Legitimität und *internationale Verträglichkeit* infrage, wie die teils harsche Kritik seitens der EU- und NATO-Partner zeigte. Deutschland verfolgte in diesem Kontext offenkundig eine politische Strategie der *individuellen Nutzenmaximierung* auf Kosten der Partner, was eher den Merkmalen eines *Handelsstaates*, denn einer *Zivilmacht* entsprach (Wood 2023: 4). Erst als die Infragestellung der europäischen Friedensordnung durch den Angriffskrieg Russlands im Februar 2022 und die Zwickmühle für den Handlungsspielraum der deutschen Außenpolitik manifest wurden, kam es zum Kurswechsel der Bundesregierung und zur Reorientierung am EU- und NATO-Geleitzug (Haftendorn 2006).

2.3.2 Erklärungsangebote: Einflussfaktoren der deutschen Energiepolitik gegenüber Russland

Welche Einflussfaktoren bietet die Fachliteratur zur Erklärung dieser Herausforderung der Zivilmacht durch die Handelsmacht Deutschland? Erklärungsbedürftig ist in diesem Kontext vor allem die Beharrlichkeit der deutschen Energie-Außenpolitik, das heißt die kontinuierliche Präferenz für a) den Deal mit Russland über die Regierungswechsel hinweg, b) eine überwiegend unilaterale Politikstrategie zur Durchsetzung eigener Ziel gegen Kritik der Partner, c) die Definition des nationalen Interesses im Sinne individueller Nutzenmaximierung für Deutschland und die beteiligten Energieversorger, d) die damit verbundene weitgehende Kompromisslosigkeit, trotz teils massiver Kritik seitens der EU- und NATO-Partner.

In der einschlägigen Fachliteratur zum Fall finden sich verschiedene Cluster von Erklärungsfaktoren für den attestierten relativen Unilateralismus: In einem ersten Cluster – konstruktivistisch-ideelle Erklärungen – wird zum einen argumentiert, die Schröder-Regierung (Rot-Grüne Koalition) habe die unilaterale Energiepartnerschaft mit Russland auf die Grundideen der brandtschen Ostpolitik aufgebaut, wonach die bilateralen Gesamtbeziehungen durch interdependente Wirtschaftsbeziehungen stabilisiert würden (Siddi 2016; Mosler 2023). Die deutsche Geschichte und positiven Erfahrungen mit der Lieferzuverlässigkeit der Sowjetunion selbst zu Zeiten des Ost-West-Konflikts spielten demnach eine zentrale Rolle für diese außen- und energiepolitische Strategie. Dieses Argument der Pfadabhängigkeit der Politik könnte bspw. im historischen Institutionalismus (Hall/Taylor 1996) verankert werden. Der Sozialkonstruktivismus böte mit der bilateralen *identity politics* (Eberle/Handl 2020; Siddi 2021) eine ergänzende Erklärung der deutschen Politik in diesem Falle, indem angenommen wird, Deutschland und Russland „shared a ‚special relationship‘ with common understandings, connections, ontological needs and felt obligation on the German side“ (Wood 2023: 2). So begründete bspw. der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier, die deutsch-russische Energiepartnerschaft mit der deutschen Geschichte und als Kompensation Russlands für die Verbrechen des Nazi-Regimes (Wood 2023: 9, 11). Dies könnte wiederum in der Bedeutung historischer Erinnerungen und der *historic-memory*-Literatur verankert werden (Berger 1997; Markovits/Reich 1998).

In einem zweiten Cluster können utilitaristische Argumente zusammengefasst werden, mit Fokus auf ökonomische Interessen und den starken Einfluss der vier deutschen Energieversorger, deren Lobbying-Strategie darauf abzielte, das Markt-Oligopol zu erhalten, verstärkt durch den Zusammenschluss von E.ON und Ruhrgas (2003) (Westphal 2009: 154, 159). Verbunden mit der betont freundschaftlichen Beziehung zwischen Präsident Putin und Kanzler Schröder forcierten die deutschen Energieversorger ein dichtes Lobby-Netzwerk mit der Gazprom. Aufgrund der langfristigen Liefer- und Abnahmeverträge (bis 2036) hatten diese ein manifestes Interesse daran, ihre strategische Position in der EU und in den Beziehungen gegenüber Russland zumindest zu erhalten (Westphal 2009: 159). Nicht zuletzt stärkte das exklusive Energienetzwerk mit Russland das Angebotsoligopol und das

Pipeline-Projekt Nord Stream 1 die Position Deutschlands in der EU-Energiepolitik (Westphal 2009: 162).

Im Cluster 3 finden sich Erklärungsansätze, die rationalistische und ideell-konstruktivistische Einflussfaktoren kombinieren und somit den hier eingangs favorisierten Erklärungsansatz besonders unterstützen. Steve Wood (2023: 2, 5-9) verweist in seiner differenzierten Studie darauf, dass materielle Interessen kombiniert mit Argumenten der Energiesicherheit, wirtschaftlicher Gewinne und umweltpolitischer Vorteile (Gas verglichen mit Kohle oder Öl) (Wood 2023: 15-16) in zahlreichen Studien hervorgehoben werden. Stephen F. Szabo (2014; 2018) behauptet beispielsweise, dass wirtschaftliche Interessen dominieren, während Bjorn Gens argumentiert, dass in der deutschen Politik eine „reciprocal manipulation between business elites and political leaders [...]“ (2019: 329) existiere. Abdelal (2013: 422; 2015: 556) wiederum vertritt die Ansicht, dass die Energieversorger die *principal actors* bei der Planung, dem Investment und dem Bau beider Pipelines waren, was Wood unter Verweis auf Stellungnahmen aus der deutschen Energiewirtschaft zur Feststellung bringt, dass der Einfluss der Unternehmen zwar stets präsent gewesen ist, dies aber die Fragen aufwerfe, „[d]id business need political allies? Were state actors ultimately deciding on the fate of the project?“ (2003: 7). Diese parallelen Nutzenkalküle und Handlungslogiken von Privatwirtschaft und Bundesregierung plausibilisieren folglich die Präferenzen zugunsten einer unilateralistischen Politikstrategie des „Germany-first“ (Westphal 2009: 157,168).

Angesichts der materiellen Interessen Deutschlands an einer gesicherten und preiswerten Energieversorgung und der wirtschaftlichen Interessen der Energieversorgungsunternehmen, verknüpft mit der von der Politik quer durch das politische Spektrum weithin akzeptierten Prämisse, dass sich im vorliegenden Fall eine „economic policy based on an export-led strategy of steady growth“ (Wood 2023: 4) manifestierte, liefert Wood mit dieser Faktorenkombination Unterstützung für die Plausibilität der hier vertretenen Hypothese für den Anfang und das Ende der deutsch-russischen Energiepartnerschaft. Die fortgesetzte Kritik der EU- und NATO-Partner an der deutschen Energiepartnerschaft mit Russland, verbunden mit der Enttäuschung angesichts der Aggressionspolitik Moskaus, die zu Beginn des Ukraine-Kriegs kulminierte, kann dann als eine *critical juncture* (Soifer 2012) identifiziert werden, die als Katalysator für den politischen Kurswechsel und die Revision der nationalen Interessen seitens der Bundesregierung wirkte, weil die zuvor latenten Widersprüche der deutschen Position nicht länger aufrechterhalten werden konnten, ohne an den Grundfesten der *deutschen Staatsräson* zu rütteln und die Interessen Deutschlands abschließend zu beschädigen (Haftendorn 2006; Wood 2023: 13-15). Die Tragweite des realpolitischen Schocks auf die Entscheidungsträger wurde nicht zuletzt daran deutlich, dass zentrale Akteure aus der Politik, die ehemaligen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Sigmar Gabriel, nach der Ukraine-Invasion ihre Fehlentscheidungen einräumten. Die deutschen Energieversorger erkannten gleichfalls einen Wendepunkt ihres Engagements in Russland an, ohne dass alle Unternehmensaktivitäten dort unterblieben und gleichwohl Kompensationsansprüche angemeldet wurden (Wood 2023: 15-17): Putins offener

Krieg „wrecked compacts between firms and governments, compelling Germany to suspend North Stream 2 and radically revise its relationship with Russia“ (Wood 2023: 17).

In der Gesamtschau dieses Falles ist es in diesem Kontext nicht verwunderlich, dass die deutschen Energieversorger als Wirtschaftsunternehmen ihre Gewinninteressen verfolgten. Ebenso wenig überrascht es, dass sie dabei lange Zeit die Protektion der Bundesregierungen genossen, die in der preisgünstigen und relativ umweltverträglichen Gasenergie im Interesse der deutschen Wirtschaft im Blick hatten. Interessant ist vielmehr das Entscheidungskalkül der jeweiligen Bundesregierungen, diese Definition der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Interessen beizubehalten, *trotz* der Kritik der EU- und NATO-Partner angesichts der sicherheitspolitischen Risiken (einseitige Lieferabhängigkeit, politische Erpressbarkeit), *trotz* der unübersehbaren eskalierenden Infragestellung der *Europäischen Sicherheits- und Friedensordnung* durch Moskau, und *trotz* der politischen Kosten des Legitimationsverlustes der deutschen Außen(wirtschafts-)politik bei den Partnern. Diese beharrliche Strategieverfolgung deutscher Politik kann durch die Kombination der wirtschaftspolitischen Interessen mit der wirtschaftspolitischen Ideologie der Wohlstandssicherung durch die starke Exportabhängigkeit – und in diesem Falle gleichfalls ausgeprägten Importabhängigkeit – der deutschen Wirtschaft zumindest plausibel erklärt werden. In diesem Lichte erscheint es geradezu erstaunlich, zum ersten, dass diese Politik weder politisch noch wissenschaftlich höhere Wellen geschlagen hat, zum zweiten, dass dieser abweichende Fall (*deviant case*) trotz seiner politischen, wirtschaftlichen und normativen Bedeutung kaum in der umfangreichen Literatur zur *Zivilmacht Deutschland* fundiert aufgegriffen worden ist, in der die Bewertung der Legitimität und die internationale Verträglichkeit deutscher Außen- und Sicherheitspolitik im Mittelpunkt steht.

3. Fall 2: Deutschlands Politik im Kontext der EU-De-Risking-Politik gegenüber China

3.1 Merkmale deutscher Außenpolitik im Kontext der EU-China-Politik (2016-2024)

Die China-Politik Deutschlands ist vorrangig Sicherheits- und Wirtschaftspolitik, wobei beide Politikfelder durch das Ziel wirtschaftlicher Sicherheit verbunden sind. Grundlegend für das Verständnis der Politik Berlins in diesem Zusammenhang ist deren Einbettung in die China-Politik der Europäischen Union.

Markenzeichen der ersten Kommission von Ursula von der Leyen war die proklamierte „Geopolitical Commission“ (von der Leyen 2019) verbunden mit dem strategischen Ziel, die Interessen und den Einfluss der EU in einer zunehmend polarisierten Welt zu sichern (Haroche 2024). Bereits in der *Global Strategy* war eine umfassende und transformatorische Sicherheitsagenda („The Union is under threat“) (European Union 2016: 8-10, 18), mit dem Ziel strategischer Autonomie

(*strategic autonomy*) propagiert worden, definiert als die Fähigkeit der EU, unabhängig und effektiv ihre Interessen und Werte zu verfolgen, gleichzeitig jedoch internationale Partnerschaften und multilaterale Kooperation aufrechtzuerhalten (European Union 2016: 43-47).

Daraus leitete die EU als zentrale Ziele der China-Politik ab: „to deepen trade and investment [...], seeking a level playing field, appropriate intellectual property rights protection, greater cooperation on high-end technology, and dialogue on economic reform, human rights and climate action“ (European Union 2016: 38). Diese Ziele gewannen infolge des Scheiterns der Umfassenden Vereinbarung über Investment (CAI, *Comprehensive Agreement on Investments*) im Herbst 2019 aufgrund von Menschenrechtsvorbehalten in der EU zusätzlich an Bedeutung (McElwee 2023). Außerdem verabschiedete die Europäische Union als Konsequenz aus der Covid-Pandemie (2020-22) und dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine (seit Februar 2022) eine *ökonomische* Sicherheitsstrategie (European Commission 2023), um den wirtschaftlichen Sicherheitsrisiken der Verletzlichkeit aufgrund übermäßiger Abhängigkeit (*overreliance*) einzelner Staaten zu begegnen. Mittels einer ausdrücklich kooperativen *De-Risking*- und Diversifizierungspolitik sollten die ökonomische Resilienz, Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Dynamik sichergestellt werden (European Commission 2023: 1-2).⁶

Auf dieser komplexen Grundlage würdigte die EU den Aufstieg Chinas zu einem globalen Akteur und einer führenden Technologie-Macht und adressierte China in der EU-China-Strategie zugleich als Kooperationspartner, ökonomischen Wettbewerber und systemischen Rivalen (European Commission et al. 2019). *Strategic autonomy* und *De-Risking* sind in diesem Kontext zentrale politische Strategien, um den wirtschaftlichen Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen für chinesische Staatsbetriebe asymmetrischen Abhängigkeiten zu begegnen (European Commission et al. 2019: 8). Dabei bedeutete das *De-Risking* ausdrücklich kein *De-Coupling*, denn Peking galt trotz der geopolitischen Differenzen als unverzichtbarer Partner bei der kooperativen Bearbeitung globaler Herausforderungen wie der Klimakrise (von der Leyen 2023). Die Mitgliedsstaaten nahmen das *De-Risking*-Konzept der Kommission erstmals ins Abschlussdokument des Gipfeltreffens von Ende Juni 2023 auf. Aufgrund der vagen Formulierungen konnte das Dokument problemlos von Staaten mitgetragen werden, die Strafzölle kritisch gegenüberstanden, weil nicht zwangsläufig kurzfristige oder umfangreiche Veränderungen in den Beziehungen zu Peking vorgesehen waren (Europäischer Rat 2023: 9-10).

Die deutsche China-Strategie (2023) beansprucht, im „vollem Einklang mit den Zielsetzungen der EU“ zu stehen (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2023: 14-17). Deutschlands Interessen und Werte wurden durch Chinas Anspruch konterkariert, die internationale Ordnung global neu zu definieren und regional den Indo-Pazifik zu dominieren, auch wenn der Bundeskanzler keine neue Ära der Bipolarität oder einen neuen Kalten Krieg heraufziehen sah (Scholz 2022). Gleichfalls betonte Berlin, trotz der dreifaltigen Rolle Chinas als Partner,

6 Siehe in diesem Dokument die Liste ökonomischer Sicherheitsrisiken auf S. 4-5.

Konkurrent und strategischer Rivale, die Bedeutung der bilateralen und multilateralen Zusammenarbeit mit China bei der Bewältigung globaler Herausforderungen (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2023: 8-10). Wie die EU-Kommission hielt die Bundesregierung am Ziel enger Handelsbeziehungen fest und sprach sich gegen eine Abkopplung aus – also für ein *De-Risking*, ohne ein *De-Coupling*, was Bundeskanzler Scholz in der Formel zusammenfasste: „Wir koppeln uns nicht von China ab. Unser Ziel ist eine kluge Diversifizierung, ein gezieltes *De-Risking*. [...] Nicht weniger Handel, weniger Austausch lautet die Devise, sondern mehr Handel und noch breitere Beziehungen“ (Scholz 2023). Gleichzeitig galt es, die ökonomische Resilienz zu erhöhen, die Risiken zu mindern und ein *level playingfield* für deutsche Unternehmen in China sicherzustellen (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2023: 35-38, 50-51).

Berlin war sich mit Brüssel einig, diese Ziele durch eine Differenzierung der Import- und Exportmärkte sowie den Ausbau eigener Produktionskapazitäten etwa für Medikamente, die sich in der Covid-Pandemie als kritisch herausgestellt hatten, zu erreichen (Godehardt 2024; Scholz 2023). Allerdings zeichnete sich die deutsche China-Strategie durch vage Formulierungen und politische Indifferenz aus, was Nadine Godehardt (2024: 30) plausibel als Ambivalenz identifiziert, die noch kein strategisches Handeln sicherstellte, zumal ein langfristiges Ziel fehle. Zugleich erlaubt die Uneindeutigkeit der Formulierungen in dem Dokumenten beteiligten nationalen Akteuren, die Politik jenseits der deklaratorischen Ziele und Strategien jeweils unterschiedlich anzupassen und zu implementieren.

Teil der umfangreichen Agenda der China-Politik der EU und Deutschlands ist die als problematisch angesehene wettbewerbsverzerrende Wirkung der staatlichen Subventionierung der chinesischen E-Auto-Produktion (Sandkamp 2024; Felbermayr 2024). Spätestens seit März 2023 wurde in der EU daher die Möglichkeit diskutiert, Ausgleichszölle (oft auch Strafzölle genannt) auf chinesische E-Auto-Importe zu erheben. Dabei betonte die Kommissionspräsidentin, dass zwar *De-Risking*-Maßnahmen erforderlich seien, aber ohne, dass dies – wie im Fall der USA – mit einer Abkopplungsstrategie verbunden werden sollte (Süddeutsche Zeitung 2023a). Unter Verweis auf das Xi-Statement, China wolle internationale Produktionsketten stärker nutzen, um ein wirkungsvolles Abschreckungspotenzial aufzubauen, sah sie eine Neuausrichtung der chinesischen Handelspolitik, die auf einen „systemischen Wandel der internationalen Ordnung“ abziele und propagierte eine „Risikominderung durch Diplomatie“ (von der Leyen 2023).

Die seit März 2023 diskutierte Möglichkeit von Ausgleichszöllen (Strafzölle) auf chinesische E-Auto-Importe wurde in der Kommission von etwa 50 Beamt*innen ein halbes Jahr lang vorbereitet, um eine mit den WTO-Regeln kompatible Regelung zu finden, deren erster Entwurf im Juli 2024 vorlag (Süddeutsche Zeitung 2024a). Der Gesetzentwurf wurde vom EU-Ministerrat am 4. Oktober d.J. mit knapper Mehrheit gebilligt: Zehn Mitgliedstaaten stimmten dafür (darunter Frankreich und Italien) bei zwölf Enthaltungen (darunter Spanien, mit seiner signifikanten Autoproduktion) und den Gegenstimmen von Deutschland, Ungarn, der Slowakei, Slowenien und Malta (Schaal 2024). Die herstellereinspezifischen Ausgleichszölle

zusätzlich zu den bestehenden 10 Prozent betragen seither zwischen 7,8 und 35,3 Prozent und im Durchschnitt 20,7 Prozent, die ebenfalls für in China gefertigte Fahrzeuge von VW, BMW oder Mercedes gelten (Handelsblatt 2024e).

Parallel hatten durchgehend Verhandlungen mit der chinesischen Regierung stattgefunden, um die Zusatzzölle doch noch zu vermeiden, was zumindest bis zum Inkrafttreten des Gesetzes Anfang November 2024 möglich gewesen wäre (Handelsblatt 2024e). Trotz einiger chinesischer Vorschläge, wie bspw. Preisabsprachen, die jedoch seitens der EU als unzureichend bewertet wurden, blieben diese Verhandlungen ergebnislos. China kritisierte die EU-Maßnahmen als protektionistisch, klagte dagegen bei der WTO und kündigte Gegenmaßnahmen an. Diese sahen Zölle auf Geflügel, Schweinefleisch, Cognac oder leistungsstarke Autos vor, also Maßnahmen, die besonders Produkte aus großen EU-Staaten – Frankreich, Spanien, Deutschland – betrafen. Für China ist die E-Auto-Produktion besonders wichtig wegen der langjährigen hohen Subventionen zum Aufbau dieser Industrie und des gleichzeitig ruinösen Preiskampfes auf dem heimischen Markt bei schwächelnder Inlandsnachfrage (Süddeutsche Zeitung 2024a).

In der Zusammenschau der Politikmerkmale der EU und Deutschlands zeigt sich die nahezu vollständige deklaratorische Übereinstimmung in der Problemdefinition, den strategischen Zielen und politischen Strategien. Die abstrakte Gefahr der Polarisierung angesichts divergierender Positionen der Mitgliedstaaten zeigte sich jedoch bei der Implementierung konkreter Maßnahmen zum Umgang mit den Herausforderungen auf dem Markt für E-Autos: Trotz der gemeinsam als unfair und marktverzerrend deklarierten staatlichen Subventionen Chinas, wurden die von der Kommission propagierten Ausgleichszölle ohne breite Mehrheit und gegen die Stimme Deutschlands als Land der größten europäischen Autoproduzenten beschlossen. Das negative Votum Deutschlands zu den Ausgleichszöllen sorgte – so die Berichterstattung – für Verärgerung in der Ampel-Koalition und für Irritationen bei einigen EU-Partnern. Welche Konfliktlinien kennzeichneten die innenpolitische und die internationale Debatte, und welche politischen Kosten ergaben sich aus dem Nein der Bundesregierung, mit dem nationale wirtschaftliche Interessen über die gemeinschaftliche Politik gestellt wurden?

3.2 Die politische Kontroverse um die „Strafzölle“ auf chinesische E-Kraftfahrzeuge

Die China-Strategien der Europäischen Union und die Deutschlands sind Ergebnis komplexer Kompromissfindungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren, sodass diesen Dokumenten neben einer Außenfunktion im Sinne einer Botschaft an die Welt, vor allem eine Binnenfunktion zukommt. Die Bedeutung des internen Verhandlungsprozesses ist dabei oft wichtiger als das fertige Dokument, wie Nathalie Tocci als Leiterin der *Drafting Group* für die *Global Strategy* (2016) es formulierte: „[...] the value in the exercise lies in the process as much as in the product“ (Tocci 2015: 118).

Die EU-Institutionen (European Commission et al. 2019: 1; European Commission 2023: 13-14) und die deutsche Bundesregierung (2023: 5; Heide 2024: 26) teilten die Prämisse, dass eine kohärente Policy-Formulierung und Implementation und zu diesem Zweck ein strukturierter Dialog aller relevanter Akteure eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik gegenüber China ist. Dieser Einklang zwischen dem Selbstverständnis der EU und der Außenpolitik Berlins hinsichtlich der erforderlichen internen Geschlossenheit verhinderte indessen nicht, dass die anvisierte Kohärenz zwischen den Akteuren bei der Politikabstimmung in der EU ebenso wie in der deutschen Innenpolitik in den Entscheidungsprozessen zu den Ausgleichszöllen zu wünschen übrigließ. Folglich klappten Anspruch und Wirklichkeit der EU- und der deutschen China-Politik gleichermaßen auseinander (Heide 2024: 26-27).

3.2.1 Innenpolitische Konflikte über außenpolitische Prioritäten

Dem ablehnenden Votum der Bundesregierung zu den Ausgleichszöllen auf chinesische E-Autos im EU-Rat ging eine kontroverse Debatte im Bundeskabinett voraus, sodass die Entscheidung schließlich eines Kanzler-Machtworts auf Basis seiner Richtlinienkompetenz bedurfte (Art. 65 GG) (Süddeutsche Zeitung 2024e). Kanzler Scholz kritisierte den Kommissionsvorschlag frühzeitig, weil er Deutschland als eine der am stärksten globalisierten und exportstärksten Volkswirtschaften besonders berührte und somit implizit den Interessen der deutschen Wirtschaft widersprach. Offenbar mit Stoßrichtung EU-Kommission bemängelte er einen „Trend zum *decoupling*“ und forderte stattdessen ein „vernünftiges“ Risiko-Management zum Schutz der Wirtschaft vor unfairen Handelspraktiken ohne „uns selbst [zu] schädigen“ und gleichfalls die Fortsetzung der Verhandlungen mit China zur Abwendung der Ausgleichszölle (Scholz 2024). Letztere waren als Bestandteil des in der deutschen China-Strategie erwähnten Instrumentenkasten – ebenso wenig wie in der China-Strategie der EU – eigentlich nicht vorgesehen (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2023: 34-44). Später schlug Scholz beidseitig einheitliche Einfuhrzölle von 15 Prozent vor, was jedoch in Brüssel als wenig zielführend bewertet wurde, weil es nicht half, die unfairen chinesischen Subventionen auszugleichen (Süddeutsche Zeitung 2024a).

Die Uneinigkeit des Bundeskabinetts wurde anlässlich des China-Besuchs von Bundeskanzler Scholz im April 2024 augenfällig. Die mitreisenden drei Bundesminister*innen⁷ unterstützten, ebenso wie Finanzminister Christian Lindner (FDP), Bundeskanzler Scholz' ablehnende Haltung zu den Ausgleichszöllen der Kommission (Heide 2024: 28). Außenministerin Annalena Baerbock (Die Grünen) hingegen unterstützte die Kommissionspläne für Ausgleichszölle, vorwiegend aufgrund

7 Der deutschen Delegation gehörten Verkehrs- und Digitalminister Volker Wissing (FDP), Landwirtschaftsminister Cem Özdemir (Die Grünen) und Umweltministerin Steffi Lemke (Die Grünen) an.

ihrer kritischen Haltung zur Menschenrechtspolitik Chinas. Zudem hatte sie in einem Fox-News-Interview im September 2023 den chinesischen Parteichef Xi Jinping als „Diktator“ bezeichnet, was die vom Kanzler präferierte Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der chinesischen Führung belastete (Süddeutsche Zeitung 2023b). Vizekanzler und Wirtschaftsminister Robert Habeck (Die Grünen) kritisierte zwar China gleichfalls wegen Umwelt- und Sozialdumpings (Süddeutsche Zeitung 2024d), blieb indessen skeptisch gegenüber den vorgeschlagenen Strafzöllen und bevorzugte Verhandlungen mit China bei gleichzeitiger Import- und Export-Diversifizierung (Süddeutsche Zeitung 2024c; 2024d). Für die Abstimmung im EU-Rat trat er schließlich für eine Enthaltung ein, um die Verhandlungsposition der EU gegenüber China nicht übermäßig zu schwächen (Süddeutsche Zeitung 2024c).

Die Mehrheit der deutschen Ökonomie-Professor*innen – so eine Umfrage des Münchener ifo-Instituts unter 162 Professor*innen – unterstützte die EU-Zollpläne angesichts der Subventionspolitik Chinas, die Expert*innen waren jedoch über den angemessenen Zollsatz uneins; jede*r Dritte war gegen die Ausgleichszölle, aber zwei Drittel für die Suche nach anderen Märkten und Lieferquellen (Potrafke et al. 2024; Handelsblatt 2024c). Für die deutschen Automobilhersteller sind die EU-*De-Risking*-Politik und die Ausgleichszölle eine Herausforderung, die einen Bewusstseinswandel bei den deutschen (und europäischen) Unternehmen erforderten, den Jürgen Matthes (2022: 26) unter Verweis auf einschlägige Untersuchungen (Baur/Flach 2022) bereits seit 2022 aufkommen sah. Dennoch bleibt der chinesische Markt für die Automobilhersteller von herausragender Bedeutung, verkaufen deutsche Hersteller doch etwa jedes dritte Auto in China, wenn auch mit rückläufiger Tendenz, weil die chinesische Führung die Produktion von E-Fahrzeugen durch chinesische Hersteller forcierte (Impey 2024; Felbermayr 2024). Allerdings war der EU-Markt bis dato der einzige mit hoher Kaufkraft ohne Ausgleichszölle auf chinesische E-Auto; Brasilien, Indien, die Türkei und Kanada erhoben bereits Zölle oder kündigten solche an. In den USA betragen diese seit April 2024 100 Prozent (US Congressional Research Service 2024), was den europäischen Markt und die Verhandlungsposition der EU gegenüber Peking stärken könnte, weil auch China an einer einvernehmlichen Lösung interessiert sein sollte angesichts der lahrenden Binnenkonjunktur (Álvarez 2024).

Unternehmensberater*innen, einschlägige Verbändevertreter*innen (Bundesverband der deutschen Industrie, Verband der Automobilindustrie) und die Führungsetagen deutscher Automobilhersteller bewerten den chinesischen Markt als unverzichtbar und alternativlos, auch wenn die Mehrheit sich von unfairer Wettbewerb betroffen sieht (Handelsblatt 2024d). Die EU-Ausgleichszölle werden als schädlich für die europäischen Verbraucher*innen und Unternehmen, den bereits stockenden Ausbau der E-Mobilität und die Ziele des *Green Deals* kritisiert. Die EU-Zölle würden – so deutsche Wirtschaftsvertreter*innen – voraussichtlich zu Preiserhöhungen für europäische Marken führen, auch für die in China produzierten und nach Europa importierten Kraftfahrzeuge; dabei ist die Betroffenheit unterschiedlich für die Premium-Hersteller BMW, Mercedes oder Porsche einerseits und dem auf den Massenmarkt-orientierten Volkswagen-Konzern andererseits. Mercedes,

das bisher etwa 30 Prozent seiner Neuwagen in China verkaufte, sieht sich einer sinkenden Nachfrage in China gegenüber aufgrund der dort lahrenden Konjunktur ebenso wie der starken Konkurrenz durch chinesische E-Auto-Hersteller (Süddeutsche Zeitung 2024a; 2024c).

Volkswagen sah sich zudem wegen des Engagements in Xinjiang angesichts der dortigen Menschenrechtslage in der Kritik; besonders nach der Entscheidung des Chemieriesen BASF, sich aus der Uiguren-Provinz zurückzuziehen, und folgte diesem Beispiel schließlich, behielt jedoch 38 Standorte bei (Süddeutsche Zeitung 2024f). Außerdem sieht die Konzernführung das reale Risiko einer Eskalation des Handelskonflikts mit China, bspw. durch Gegenmaßnahmen Pekings in Form von Exportbeschränkung für Batterietechnologie und wichtigen Rohstoffen und Seltenen Erden. Zudem sahen Wirtschaftsvertreter, die lahrende Inlandskonjunktur in China zusammen mit den Einfuhrbeschränkungen vor allem der USA als Ursache für den Importdruck aus China (Handelsblatt 2024a; 2024b).

Die Gemengelage der unterschiedlichen Positionen auf politischer Ebene, bei den deutschen Automobilherstellern und deren Verbänden zeigt, dass in einer solch heterogenen Situation China-Politik eine umfassende Aufgabe ist, die „nicht top-down entschieden werden kann“ (Godehardt 2024: 35), sondern verlangt, Akteure auf allen Ebenen zu beteiligen, um die Dilemmata auflösen, „einerseits Risiken im Umgang mit China zu minimieren, und andererseits die Kooperation mit dem Land aufrechtzuerhalten“ (Godehardt 2024: 35). Insgesamt war ein produktiver Dialog über die China-Strategie und das *De-Risking* nicht gelungen, sodass die Unterstützung der deutschen Unternehmen eher beschränkt blieb, insofern viele Unternehmer ihr *De-Risking* darin sehen, mehr statt weniger in China zu investieren und zum Teil auch Forschung & Entwicklung-Abteilungen nach China zu verlagern (Huotari 2024: 5).

3.2.2 Außenpolitische Prioritätenkonflikte zwischen Deutschland, den EU-Partnern und den USA

Mit dem Nein zu den Kommissionsplänen für Ausgleichszölle stand Berlin zugleich im Widerspruch zu den Positionen Frankreichs und der USA, also seinen traditionell wichtigsten politischen Partnern. Frankreich fiel in der Frage der Ausgleichszölle als Verbündeter für Berlin aus, denn Präsident Emmanuel Macron galt seit Beginn der Antisubventionsuntersuchungen seitens der Kommission im Sommer 2023 als Befürworter und Antreiber in dieser Frage. Dies lag hauptsächlich daran, dass französische Automarken vorwiegend im gleichen Preissegment unterwegs sind, wie die chinesischen Hersteller und daher Preisdumping unmittelbar nachteilig war (Handelsblatt 2024e)

Anlässlich des gemeinsamen Besuchs mit Kommissionspräsidentin von der Leyen in Peking im April 2023 stimmte Präsident Macron aber vergleichsweise leisere Töne gegen China an (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2023). Von der Leyen hatte vorab die Risiken der Handelskooperation mit China betont und eine nüchterne

Betrachtung der Beziehungen und der strategischen Absichten Chinas propagiert, dass in eine neue Phase der Entwicklung eingetreten sei und zunehmendes Selbstbewusstsein zeige (Süddeutsche Zeitung 2023a; von der Leyen 2023). Macron hingegen grenzte sich in Kontinuität seiner Initiativen für mehr strategische Autonomie und Souveränität der Europäischen Union durch seinen Verweis, die EU dürfe sich nicht zum „Vasallen“ der Vereinigten Staaten machen und sich nicht von den USA in den Taiwan-Konflikt hineinziehen lassen, zugleich von der Kommissionsposition, der China-Politik der USA sowie Deutschlands ab (Weber 2023).

Gleichzeitig sahen sich die EU und Deutschland politischem Druck seitens der USA ausgesetzt, zugunsten einer restriktiven Politik gegenüber China im Allgemeinen und einer restriktiven Handelspolitik im Besonderen, die von der Biden-Administration im Vergleich zur ersten Trump-Administration noch forciert wurde. *Rebalancing und Decoupling* waren die charakteristischen Strategien der China-Politik Präsident Bidens (Zaharul et al. 2024: 39-40, 43-44; Rudolf 2022), der zumindest rhetorisch China vorrangig als Rivalen und Konkurrenten einstufte (Biden 2021). Nach der Erhöhung der Importzölle auf chinesische E-Automobile von 25 auf 100 Prozent im April 2024 war der US-Markt für chinesische Autohersteller praktisch geschlossen (US Congressional Research Service 2024) und die EU und Deutschland sahen sich als letzter offener Markt für chinesische E-Autos verstärktem Exportdruck Chinas ausgesetzt (Süddeutsche Zeitung 2024a).

3.3 Zwischenfazit – Charakteristika der deutschen China-Politik und Erklärungsangebote

3.3.1 Charakteristika deutscher China-Politik zu den EU-Ausgleichszöllen

Berlin war mit dem Nein zu den Kommissionsplänen angesichts der Mehrheitsentscheidung im EU-Ministerrat zugunsten der Ausgleichszölle auf chinesische E-Auto-Importe zwar in der Union nicht isoliert, fand sich jedoch in einer kleinen Gruppe von Nein-Sagern. In dieser Gruppe sind einige (Ungarn und die Slowakei) als grundsätzliche EU-Skeptiker bekannt. Die traditionellen Grundsätze deutscher Außenpolitik wie das *Never alone* bzw. die Vermeidung der Singularisierung standen somit, wenn auch nicht absolut, infrage. Dieser Tatbestand wirft Fragen nach den politischen Kosten dieser Politik im Sinne deren externer *legitimation* und dem möglichen Vertrauensverlust bei den EU-Partnern hinsichtlich zukünftiger Erwartungshaltung und Verlässlichkeit (*shadow of the future*) auf. Die Status-quo-Macht Deutschland fand sich folglich im Widerspruch zu ihren eigenen Ansprüchen in der europäischen Integrationspolitik und stand gleichfalls gegenüber ihren traditionellen Hauptverbündeten Frankreich und den USA im Abseits.

Deutschlands Versuch, die EU-Entscheidung in der Frage der Ausgleichszölle gegen chinesische E-Autoimporte zu blockieren, blieb zwar erfolglos aber insofern nicht folgenlos, als die fehlende Unterstützung für Berlins Präferenzen in der Zollfrage von EU-Studies-Expert*innen als ein Indiz, für den schwindenden Einfluss

Berlins in der EU gewertet und die deutsche Haltung als egoistisch wahrgenommen wurde, weil dadurch erwartbare Vergeltungsmaßnahmen auf Spanien und Frankreich abgewälzt und die Geschlossenheit für die Verhandlungen unterminiert würden (Herrero 2024). Das deutsche Nein zu den Ausgleichszöllen für chinesische E-Autos hatte somit greifbare negative Auswirkungen auf das Image Deutschlands und nichtintendierte, jedoch unvermeidliche negative Konsequenzen für andere Staaten und Unternehmen in der EU.

Die Mehrheitsentscheidung im EU-Rat zeigte zugleich das Scheitern des Versuchs, den Widerstand gegen den Kommissionsvorschlag ergebniswirksam zu organisieren und somit in dieser Frage eine Führungsrolle innerhalb der EU einzunehmen. Stattdessen wurde Berlin zum Handicap für die EU-Verhandlungen mit China, weil die erkennbare Fragmentierung der EU-Position, einschließlich Deutschlands als zentraler Akteur, Peking die Gelegenheit eröffnete, die EU-Regierungen gegeneinander auszuspielen, was zumindest im Falle Ungarns, der Slowakei sowie gegenüber einigen Kandidatenstaaten des Balkans erfolgreich gewesen ist, die seit langem im Kontext der *Belt-and-Road-Initiative* intensiv mit Peking kooperieren (vgl. Jaćimović et al. 2023).

Die spezifische Formulierung deutscher Interessen in der Frage der Ausgleichszölle gegen chinesische E-Autoimporte durch die Bundesregierung und namentlich Bundeskanzler Scholz entsprach den wirtschaftlichen Interessen (*vested interests*) aufgrund der gegebenen wirtschaftlichen Verflechtung der deutschen Wirtschaft im Allgemeinen und der deutschen Automobilindustrie im Besonderen. Zwar waren (und sind) die Interdependenzen unterschiedlich ausgeprägt je nach Wirtschaftssektor, aber für die Automobilindustrie ist die Interdependenz bei Importen bestimmter Vorprodukte und Rohstoffe einerseits und Exporte in den chinesischen Markt andererseits – jeweils zu Ungunsten Deutschlands asymmetrisch gewachsen. Insofern nimmt es zunächst nicht wunder, dass die Bundesregierung und namentlich Bundeskanzler Scholz die Zollpläne der EU-Kommission kritisch bewertete und versuchte, diese abzuwenden. Grundsätzlich teilte die Regierung die Besorgnis wegen der gewachsenen Asymmetrien und unterstützte – wenn auch nicht unmittelbar – die *EU-De-Risking*-Politik in der Analyse der Problemlage ebenso wie in der mittel- und langfristigen Problemlösungsstrategie der Rückführung bestimmter Produktionen in die EU und die Erhöhung der Resilienz durch eine gezielte Diversifizierung von Lieferketten und Absatzmärkten (Pisani-Ferry et al. 2024; Matthes 2024).

Kurzfristig galt für die Bundesregierung indessen, die Zölle möglichst abzuwehren und – als das nicht mehr möglich war – für die Fortsetzung der Verhandlungen mit China über einen Interessenausgleich zu werben. Diese Strategie korrespondierte zwar mit den wirtschaftlichen Interessen der einflussreichen deutschen Automobilindustrie (Huotari 2024: 4-5), war aber gleichzeitig innerhalb der Bundesregierung umstritten und konfligierte außerdem mit den Positionen der Mehrheit der EU-Partner und der traditionellen Hauptverbündeten. Dennoch bleibt angesichts der gegenwärtigen Struktur der Handelsbeziehungen die politisch und wirtschaftlich herausragende Bedeutung Chinas als Handelspartner Deutschlands

und Europas weithin unbestritten. Das gilt sowohl für Importe von unverzichtbaren Rohstoffen (Seltene Erden, kritische Rohstoffe), von Vorprodukten (bspw. E-Chips) oder preisgünstigen Fertigprodukten, als auch für China als Exportmarkt für die deutsche (und europäische) Wirtschaft. Die Import- und Exportabhängigkeit vom chinesischen Markt bleibt folglich im Interesse wirtschaftlicher Sicherheit zentrale Faktoren im Kalkül politischer Entscheidungsfindung einer jeden deutschen Bundesregierung (Sandkamp 2024).

3.3.2 Erklärungsangebote: Einflussfaktoren für die deutsche Politik zu den EU-Ausgleichszöllen gegen China

Die traditionelle Ambition deutscher Außen- und Europapolitik ist eine international verträgliche Politik, die sich im Idealtypus der Zivilmacht manifestiert. Sie wurde in diesem Falle augenfällig von den Präferenzen der Handelsmacht dominiert. Warum ist das so, wie ist es möglich, dass Deutschland in dieser Frage seine Interessen und Präferenzen so formulierte, dass die Handlungslogik der Handelsmacht dominierte? Bundeskanzler Scholz begründete seine Haltung und das Nein zu den EU-Ausgleichszöllen damit, dass diese Zölle den Interessen der deutschen Wirtschaft widersprechen. Auch sah er Zölle als Abkehr von den Grundsätzen des Freihandels, was Deutschland als eine der am stärksten globalisierten und exportstärksten Volkswirtschaften schädige (Scholz 2023). Augenfällig manifestiert sich in diesen Gründen des zentralen politischen Akteurs die eingangs formulierte Kausalhypothese. Eine Kombination aus den Interessen der deutschen Wirtschaft und der normativen Prämisse eines Hauptakteurs (*normative & causal beliefs*) formt den Kausalmechanismus, der die deutsche Politik in dieser Frage erklären kann. Gründe bzw. Begründungen für die Wahl der Akteure zugunsten einer bestimmten Politikoption sind zwar grundsätzlich nicht notwendig zugleich Ursache (Tanney 1995), fallen in dem untersuchten Beispiel jedoch offenbar zusammen.

Sind diese Schlussfolgerungen über den Bias des Autors hinaus tragfähig, insofern diese von einschlägigen wirtschaftspolitischen Analysen gestützt werden?

- Unterstützung findet die hiesige Argumentation bspw. von Mikko Huotari, Direktor des *Mercator Institute for China Studies* (MERICS): Ob der Offenheit der deutschen Volkswirtschaft und des globalen Engagements deutscher Unternehmen, sind diese von Veränderungen der Spielregeln besonders betroffen. Folglich sind einige deutsche Wirtschaftsunternehmen, vor allem die „Automobilindustrie, auch im Telekommunikationsbereich, Zulieferer, Chemie, Maschinenbau“ gewichtige politische Akteure, „die traditionell auch in Deutschland einen starken Einfluss auf die Politik haben“ (Huotari 2024: 4). Deutschland hat bisher davon profitiert, „dass diese Unternehmen durchaus auch die Marschrichtung vorgeben für die Außenwirtschaft“ (Huotari 2024: 4). Allerdings würde dies nun infrage gestellt, und es müsse ein Bewusstseinswandel stattfinden, „weil hier einzelne, spezielle, kurzfristige Unternehmensinteressen gegen langfristige volkswirtschaftliche Resilienz- und Stabilitätsinteressen lau-

fen“ (Houtari 2024: 4). Huotari stellt folglich den beobachteten Gleichklang von Wirtschaftsinteressen und politischen Interessen infrage und betont damit gleichfalls die Bedeutung der Kombination von rationalistischen und normativen Prämissen in der deutschen Außenwirtschaftspolitik.

- Nadine Godehardt, Asien-Wissenschaftlerin der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), argumentiert zum einen, dass die *De-Risking*-Politik der EU-Kommission die EU-China-Strategie (2019) entscheidend weiterführe, weil darin eine operative Umsetzung erfolge. Zum zweiten sei die Zeitenwende in der China-Politik durch den *De-Risking*-Ansatz der EU und grundsätzlich auch Deutschlands von der Perzeption Chinas als Sicherheitsherausforderung geprägt (2024: 32-33). In Kombination mit den Zielen der Eigensicherung entspricht dies einer milden Form der Versicherheitlichung, denn diese zielt nicht auf die Veränderung des Gegenübers ab, sondern ist „eher defensiv und protektionistisch ausgerichtet“ (Godehardt 2024: 30) und insofern eine „reaktive Anpassungspolitik“ (Godehardt 2024: 31). Laut der Kopenhagener *Securitization*-Theorie (Buzan et al. 1998) ist hier ein Kausalmechanismus angesprochen, in dem die rhetorische Risikozuschreibung (Sprechakt) zugleich ursächlich besondere Maßnahmen ermöglicht, die ohne diese Konstruktion nicht möglich wäre. Insofern findet sich hier zum einen eine ursächliche Begründung und Legitimation für die Abkehr der EU von der Freihandelspolitik durch die Zollpolitik gegenüber China. Zum anderen zeigt sich angesichts der perzipierten und realwirtschaftlichen besonderen Betroffenheit Deutschlands durch die *De-Risking*-Strategie im Allgemeinen und die Ausgleichszölle im Besonderen ein Kausalmechanismus entsprechend der hier vertretenen Hypothese zur Verbindung rationalistischer mit normativen Prämissen der Politik. Dies ist eine Erklärung für die Abkehr Deutschlands von der tradierten Konsens- und Kompromissorientierung der deutschen EU-Politik.
- Marcel Fratzscher, Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), kritisiert im Kontext der Diskussion über „Strafzölle auf Elektroautos aus China“, dass „[d]ie Außenwirtschaftspolitik Deutschlands [...] viel zu lange von Gedanken des Merkantilismus bestimmt [wurde], also der kurzfristigen Maximierung von Marktanteilen und wirtschaftlichen Erträgen, im Gegensatz zu langfristig und global fairem Wettbewerb“ (2024), was zu einseitigen Abhängigkeiten und politischer Erpressbarkeit geführt habe.
- Mit gleichem Tenor wird Isabel Schnabel, Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank, mit der Ansicht zitiert, dass „das Wirtschaftsmodell Berlins angesichts der tiefgreifenden Herausforderungen einer Anpassung bedarf“ (zit. n. Möller-Nielsen 2024).

Hintergrund der Einschätzungen von Fratzscher und Schnabel ist die Langzeitdebatte über Pro und Kontra einer auf extensive Exporte setzenden Wirtschaftspolitik, der zum einen zwar eine wirtschaftliche Lokomotivfunktion für die deutsche und die europäische Wirtschaft zugeschrieben wird, die zum anderen jedoch für viele EU-Partner negative Implikationen nach sich zog, die bspw. bereits 2014 seitens der EU zu einer Rüge für Deutschland geführt hatten (Tagesschau 2014; Rede-

ker/Walter 2020). In beiden Argumentationen spiegelt sich somit eine Kritik an der einseitigen Fixierung der deutschen Wirtschaftspolitik auf die Exportwirtschaft, in der sich implizit die hier vertretene Hypothese einer kausalen Verbindung zwischen rationalistischen und normativen Elementen der Handlungslogik deutscher Außenwirtschaftspolitik zeigt.

Zusammenfassend liefert diese Fallskizze zur Politik der Bundesregierung in der Frage der EU-Ausgleichszölle für chinesische E-Auto-Importe im Kontext der EU-China-Politik seit 2019 exemplarisch stichhaltige Anhaltspunkte für die hiesige Hypothese: Diese Politik wird maßgeblich von den deutschen Wirtschaftsinteressen im Sinne einer Kombination der Idee der Regierenden bestimmt, es bestehe ein ursächlicher Zusammenhang zwischen dem Erfolg der Exportnation nach außen und dem gesellschaftlichen Wohlstand nach innen, und den Verkaufs- und Profitinteressen der deutschen Wirtschaftsunternehmen, hier der deutschen Automobilindustrie.

4. Fazit: Zur Plausibilität der Ausgangshypothese

Die hier vorgestellten illustrativen Fallskizzen zu Deutschlands Außen(wirtschafts-)politik zeigen zum einen die wirkungsmächtige Verknüpfung zwischen innenpolitischen Konflikten über außenpolitische Prioritäten und außenpolitischen Prioritätenkonflikten Deutschlands mit seinen EU- und transatlantischen Partnern und die fortbestehende Bedeutung der haftendornschen Heuristik, die unschwer mit den Prämissen zur Präferenzformation im Liberalen Intergouvernementalismus vereinbar sind (Haftendorn 1989; Moravcsik 1998: 24-37). Zum zweiten zeigen beide Fallskizzen die Plausibilität des hier eingangs formulierten Kausalmechanismus, in dem die Bedeutung materieller Interessen innenpolitischer Akteure (deutscher Energieversorger oder Automobilhersteller) für die Entscheidungen der jeweiligen Bundesregierung, die dann außenpolitisch gegenüber Russland oder China aber auch den EU- und NATO-Partnern vertreten werden. Es konnte empirisch plausibilisiert werden, dass dieser Kausalmechanismus dazu führte, dass Deutschland (repräsentiert durch die Bundesregierung) einschlägige Merkmale der tradierten international verträglichen Zivilmachtrolle zurückstellte. Dazu zählen vor allem das nachhaltige Bemühen um eine kompromiss- und konsensorientierte Politik mittels einer kooperativen Führungsrolle und Gemeinschaftsorientierung. Deutschland gab diese Merkmale zwar nicht völlig auf, stellte sie jedoch zugunsten der Durchsetzung nationaler Präferenzen – entsprechend der Definition des Bundeskanzlers – deutlich zurück.

Der kurzfristige wirtschaftliche Erfolg wurde auf Kosten der gemeinschaftlichen strategischen Interessen der EU übergeordnet um den Preis, Deutschland politisch (nahezu) zu isolieren und die strategische Verhandlungsposition der EU zu schwächen.

Insgesamt zeigen diese Fallskizzen, dass in Fragen ökonomischer Sicherheit die Zivilmachtorientierung zugunsten einer Handelsstaat-Orientierung, wenn nicht aufgegeben, so doch relativiert wird. Unschwer ist diese Argumentationslinie kom-

patibel mit dem Erklärungsansatz der Intergouvernementalismus-Theorie und deren Annahme rationaler Präferenzformation und der Charakterisierung Deutschlands als Status-quo-Macht (Moravcsik 1998: 24-37; Schimmelfennig 2021). Gleichzeitig zeigt der Forschungsstand zu diesen empirischen Fällen, dass eine Kombination aus dem rationalistischen Erklärungsansatz mit konstruktivistischen Erklärungen von *der herrschenden Meinung* in der EU-Studies-Community zu Deutschland und den deutschen Politikökonomen*innen weithin als plausibel angesehen wird, um die komplexen Politikprozesse in ihren Merkmalen kausal zu fassen. Daher ist es verwunderlich, dass Beispiele deutscher Außenwirtschaftspolitik und der Handelsstaat-Orientierung bisher kaum systematisch im Kontext der Außenpolitikforschung zu Deutschland aufgegriffen worden sind.

Allerdings bedürfen die vorgelegten Fallskizzen der empirischen Vertiefung, und weitere Fallbeispiele bieten sich zur Ergänzung an. Beispielsweise könnte dieser Erklärungsansatz für die Analyse von Deutschlands Rolle im Kontext des Beitritts Griechenlands zur Eurozone (2001) dienen, ohne dass Athen dafür die gemeinschaftlich gesetzten Kriterien erfüllte, was möglicherweise auf spezifische Einflüsse des deutschen Bankensektors auf die Politik der Bundesregierung zurückgeführt werden kann (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2004; Frieden/Walter 2017). Ebenso könnte Deutschlands Blockade des 14. EU-Sanktionspakets gegen Russland im Sommer 2024, mit der Sanktionsumgehung durch Drittstaaten zumindest reduziert werden sollte, als weiteres Beispiel dienen (Batzella 2024). Denn Bundeskanzler Scholz nahm wiederum die Isolierung Deutschlands in der EU und darüber hinaus in Kauf, weil er die vorgeschlagenen Maßnahmen als *nicht* im Interesse Deutschlands und der deutschen Wirtschaft bewertete, und damit die Ablehnung des Sanktionspakets begründete (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024).

Zugleich bleibt selbstkritisch anzumerken, dass die empirischen Befunde zu dem zweifachen Zusammenspiel zum einen von politischen und wirtschaftlichen Akteuren, zum anderen von materiellen und ideellen Einflussfaktoren zwar durch die zwei vorgelegten Fallskizzen weitgehend plausibel erscheinen. Aber die Evidenzbasis für diesen kausalen Erklärungsmechanismus bleibt im Rahmen dieser explorativen Fallskizzen bestenfalls moderat ausgebildet und insofern problematisch, weil bspw. die den fundierten Studien der SWP zugrundeliegenden Informationen für das behauptete Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft empirisch schwierig nachzuvollziehen sind. In diese und andere Analysen gehen Informationen ein, die aus mehr oder weniger fundierten, aber nicht verifizierbaren Hintergrundgesprächen stammen und somit ohne eigene Hintergrundgespräche mit politischen und wirtschaftlichen Akteuren kaum validiert werden können.

Lobbying-Prozesse zwischen Wirtschaft und Politik finden meist hinter verschlossenen Türen statt und sind daher kaum empirisch beobachtbar. Gleiches gilt für die Wirkungsmacht der *causal* und *normative beliefs* der politischen Akteure, die zweifellos ebenfalls einer methodisch und empirisch vertieften Analyse des unterstellten kausalen Nexus bedürfen. Beides könnte möglicherweise anhand von Proxyindikatoren im Kontext von anspruchsvollen Text- und Entscheidungsprozessanalysen festgemacht werden. Somit bestätigt der hier aufgezeigte Forschungs-

stand die eingangs formulierte Vermutung, dass die wesentliche Herausforderung der Kausalanalyse der kritischen Fälle der Außenpolitik Deutschlands nicht in der Formulierung interessanter Hypothesen oder der Auswahl relevanter Theorien liegt. Stattdessen liegt der Knackpunkt in der Methode, wie in den Sozialwissenschaften empirische Evidenz für komplexe Wirkungszusammenhänge erarbeitet werden kann.

Literatur

- Abdelal, Rawi* 2013: The profits of power: Commerce and realpolitik in Eurasia, in: *Review of International Political Economy* 20: 3, 421-456.
- Abdelal, Rawi* 2015: The multinational firm and geopolitics: Europe, Russian energy, and power, in: *Business and Politics* 17: 3, 553-576.
- Abdullah, Zaharul/Muhamad, Rosyidah/Said, Noor Ashikin* 2024: US Economic Policy Towards China under the Biden Administration, in: *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics & Strategy* 51: 1, 37-53.
- Álvarez, Sonja* 2024: Kommentar: Scholz kuschelt im Zollstreit um E-Autos – ganz nach Chinas Geschmack, in: *Wirtschaftswoche*, 4.10.2024.
- Bachg, Linda/Peters, Ingo* 2023: Kontinuität durch Wandel: Literaturbericht zur Deutschen Außenpolitik zwischen Krim-Krise und "Zeitenwende" (2014-2022), in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 30: 2, 66-96.
- Batzella, Francesca* 2022: Engaged but Constrained. Assessing EU Actorness in the Case of Nord Stream 2, in: *Journal of European Integration* 44: 6, 821-835.
- Batzella, Francesca* 2024: Slowly but Surely? Assessing EU Actorness in Energy Sanctions Against Russia, in: *Energy Policy* 192, DOI: 10.1016/j.enpol.2024.114233.
- Baur, Andreas/Flach, Lisandra* 2022: Deutsch-chinesische Handelsbeziehungen: Wie abhängig ist Deutschland vom Reich der Mitte?, in: *ifo Schnelldienst* 75: 4, 56-65.
- Berger, Thomas U.* 1997: The Past in the Present: Historical Memory and German National Security Policy, in: *German Politics and Society* 6: 1, 39-59.
- Biden, Joseph R.* 2021: *Renewing America's Advantages*. Interim National Security Strategic Guidance, Washington, DC.
- Börzel, Tanja A.* 2005: Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States, in: Simon Bulmer/Lequestne, Christian (Hrsg.): *The Member States of the European Union*, Oxford, 45-69.
- Börzel, Tanja A./Peters, Ingo* 2019: "It's Politics, Stupid". An International Relations Perspective on Strengthening the Legal Framework of the OSCE, in: Moser, Carolyn/Steinbrück Platise, Mateja/ Peters, Anne (Hrsg.): *The Legal Framework of the OSCE*, Cambridge, 95-118.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland* 2023: *China-Strategie der Bundesregierung*, Berlin.
- Buzan, Barry/Weaver, Ole/de Wilde, Japp* 1998: *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO.
- Eberle, Jakob/Handl, Vladimír* 2020: Ontological Security, Civilian Power, and German Foreign Policy toward Russia, in: *Foreign Policy Analysis* 16: 1, 41-58.
- Europäischer Rat* 2023: Schlussfolgerungen des Treffens am 29. und 30. Juni, Brüssel.
- European Commission* 2023: Joint Communication to the European Parliament, in: The European Council and the Council on "European Economic Security Strategy", Brüssel.
- European Commission* 2019: *EU-China. A Strategic Outlook*. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, Straßburg.

- European Union, EEAS* 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brüssel.
- Felbermayr, Gabriel/Friesenbichler, Klaus/Hinz, Julian/ Mahlkow, Hendrik* 2024: Time to be Open, Sustainable, and Assertive: Tariffs on Chinese BEVs and Retaliatory Measures in: Kiel Institute for the World Economy (Hrsg.): Kiel Policy Brief, Kiel.
- Fermann, Gunnar* 2009: Introduction: Dynamic Frontiers of Energy Security, in: Fermann, Gunnar (Hrsg.): Political Economy of Energy in Europe. Forces of Integration and Fragmentation, Berlin, 9-35.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2004: Griechenland erschwindelt Euro-Beitritt, in: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/griechenland-erschwindelte-euro-beitritt-1189739.html>; 28.10.2025.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2023: Macron und Leye in Peking. Ein ungleicher Empfang, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/macron-und-von-der-leyen-in-china-ein-ungleicher-empfang-18805871.html>; 28.10.2025.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2024: Kein deutsches Glanzstück, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russland-sanktionen-der-eu-kein-deutsches-glanzstueck-19802943.html>; 28.10.2025.
- Fratzsch, Marcel* 2024: Strafzölle auf Elektroautos aus China: Gefährlicher Kompromiss: Kommentar, in: DIW Wochenbericht 91: 25, 404.
- Frieden, Jeffry/Walter, Stefanie* 2017: Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis, in: Annual Review of Political Science 20: 1, 371-390.
- Geertz, Clifford* 2008: Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture, in: The Cultural Geography Reader, London, 41-51.
- Gens, Björn* 2019: Germany's Russia Policy and Geo-Economics: Nord Stream 2, Sanctions and the Question of EU Leadership towards Russia, in: Global Affairs 5: 4-5, 315-334.
- George, Alexander L.* 1979: The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior: The "Operational Code" Belief System, in: Falkowski, Lawrence S. (Hrsg.): Psychological Models in International Politics, Boulder, CO, 95-124.
- Godehardt, Nadine* 2024: Die Logik deutscher Chinapolitik in der Zeitenwende. SWP-Studie 20, Berlin.
- Götz, Roland* 2005: Die Ostseegaspipeline-Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?, in: Russland-Analysen 72, 12-14.
- Götz, Roland* 2006: Wird Deutschland ‚Energiedrehscheibe‘ für Russlands Erdgas, in: SWP-Aktuell 49, Berlin.
- Götz, Roland* 2021: Die Kontroverse um Nord Stream 2, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 14: 4, 355-365.
- Haftendorn, Helga* 1989: Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift 30: 1, 32-49.
- Haftendorn, Helga* 2006: Kurswechsel: Ein Paradigma außenpolitischer Reform, in: Politische Vierteljahresschrift 47: 4, 671-685.
- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R.* 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 44: 5, 936-957.
- Handelsblatt* 2024a: Drei Minister reisen mit Bundeskanzler Scholz nach China, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/drei-bundesminister-gehen-mit-scholz-auf-china-reise/100030101.html>; 28.10.2025.
- Handelsblatt* 2024b: China-Reise: Das erwarten Unternehmen von Olaf Scholz, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/china-reise-das-erwarten-unternehmen-von-olaf-scholz/100031438.html>; 28.10.2025.
- Handelsblatt* 2024c: Experten kritisieren Umsetzung der China-Strategie, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/aussenpolitik-experten-kritisieren-umsetzung-der-china-strategie/100047902.html>; 28.10.2025.

- Handelsblatt* 2024d: EU-Handelskammer: Europäische Unternehmen verlieren Geduld mit China, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-handelskammer-europaeische-unternehmen-verlieren-geduld-mit-china/100065420.html>; 28.10.2025.
- Handelsblatt* 2024e: EU setzt Strafzölle auf E-Autos aus China endgültig in Kraft, in: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/handel-eu-setzt-strafzoelle-auf-e-autos-aus-china-endgueltig-in-kraft/100084204.html>; 28.10.2025.
- Harnisch, Sebastian* 2019: Internationale Führung und ihre Kontestation. Zur Dynamik der außenpolitischen Rollen der Bundesrepublik in Europa, in: Brummer, Klaus/Kießling, Friedrich (Hrsg.): *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven*, Baden-Baden, 109-32.
- Haroche, Pierre* 2024: Geoeconomic Power Europe: When Global Power Competition Drives EU Integration, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62: 4, 938-954.
- Heide, Dana* 2024: Einig nur auf dem Papier, in: *Internationale Politik* 79: 5, 25-29.
- Hellmann, Gunther* 2002: Der "deutsche Weg". Eine außenpolitische Gratwanderung, in: *Internationale Politik* 57: 9, 1-10.
- Hellmann, Gunther* 2019: Deutsche Rollen in der Weltpolitik. Eine Kritik der IB-Rollen-theorie, in: Brummer, Klaus/Kießling, Friedrich (Hrsg.): *Zivilmacht Bundesrepublik? Bundesdeutsche außenpolitische Rollen vor und nach 1989 aus politik- und geschichtswissenschaftlichen Perspektiven*, Baden-Baden, 85-105.
- Herrero, Alicia Garcia* 2024: EU Member States Should Endorse Tariffs on Chinese EVs or Risk Undermining European Interests and Agency, in: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/eu-member-states-should-endorse-tariffs-on-chinese-evs-or-risk-undermining-european-interests-and-agency/>; 14.10.2025.
- Huotari, Mikko* 2024: Viele Unternehmen kümmert die Chinastrategie recht wenig. Deutschlands Umgang mit China, DLF-Interview, Köln.
- Impey, Ben* 2024: Anteil der in China verkauften Personenkraftwagen am Gesamtabsatz deutscher Automobilhersteller von 2013 bis 2023, in: Statista Report, Hamburg.
- Jačimović, Danijela/Deichmann, Joel I./Tianping, Kong* 2023: The Western Balkans and Geopolitics: Leveraging the European Union and China, in: *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 25: 4, 626-643.
- Jacobsen, Ryan* 2021: US Sanctions on Nord Stream 2, in: Policy Brief, Institute for Politics and Society, Prag.
- Leyen, Ursula von der* 2019: Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme, Brussels EU Commission; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408; 28.10.2025.
- Leyen, Ursula von der* 2023: Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063; 14.10.2025.
- Łoskot-Strachota, Agata/Bajczuk, Rafał/Kardaś, Szymon* 2018: Nord Stream 2 Divides the West, in: *OSW Commentary No. 273*, Warschau.
- Markovits, Andrei S./Reich, Simon* 1998: Das deutsche Dilemma: die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht, Berlin.
- Matthes, Jürgen*. 2022: Gegenseitige Abhängigkeit im Handel zwischen China, der EU und Deutschland: Eine empirische Faktensammlung, IW-Report 35, Köln.
- Matthes, Jürgen* 2024: Importseitiges De-Risking von China im Jahr 2023: Eine Anatomie hoher deutscher Importabhängigkeiten von China, IW-Report 18, Köln.
- Maull, Hanns W.* 2000: Germany and the Use of Force: Still a 'Civilian Power?', in: *Survival* 42: 2, 56-80.
- Maull, Hanns W.* 2015: Foreign Policy: From 'Civilian Power' to 'Trading State'?, in: Colvin, Sarah (Hrsg.): *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, London, 409-424.

- McElwee, Lily 2023: The Rise and Demise of the EU-China Investment Agreement. Takeaways for the Future of German Debate on China, CSIS Briefs, Washington, DC.
- Möller-Nielsen, Thomas 2024: Strafzölle gegen China: Kritik an Berlins „unglaublich egoistischer“ Entscheidung, Brüssel.
- Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, in: Katzenstein, Peter (Hrsg.): Cornell Studies in Political Economy, Ithaca, NY.
- Mosler, Hannes 2023: The Nord Stream Pipe Dream: How an Outdated Ostpolitik Misguided Germany's Foreign Policy toward Russia, in: The Korean Journal of International Studies 21: 2, 239-276.
- Pisani-Ferry, Jean/Weder, Beatrice/Zettelmeyer, Jeromin 2024: How to De-Risk: European Economic Security in a World of Interdependence, Bruegel Policy Brief 7, Brüssel.
- Portela, Clara/Pospieszna, Paulina/Skrzypczyńska, Joanna/Walentek, Dawid 2021: Consensus Against All Odds: Explaining the Persistence of EU Sanctions on Russia, in: Journal of European Integration 43: 6, 683-699.
- Potrafke, Niklas/Schlepper, Marcel/Schmid, Ramona/Woyke, Gesa 2024: Geopolitik und Handel: Experteneinschätzungen zu den Abhängigkeiten von China, ifo-Schnelldienst 7, München.
- Redeker, Nils/Walter, Stefanie 2020: We'd Rather Pay than Change. The Politics of German Non-Adjustment in the Eurozone Crisis, in: The Review of International Organizations 15: 3, 573-599.
- Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C/Yamasaki, Sakura/Bol, Damien 2009: Conclusions. The Way(s) ahead. in: Rihoux, Benoît/Ragin, Charles C. (Hrsg.): Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques, Los Angeles, CA, 167-178.
- Rosecrance, Richard. 1986: The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World, New York, NY.
- Rudolf, Peter 2022: Kollektive Gegenmachtbildung: US-Chinapolitik unter Präsident Biden, in: SWP-Aktuell 2/2022, Berlin.
- Sandkamp, Alexander-Nikolai 2024: EU-China Trade Relations: Where Do We Stand, Where Should We Go?, Kiel Policy Brief 176, Kiel.
- Schaal, Sebastian 2024: EU-Staaten stimmen für Sonderzölle auf chinesische E-Autos, in: <https://www.electrive.net/2024/10/04/eu-staaten-stimmen-fuer-sonderzoelle-auf-chinesische-e-autos/>; 28.10.2025.
- Schimmelfennig, Frank 2021: Deutschland in der Europäischen Union: Hegemonie, Intergouvernementalismus, Status-quo-Macht. in: Böttger, Katrin/Jopp, Mathias (Hrsg.): Handbuch zur deutschen Europapolitik, Baden-Baden, 561-578.
- Scholz, Olaf 2022: Die globale Zeitenwende. Wie ein neuer Kalter Krieg in einer multipolaren Ära vermieden werden kann, in: Foreign Affairs 102: 1, <https://www.foreignaffairs.com/germany/die-globale-zeitenwende>; 28.10.2025.
- Scholz, Olaf 2023: Deutschland braucht Freunde und Verbündete – in Europa und der Welt! (Regierungserklärung zum EU-Rat und NATO-Gipfel in Vilnius; 22.06.2023), Berlin.
- Scholz, Olaf 2024: Erfolg im harten, weltweiten Wettbewerb. Rede des Bundeskanzlers beim BGA-Unternehmertag, Berlin.
- Siddi, Marco 2016: German Foreign Policy towards Russia in the Aftermath of the Ukraine Crisis: A New Ostpolitik?, in: Europe-Asia Studies 68: 4, 665-677.
- Siddi, Marco 2021: Theorising Conflict and Cooperation in EU-Russia Energy Relations: Ideas, Identities and Material Factors in the Nord Stream 2 Debate, in: Dembińska, Magdalena/Mérand, Frederic (Hrsg.): Cooperation and Conflict between Europe and Russia, London, 80-99.
- Soifer, Hillel David 2012: The Causal Logic of Critical Junctures, in: Comparative Political Studies 45: 12, 1572-1597.
- Staack, Michael 2000: Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System, Paderborn.

- Steinmeier, Frank-Walter 2006: International Aspekte der Energiepolitik. Rede beim zweiten Energiegipfel der Bundesregierung (09.10.), in: Bulletin der Bundesregierung 98: 2, Berlin.
- Süddeutsche Zeitung 2021: Scholz: Entscheidung über Nord Stream 2 „ganz unpolitisch“, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-scholz-entscheidung-ueber-nord-stream-2-ganz-unpolitisch-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-211217-99-417803>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2022: Bundesregierung legt Nord Stream 2 auf Eis, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/konflikte-bundesregierung-legt-nord-stream-2-auf-eis-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220222-99-235672>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2023a: Deutlich wie nie: Von der Leyens Kampfansage an China, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-china-von-der-leyen-grundsatzrede-1.5778504>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2023b: Baerbock bei Fox News. TV-Auftritt zwischen Präsidentensohn und Außerirdischen, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/baerbock-fox-news-interview-usa-ukraine-putin-1.6228041>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024a: Der lange Weg aus der Abhängigkeit von China, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/scholz-reist-nach-pekung-der-lange-weg-aus-der-abhaengigkeit-von-china-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-240411-99-635116>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024b: Von China lernen. Wie man sich von China unabhängig macht, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/china-de-risking-decoupling-1.5827552>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024c: Hat sich Mercedes verkalkuliert?, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/mercedes-gewinneinbruch-luxus-elektroautos-china-1.7048905>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024d: Habeck auf heikler Mission, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/china-habeck-energie-wende-strafoelle-lux.PUznf8T2uUgVwjGZxuSKbJ>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024e: Und wieder ein Machtwort, in: <https://www.sueddeutsche.de/politik/scholz-eu-china-strafoelle-gruene-ampel-koalition-kritik-lux.8Njerw6swd6nMYy6jJDGf>; 28.10.2025.
- Süddeutsche Zeitung 2024f: VW zieht sich aus Uiguren-Provinz Xinjiang zurück, in: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vw-china-werk-xinjiang-uiguren-lux.K5w4NFK6i14kDXoh9dfeLC>; 28.10.2025.
- Szabo, Stephen F. 2014: Germany, Russia, and the Rise of Geo-Economics, London.
- Szabo, Stephen F. 2018: Berlin Rules: Europe and the German Way, in: The RUSI Journal 163: 6, 90-92.
- Tagesschau 2014: Kritik an hohem Exportüberschuss: Deutschland weist EU-Rüge zurück, in: <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/exportueberschuss-ts-102.html>; 14.10.2025.
- Tanney, Julia 1995: Why Reasons May Not Be Causes, in: Mind & Language 10: 1-2, 105-128.
- Tocci, Nathalie 2015: Towards an EU Global Strategy, in: Missiroli, Antonio (Hrsg.): Towards an EU Global Strategy. Background, Process, References, in: Occasional Paper 27, 115-22.
- Umbach, Frank 2007: Towards a European Energy Foreign Policy?, in: Foreign policy in Dialogue 8: 20, 7-15.
- US Congressional Research Service 2024: U.S.-China Trade Relations in Focus, Washington, DC.
- Weber, Gesine 2023: Die "Methode Macron", in: Internationale Politik und Gesellschaft, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/die-methode-macron-6634/>; 14.10.2025.
- Westphal, Kirsten 2009: The Russian Factor in the German Energy Market: Energizing Europe Revisited, in: Fermann, Gunnar (Hrsg.): Political Economy of Energy in Europe. Forces of Integration and Fragmentation, Berlin, 153-172.
- Westphal, Kristen 2021: Nord Stream 2. Deutschlands Dilemma, in: SWP-Aktuell 33, Berlin.

Wood, Steve 2024: Germany and Nord Stream 2: Evolution and End of an Incongruous Policy,
in: *International Politics* 61: 4, 718-741.

Die asymmetrische Interdependenz von Lastenteilung in der NATO

Die hier vorgelegte interdependenztheoretisch angeleitete Analyse von Lastenteilung in der North Atlantic Treaty Organization (NATO) zeigt, in welch hohem Maß die jüngeren politischen Debatten in der Allianz mit der Verengung auf das Zwei bzw. Fünf-Prozent Ziel die bisherigen Parameter verschieben. Effizienz von Sicherheitskooperation und Verteidigungsfähigkeit räumen ihre vorrangige Stellung dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit. Allgemeine Reziprozität wird von spezifischer Reziprozität verdrängt. Die spezifischen Merkmale von Mitgliedstaaten der heterogen zusammengesetzten NATO werden zugunsten der Vereinheitlichung ausgeblendet. Es steht zu erwarten, dass der Zusammenhalt der NATO darunter leiden wird.

1. Einleitung¹

Die aus der über 75-jährigen Geschichte der *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) sehr bekannten Konflikte über Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten werden seit 2014 verstärkt mit Konzentration auf den *Defense Investment Pledge* (DIP) geführt. Auf dem Gipfeltreffen in Wales 2014 hatten die Staats- und Regierungschefs freiwillig vereinbart, ab 2024 minimal zwei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Verteidigungszwecke aufwenden zu wollen und davon 20 Prozent für Ausrüstung, Forschung und Entwicklung auszugeben (NATO Council. Heads of States and Governments 2014, no. 14). Die jährlichen Evaluationen des NATO-Hauptquartiers zeigten jedoch, dass eine beträchtliche Zahl von Mitgliedstaaten dieses Versprechen zunächst nicht erfüllte. Diese Nicht-Einhaltung löste erhebliche Konflikte im Bündnis aus. Erst im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine erreichten 23 der 32 Mitgliedstaaten das Minimalziel als Selbstverpflichtung des DIP oder übertrafen es sogar (NATO 2024; Raine 2024: 38; Economist 2024: 19). Insbesondere Staaten mit einer Grenze zu Russland übertreffen das Minimalziel; geografisch weiter entfernte verfehlten es dagegen. Anlässlich des NATO-Gipfeltreffens in Den Haag im Juni 2025 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten sogar 3,5 Prozent des BIP für Verteidigung und weitere 1,5 Prozent für verteidigungsrelevante Infrastruktur – insgesamt fünf Prozent – auszugeben (NATO Heads of State and Government 2025). Diese Verpflichtung wird *The Hague Investment Plan* (HIP) genannt.

1 Für hilfreiche Kommentare, Kritik und unschätzbare Verbesserungsvorschläge danke ich Jörg Boltersdorf, Gunther Hellmann, Otto Keck, Hartmut Mayer, Ingo Peters und Karsten Zimmermann sowie zwei anonymen Gutachter*innen. Die verbleibenden Schwächen der Untersuchung liegen ausschließlich in meiner eigenen Verantwortung.

In den Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten wird die Frage der Nichteinhaltung dieser freiwilligen Verpflichtung höchst kontrovers diskutiert. Sowohl die möglichen Folgen für die nationale und kollektive Sicherheit als auch die nach der Gerechtigkeit der Verteilung von Lasten der Bündnisverteidigung bestimmen diese heftigen Debatten. Die vorliegende Untersuchung geht deshalb den Fragen nach, was unter Lastenteilung in der NATO zu verstehen ist, wie sie sich historisch manifestiert hat und wie man sowohl ihre Konflikthaftigkeit als auch die dynamische Konfliktaustragung theoretisch erklären kann.

Der Ausgangspunkt ist, dass die Gleichsetzung der Verpflichtung des DIP/HIP mit Lastenteilung im Bündnis höchst problematisch ist. Denn unter Lasten kollektiver Verteidigung können sehr verschiedene Dinge subsumiert werden. Weder in der politischen Praxis noch in der Wissenschaft besteht Einvernehmen, was unter Verteidigungslasten und deren gerechter Verteilung zu verstehen ist. Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an zwei kompatiblen Definitionen. In der politischen Praxis der NATO versteht man unter Lastenteilung: „the relative weight of the distribution of costs and risks accross Allies in pursuit of common goals“ (Mesterhazy 2018: 1). Stephen J. Cimbala und Peter K. Foster nutzen ein breites Verständnis: Lastenteilung sei „the distribution of costs and risks among members of a group in the process of accomplishing a common goal“ (2010: 150). Der Vergleich zwischen diesen Definitionen und dem DIP/HIP zeigt, dass die Fokussierung auf Verteidigungsausgaben gemessen am BIP eine ganz erhebliche Verengung des Verständnisses von Lastenteilung darstellt, weil zentrale Dimensionen von Lasten wie z.B. Risiken nicht erfasst werden. Diese Auswahlfehler des DIP/HIP sind durchaus beabsichtigt und dienen politisch partikularen Zwecken insbesondere der NATO-Vormacht USA, die sich die Transformation der Streitkräfte von Bündnispartnern im Sinne einer Anpassung an die eigenen Streitkräfte zum Ziel gesetzt hat.

Diese Untersuchung zeigt dagegen, dass in der Geschichte der NATO Lastenteilung sehr viel umfassender verstanden wurde und sich aus den verschiedensten nationalen Beiträgen und Formen zusammensetzte. Während der DIP/HIP den Versuch darstellt, Lasten sehr eng als Verteidigungsausgaben zu verstehen und Lastenteilung durch gemeinsame Zielgrößen zu vereinheitlichen, soll hier gezeigt werden, dass die Praxis der NATO zuvor die großen Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten berücksichtigt hat. Lastenteilung im Bündnis war immer eine Übung, die große Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten in Rechnung zu stellen und die Lasten kollektiver Verteidigung so auf die Mitgliedstaaten zu verteilen, dass kein Mitgliedstaat überfordert, aber auch keiner von anderen ausgenutzt wird. Schon in den Gründungsjahren der NATO festigte sich die Überzeugung, dass die Heterogenität der Mitgliedschaft keine vereinheitlichte, gerechte Verteilung der Lasten zuließ (Gordon 1956: 539). Auch später zeigten die Evaluationen des amerikanischen Verteidigungsministeriums, dass sich keine zahlenbasierte, gerechte Formel für Lastenteilung finden lasse (Weinberger 1987: 2).

Dieser Beitrag nimmt deshalb die Heterogenität der Mitgliedstaaten zum Ausgangspunkt seiner Untersuchung. Dabei wird die Interdependenztheorie dem Beispiel von Helga Haftendorn folgend (siehe Beitrag von Christopher Daase zu die-

sem Symposium) als Heuristik genutzt. Es wird gezeigt, in welcher Weise höchst unterschiedliche Mitgliedstaaten mit spezifischen Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten wechselseitig voneinander abhängig sind und wie Lastenteilungspolitik versuchte, Gleichgewichte von Empfindlichkeiten auf einem geringeren Niveau zu finden und gleichzeitig die kollektive Verteidigung auf kooperativem Wege zu stärken. Im Ergebnis entstand der sogenannte „transatlantic bargain“ (Cleveland 1970), der ständig an neue Entwicklungen interdependenter Beziehungen angepasst werden musste.

Haftendorn nutzte für ihre entsprechenden Analysen immer Originaldokumente und wertete historische Quellen systematisch aus. Dieser Beitrag folgt deshalb sowohl Haftendorns methodischer Vorgehensweise als auch ihrem Forschungsinteresse, aktuelle Konflikte im historischen Kontext zu deuten. Außerdem war Haftendorn immer skeptisch gegenüber der Dominanz neorealistischer Erklärungen sicherheitspolitischer Rätsel, einschließlich des Zusammenhalts von Allianzen oder der Lastenteilung zwischen Mitgliedstaaten. Sie stand der Kooperationsforschung näher, die aber im Feld internationale politische Ökonomie entwickelt worden war. Zusammen mit Robert O. Keohane und Celeste A. Wallander leitete sie deshalb ein Forschungsprojekt mit amerikanischer und deutscher Beteiligung, um zu zeigen, wie sicherheitspolitische Organisationen institutionalistisch erklärt werden können (Haftendorn et al. 1999; Wallander et al. 1999).

Der hier vorliegende Beitrag knüpft an diese theoretische Tradition an, indem er Lastenteilungskonflikte in asymmetrischen Allianzen als Kernprobleme für den Zusammenhalt von Bündnissen thematisiert. Im Wege institutioneller Arrangements werden diese zwar nicht gelöst, aber doch einvernehmlich geregelt, so dass das kollektive Gut unteilbare Sicherheit erzeugt wird, das das Bündnis zusammenhält. Der Beitrag geht aber in einem wesentlichen Punkt über die Theorie des Institutionalismus hinaus. Wie der Neorealismus sah auch der Institutionalismus Staaten als *like units*, die sich in den Kerneigenschaften ähneln und nur in der Machtausstattung unterscheiden. Hier werden dagegen dem Komparatismus folgend spezifische Eigenschaften von NATO-Mitgliedstaaten identifiziert, die Asymmetrie erzeugen und zur Erklärung von Lastenteilungskonflikten herangezogen werden müssen. Denn diese Heterogenität erfordert, dass bei der institutionell vermittelten Konfliktregulierung unterschiedlichste Lasten miteinander verrechnet werden. Anders als *like units* betont der Komparatismus die spezifischen Eigenheiten von Staaten als Einheiten.

Zunächst wird die Interdependenztheorie kurz zusammengefasst und auf das Problem der Lastenteilung in Bündnissen angewandt. Im nächsten Schritt werden die Merkmale von Mitgliedstaaten erarbeitet, die zeigen, welche spezifischen Empfindlichkeiten vorliegen, die den Ausgangspunkt der Aushandlung von Lastenteilung bilden. Im letzten Schritt zeigen empirische Beispiele aus der NATO-Geschichte, welche Vielfalt von Formen die Politik der Lastenteilung eingenommen hat und wie die spezifischen Empfindlichkeiten berücksichtigt und kollektive Verteidigung gestärkt wurden, indem gerade nicht nach Gerechtigkeitsvorstellungen vereinheitlicht wurde.

2. Interdependenztheorie

Die Interdependenztheorie konzipiert internationale Politik als Beziehungen zwischen wechselseitig abhängigen Staaten. Ereignisse und Entwicklungen in einem Staat bewirken Veränderungen in einem oder mehreren anderen Staaten und verursachen dort politische, wirtschaftliche oder soziale Kosten, bevor Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Die Art und die Höhe dieser Kosten für Gegenmaßnahmen werden als Empfindlichkeit (*sensitivity*) bezeichnet.² Der empfindliche Staat kann dann Gegenmaßnahmen ergreifen mit dem Ziel, diese Kosten von Empfindlichkeit zu verringern. Helga Haftendorn (1978: 16-17) sah in solchen Gegenmaßnahmen Anpassungen an steigende Verflechtung und Interdependenz, weil internationale Ereignisse in Staaten eindringen und dort Politik, Wirtschaft und Gesellschaft veränderten. Aus ihrer Sicht der Außenpolitikanalyse bedeutete wechselseitige Abhängigkeit einen Verlust an Autonomie. Denn ursprünglich nationale Entscheidungsprozesse würden international „verzahnt“ (Haftendorn 1978: 35). Damit bewirkt Empfindlichkeit „Internalisierung“ (Tuschhoff 2021: 24-25), deren Ausmaß und Tiefe Tanja Börzel (2005: 58-59) konzeptualisiert hat. Haftendorn hob insbesondere hervor, dass der „Verlust an zentraler Steuerungsfähigkeit“ (Haftendorn 1978: 37) erfordere, das nationale Entscheidungssystem an geänderte Problemlagen anzupassen.

Das Ausmaß, zu dem diese Empfindlichkeit nicht mehr weiter reduziert werden kann oder soll, wird als Verwundbarkeit (*vulnerability*) bezeichnet (Keohane/Nye 1989: 12-13; Tuschhoff 2015: 125).³ Verwundbarkeit bedeutet, dass alle verfügbaren Gegenmaßnahmen ausgeschöpft wurden, so dass die Wirkungen von internationaler Interdependenz nicht weiter verringert werden können. Verwundbarkeit liegt deshalb weitgehend außerhalb des politischen Gestaltungsraums und Reaktionsvermögens von Staaten. Für eine Reduzierung bedarf es daher entweder Hilfen anderer Akteure oder eines nicht mehr vertretbaren Ausmaßes eigener Anstrengungen, die auch an innenpolitischen Widerständen scheitern können.

In Allianzen wie der NATO bestehen derartige wechselseitige Abhängigkeiten sowohl gegenüber Nicht-Mitgliedern, die die Sicherheit der Mitglieder beeinträchtigen können, als auch zwischen den Mitgliedstaaten. Militärische Gegner erzeugen Empfindlichkeiten, indem sie einen militärischen Angriff androhen oder durchführen. Diese Empfindlichkeiten können teils durch Selbsthilfe, teils durch kollektive Verteidigung auf eine residuale Verwundbarkeit verringert werden. Da allein schon die Bedrohung durch einen Angriff Empfindlichkeit auslöst, reagieren Staaten durch Selbstverteidigung und multilaterale Bündnisverteidigung, indem das Kernprinzip eines Bündnisses, *unteilbare Sicherheit*, praktiziert wird. In dem Maße, in

2 Keohane und Joseph S. Nye (1989, 12 Fußnote) greifen explizit die Grundgedanken von Richard N. Cooper (1968; 1972) zu Empfindlichkeiten von Preisen und Zinsraten zwar auf, gehen dann aber weit darüber hinaus.

3 Diese Definition von Verwundbarkeit kommt dem Verständnis der Einflusswirkung von Handelsbeziehungen im Denken von Albert Hirschman (1980: 14-16) am nächsten, der darunter Machtausübung und Zwang versteht.

dem ein Gegner Bedrohungen verändert, erfordert die Praxis *unteilbarer Sicherheit* Anpassungen der Gegenmaßnahmen, damit die Verwundbarkeit einzelner oder aller Mitgliedstaaten erträglich bleibt.

Soweit eine geringe Verwundbarkeit durch Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten eines Bündnisses hergestellt und *unteilbare Sicherheit* erzeugt wird, entsteht Interdependenz, d.h. *wechselseitige* Abhängigkeiten zwischen den Bündnispartnern. Zum einen erweisen sie sich als empfindlich gegenüber der Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten das Versprechen brechen, einen angegriffenen Staat zu verteidigen, ihn also dem Angreifer preisgeben. Diese Ausprägung der Empfindlichkeit wird als *abandonment* (Preisgabe) bezeichnet. Preisgabe kann schon im Vorfeld eines Angriffs auftreten, wenn Mitgliedstaaten sich weigern, angesichts einer gegnerischen Bedrohung die notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen zu treffen, um im Angriffsfall kollektive Verteidigung leisten zu können. Dann bedeutet Preisgabe Empfindlichkeit gegenüber einer Angriffsdrohung.

Die zweite Empfindlichkeit zwischen Mitgliedstaaten von Bündnissen besteht in der Möglichkeit, dass ein oder mehr Staaten in Konflikte zwischen einem Verbündeten und einem Nicht-Mitglied hineingezogen und verstrickt werden. Diese Empfindlichkeit wird *entanglement* (Verstrickung) genannt. Das von einer Allianz durch *unteilbare Sicherheit* hergestellte Sicherheitsgefühl von großer Immunität gegenüber Angriffen kann zu einer höheren Risikobereitschaft von Mitgliedstaaten in den Konflikten mit Nicht-Mitgliedern führen (*moral hazard*). Die zunächst unbeteiligten anderen Mitgliedstaaten erweisen sich als empfindlich gegenüber einer Verstrickung in diesen Konflikt, wenn sie am Versprechen der *unteilbaren Sicherheit* festhalten. Auch hier gilt, dass die Maßnahmen, mit denen sich ein Bündnis auf diese denkbaren Konflikte vorbereitet, Empfindlichkeit im Sinne von *entanglement* auslöst. Beide Empfindlichkeiten, *abandonment* und *entanglement*, stehen in einem unauflösbaren, latenten Spannungsverhältnis zueinander. Denn Preisgabe kann eine Maßnahme zur Verhinderung von Verstrickung sein. Umgekehrt kann Verstrickung anderer Mitgliedstaaten eine Maßnahme sein, um die Empfindlichkeit gegenüber Preisgabe zu reduzieren.

Lastenteilung in einem Bündnis wie der NATO bedeutet deshalb, dass die Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten und des Bündnisses als Ganzes stetig an neue Ereignisse und Veränderungen angepasst werden müssen, so dass die verbleibende Verwundbarkeit auf einem vertretbaren, geringen Maß verbleibt, oder sogar weiter verringert wird. Theoretisch sind alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise von den beiden prinzipiellen Empfindlichkeiten betroffen. In der Praxis der NATO zeigt sich aber, dass diese Empfindlichkeiten sehr stark variieren, weil die Mitgliedstaaten von sehr unterschiedlichen Merkmalen geprägt sind. Es entstehen deshalb staatenspezifische Exponiertheiten gegenüber Empfindlichkeiten, die zusammen genommen zu stark asymmetrischen Beziehungen in der NATO führen. Das Management dieser Asymmetrien ist das Kerngeschäft der Lastenteilungspolitik.

3. Die Heterogenität der Mitgliedstaaten und die Folgen für Interdependenz

Die institutionalistische Kooperationsforschung Internationaler Beziehungen ist systemisch ausgerichtet und behandelt Staaten als formal einheitliche Akteure. Deshalb bleiben Merkmale und Eigenheiten von Verbündeten in Allianzen unberücksichtigt (Haftendorn et al. 1999; Mayer 2023), die auf der subsystemischen Ebene verortet werden. Aus dem Blickwinkel der Interdependenztheorie entspringen aber Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten vor allem auch wegen unterschiedlicher Merkmale von Staaten. Deshalb muss die Perspektive Internationaler Beziehungen um die der vergleichenden Politikwissenschaft erweitert werden. Im Folgenden wird gezeigt, wie sich spezifische Merkmale auf Empfindlichkeiten als Ausprägungen von *abandonment* und *entanglement* auswirken, die mit Lastenteilungspolitik der NATO verringert werden können.

Ein erstes Merkmal ist die geografische Lage und Exponiertheit gegenüber gegnerischen Angriffen. Stark exponierte Frontstaaten mit Grenzen zum militärischen Gegner sind hochempfindlich gegenüber Drohungen und militärischen Angriffen. Empfindlichkeit betrifft nicht nur Streitkräfte als Kombattanten, sondern auch das Territorium und die Zivilbevölkerung, die geschützt werden sollen. Deshalb geben exponierte Frontstaaten derzeit einen deutlich höheren Anteil ihrer Wirtschaftsleistung für Verteidigung aus als Rückraumstaaten (Gutschker 2025; Economist 2024: 20).

Die hauptsächliche Empfindlichkeit als Bündnispartner ist die von *abandonment* im Falle eines Angriffs. Rückraumstaaten sind aus geografischen Gründen weniger empfindlich. Ihr Territorium ist zumindest zu Beginn eines Angriffs nicht Kriegsgebiet und die Bevölkerung nicht unmittelbar einer Kriegsgefahr ausgesetzt. Die Empfindlichkeit steigt in dem Maße, in dem *unteilbare Sicherheit* militärisch umgesetzt ist, z.B. durch Stationierung von Streitkräften der Rückraumstaaten in Frontstaaten. Es entsteht eine höhere Empfindlichkeit durch *entanglement*.

Ähnlich wie Frontstaaten konzentrieren sich regionale Kontinentalstaaten militärisch auf Territorialverteidigung und halten entsprechende Fähigkeiten vor. Staaten mit globalen Sicherheitsinteressen einschließlich Machtprojektion konzentrieren sich sicherheitspolitisch auf den Erwerb militärischer Fähigkeiten für weltweite Operationen und zur Machtprojektion. Kontinentalmächte sind deshalb empfindlicher als global aufgestellte Staaten, gegenüber geografisch entlegenen Ereignissen, die ihre Interessen berühren, weil territorial gebundene Streitkräfte global nicht einfach einsetzbar sind. Kontinentalstaaten benötigen deshalb vielfältige Unterstützung bei friedensbewahrenden oder friedensschaffenden Operationen der NATO außerhalb des Bündnisgebietes. Ihre Empfindlichkeit gegenüber *abandonment* ist mangels Eigenständigkeit hoch. Staaten mit globalen militärischen Fähigkeiten sind dagegen auf Operationen innerhalb und außerhalb des NATO-Territoriums spezialisiert und entsprechend unempfindlich bzw. eigenständig handlungsfähig bei internationalen Stabilisierungsmissionen. Soweit sie dazu aber auf Militärbasen und/oder logistische Unterstützung von Verbündeten angewiesen sind, besteht Empfindlichkeit gegenüber *abandonment*.

Das Merkmal Größe und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Bündnismitglieds bestimmt das Maß, zu dem das Land Verteidigung im Sinne von Selbsthilfe leisten kann, ohne auf Verbündete angewiesen zu sein. Kleinere oder wirtschaftlich schwächere Verbündete sind empfindlich gegenüber *abandonment*, weil die Selbstverteidigungskraft gering ist. In dem Maße, in dem die Streitkräfte für Bündnisaufgaben hoch spezialisiert und kaum kompensierbar sind, entsteht zusätzlich eine Empfindlichkeit von *entanglement*, weil das Bündnis bei Operationen auf knappe Spezialfähigkeiten angewiesen ist. Große und/oder wirtschaftlich starke Staaten verfügen eher über die Möglichkeiten und ein breiteres Spektrum von Fähigkeiten zur nationalen Selbstverteidigung und sind entsprechend weniger empfindlich gegenüber *abandonment*. Dagegen ist die Empfindlichkeit gegenüber *entanglement* hoch, weil Allianzen die großen Fähigkeiten stärkerer Verbündeter nutzen müssen.

Schließlich wirkt sich das Merkmal des nuklearen Status auf Empfindlichkeiten unterschiedlich gegenüber der sogenannten *erweiterten Abschreckung*⁴ aus. Kernwaffenstaaten sind unempfindlich gegenüber *abandonment*, weil sie mit eigenen Nuklearwaffen abschrecken und notfalls selbständig zur nuklearen Eskalation greifen können. In dem Maße aber, zu dem sie sich zur erweiterten Abschreckung verpflichtet haben, d.h. nicht-nukleare Verbündete mit ihren Kernwaffen schützen, besteht Empfindlichkeit von *entanglement*. Nicht-Kernwaffenstaaten sind im Vergleich hochempfindlich gegenüber *abandonment* der Kernwaffenstaaten, weil sie über keine eigenen Fähigkeiten zur Abschreckung und nuklearen Eskalation verfügen.

Die Geschichte der Lastenteilung in der NATO liefert eine reichhaltige Empirie, wie diese unterschiedlichen Empfindlichkeiten immer wieder neu miteinander verwoben wurden, um die Verwundbarkeit der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der Allianz als Ganzes so gering wie möglich zu halten. Die dabei zu lösenden Konflikte waren und sind die Folge höchst spezifischer Empfindlichkeiten der einzelnen NATO-Staaten. Die folgende empirische Untersuchung erläutert diesen Zusammenhang, identifiziert verschiedene Formen von Lastenteilung und zeigt, wie der *transatlantic bargain* im Sinne einer „diffusen Reziprozität“ (Keohane 1986: 4) immer wieder erneuert wurde. Unter diffuser Reziprozität sind vereinbarte Verpflichtungen zwar bedeutsam, aber Gleichwertigkeit ist nicht besonders präzise festgelegt und verpflichtend, sondern beschreibt allgemein akzeptierte Verhaltensformen einer Gruppe von Akteuren. Im Gegensatz dazu bezeichnet spezifische Reziprozität den Tausch von gleichwertigen Gegenständen zwischen eindeutig identifizierbaren Partnern. Der Austausch erfolgt in klar abgegrenzter Abfolge, wie z.B. im Zug-um-Zug-Verfahren. Dabei sind die Rechte und Pflichten der Beteiligten sehr präzise und verpflichtend festgeschrieben (Keohane 1986: 4). Im Gegensatz zum *transatlantic bargain* ist der DIP/HIP ein bedeutsamer Schritt in Richtung spezifischer Reziprozität, obwohl er nicht alle Definitionskriterien strikt

4 Erweiterte Abschreckung meint, dass Nuklearwaffen einen Gegner nicht nur von einem Angriff auf Kernwaffenstaaten abschrecken sollen, sondern diese Abschreckungswirkung auf deren nicht-nukleare Verbündete erweitert wird.

erfüllt. Die außenpolitische Präferenz der Trump-Administration für transaktionale Vereinbarungen bedeutet ebenso eine Abkehr von der diffusen und Hinwendung zur spezifischen Reziprozität.

4. Empirische Beispiele für Formen der Konfliktaustragung von NATO-Lastenteilungskonflikten

4.1 Lastenteilung als Planungsprozess

Die Politik der Lastenteilung in der NATO entstand in der Gründungszeit in Form von multilateraler Verteidigungsplanung. Dabei mussten konkurrierende Ziele miteinander in Einklang gebracht werden. Sicherheitspolitisch war notwendig, NATO-Streitkräfte aufzustellen, die einen Angriff des Warschauer Vertrags wirksam abwehren konnten. Wirtschaftspolitisch stand der Wiederaufbau europäischer Volkswirtschaften nach den Verheerungen des Zweiten Weltkriegs im Vordergrund. Der Zielkonflikt bestand deshalb darin, einerseits Ressourcen aufzuwenden, um eine möglichst hohe Verteidigungsfähigkeit zu bilden und andererseits leistungsfähige Volkswirtschaften zu errichten, die den Streitkräfteaufbau ökonomisch unterfütterten. Die kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten zeigten sich besonders wirtschaftspolitisch empfindlich, weil der große Bedarf an Verteidigungsfähigkeiten zunächst nicht von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit gedeckt war. Die amerikanischen Bündnispartner litten nicht unter kriegsbedingten Zerstörungen, sondern waren wirtschaftlich leistungsfähig. Da aber die Kontinentaleuropäer nur bedingt zur kollektiven Verteidigungsfähigkeit beizutragen vermochten, entstanden für die großen und starken Verbündeten, insbesondere die USA, Empfindlichkeiten gegenüber *entanglement*. Würden sie von den Schwächeren übermäßig in die Verteidigung Europas hineingezogen?

Die Lösung des Zielkonfliktes und der Ausgleich der verschiedenen Empfindlichkeiten oblag dem dafür eingerichteten *Temporary Council Committee* (TCC) der NATO, auch *Wise Men* genannt unter dem Vorsitz von W. Averell Harriman (NATO Temporary Council Committee 1951a: 538; U.S. Delegation to NATO 1951; Gordon 1956; Baldauf 1984: 539-360; Wampler 1991: 196; Kunertova 2017: 563). Von Beginn an war den USA bewusst, dass die militärischen Streitkräfteziele für die NATO mit der sehr begrenzten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der meisten Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden mussten und dass dafür amerikanische Militär- und Wirtschaftshilfen notwendig waren (Wampler 1991: Kapitel III). Deshalb bestand die Aufgabe darin, diffuse Reziprozität zwischen Staaten mit unterschiedlichem Leistungsvermögen herzustellen und diese mit einem dauerhaften Verfahren zu verstetigen.

Das TCC empfahl, ein Gleichgewicht zwischen äußerer Sicherheit und ökonomischer Leistungsfähigkeit herzustellen (NATO Temporary Council Committee 1951b: 6; Wampler 1991: 235-239; Lunn 1983: 2, 7-9). Diese Empfehlung wurde zu einem Kernprinzip der Lastenteilung in der NATO: Kein Mitgliedstaat sollte zur

Übernahme von Verteidigungslasten gedrängt werden, die jenseits seiner (ökonomischen) Möglichkeiten lagen (Kelly 1990: 14, 21). Die Möglichkeiten zur optimalen Effizienz des Einsatzes knapper Ressourcen waren voll auszuschöpfen (NATO Temporary Council Committee 1951b: 8). In organisierten Planungsverfahren wurden ausgewogene und zeitlich gestaffelte Militärprogramme aufgestellt, die sowohl militärisch wirksam als auch wirtschaftlich durchführbar waren. Dabei wurden die Lasten auf die Mitgliedstaaten so verteilt, dass sie noch zustimmungsfähig blieben (Wampler 1991: 197-199; Kunertova 2017: 563).

Zur Lösung des Zielkonflikts mussten schmerzhaft Kompromisse geschlossen und Zweideutigkeiten der Vereinbarungen in Kauf genommen werden, so dass diffuse Reziprozität entstand. Die Vertreter*innen der USA, Großbritanniens und Frankreich mussten bei den Beratungen teils die Interessen ihrer Regierungen vertreten, teils im Sinne der Ziele des gesamten Ausschusses Entscheidungen treffen. Zudem bildeten sich Gruppen von Vertreter*innen heraus, die verschiedene Positionen vertraten, abhängig davon, für welchen Sachbereich sie zuständig waren. Somit entstanden sowohl innerhalb nationaler Regierungen, als auch übergreifend zwischen Gruppen unterschiedlicher Zuständigkeitsbereiche epistemische Gemeinschaften (Haas 2009: 3), die Entscheidungen befördern konnten. Der finale Kompromiss wurde dann zwischen den drei Vertreter*innen der USA, Großbritanniens und Frankreichs ausgehandelt, bei dem die Unterstützung durch die USA der ausschlaggebende Faktor war (Wampler 1991: 195, 199-200).

Robert Wampler (1991: Kapitel IV) berichtet detailliert über die Verhandlungen in den Regierungen und mit dem TCC, wie die Ausgangspositionen der USA, Großbritanniens und Frankreichs zu einem Gesamtkompromiss geschnürt wurden. Dieser Bericht ermöglicht den tiefen Einblick in die Art und Weise, wie die NATO Verteidigungsplanung und Lastenteilung im Geflecht multilateraler und nationaler Verhandlungen erreichte. Besonders wichtig war, Wünschbares und Machbares auf ein gemeinsames Ziel zu vereinen. Das TCC-Verfahren war deshalb erfolgreich, weil sogar die USA einsehen mussten, dass ihre Möglichkeiten nicht unendlich waren und deshalb angepasst werden mussten (Wampler 1991: 215-216, 225). In diesem Punkt näherten sich alle Beteiligten aneinander an. Die USA erwiesen sich empfindlich gegenüber den Forderungen nach Militär- und Wirtschaftshilfe ihrer Verbündeten, die die Erfüllung der militärischen Fähigkeitsziele an diese Bedingungen knüpften (Maier 1992: 344-346). Die Kontinentaleuropäer erwiesen sich empfindlich gegenüber den amerikanischen Forderungen, nationale Streitkräftepläne an die NATO-Ziele anzupassen (Bissell 1951; Spofford 1951). Beide Empfindlichkeiten wurden durch diffuse Reziprozität zum Ausgleich gebracht.

Die Konfliktlösung war grundlegend für die anschließende Austragung von Lastenteilungsdifferenzen, weil ein institutionalisiertes Verfahren entwickelt worden war, das sich auch anschließend bewähren sollte. Das TCC entwickelte einen Fragebogen, den die Mitgliedstaaten gemäß Vorgaben auszufüllen und termingerecht einzureichen hatten. Daraus erstellte das TCC einen Bericht (NATO Temporary Council Committee 1952; Wampler 1991: 197), in dem die gemeldeten nationalen Beiträge mit den militärischen Verteidigungsplänen der NATO abgeglichen wur-

den. Die Mitglieder waren verpflichtet, für das erste Jahr bindende Ziele zu nennen, für das zweite Jahr waren die Ziele vorläufig und für das dritte Jahr handelte es sich um Planziele. Somit war die Verbindlichkeit der Angaben in den Fragebögen zeitlich gestaffelt (NATO Temporary Council Committee 1952: 3): je kürzer der Planungshorizont, desto höher die Selbstverpflichtung der Angaben.

Der Erfolg des Planungsverfahrens bestand darin, dass die Lücke zwischen militärischen Fähigkeitszielen und vorhandenen Ressourcen auf ein handhabbares Maß verringert werden konnte. Handhabbar bedeutete auch, dass Vorgaben zeitlich gestreckt wurden. Die spezifischen Empfindlichkeiten der Mitglieder wurden durch Nutzung von Effizienzgewinnen auf ein vertretbares Maß gesenkt. Dieses Niveau bildete die Verwundbarkeit. Fähigkeiten zur kollektiven Verteidigung wurden geplant und zeitlich gestaffelt aufgebaut. Das verringerte die sicherheitspolitische Empfindlichkeit der NATO als Ganzes.

Bei der Umsetzung zeigte sich der Nachteil, dass nicht alle Mitgliedstaaten ihre zugewiesenen Ziele erfüllten (Gordon 1956: 538-539). Das gefundene Planungsverfahren institutionalisierte das stillschweigende Einvernehmen der Beteiligten, dass der Erreichung der Fähigkeitsziele Vorrang vor der gerechten Verteilung der Lasten eingeräumt werden sollte. Die NATO strich die Zielformulierung „equitable distribution of the burdens of defense“ (Gordon 1956: 539) aus ihrem Vokabular.

Das in der Gründerzeit entworfene Planungsverfahren zum Streitkräfteaufbau und zu Lastenteilung wurde in der Folge mehrfach modifiziert und an veränderte Bedingungen angepasst (NATO Archive o.J.; Megens 2011; Baldauf 1984; Kunertova 2017: 360; Haftendorn 1994: 202-208; Tuschhoff 2014: 194-195; Wendt/Brown 1986: 3-6). Seit 2009 heißt es *NATO Defense Planning Process* (NDPP) (Tuschhoff 2014: 198; Hubner 2017; Müller-Seedorf 2013; Petráš 2022; Deni 2020: 5-9). Das reformierte Verfahren soll den militärischen Notwendigkeiten mehr Gewicht gegenüber den Vorbehalten der Mitgliedstaaten verleihen (Mattelear 2014: 30-31). Damit sei es erstmals seit Ende des Kalten Krieges im Planungszyklus 2014-2018 wieder gelungen, alle NATO-Planziele den Mitgliedstaaten zuzuweisen. Es sind keine Ziele ohne Zuweisung geblieben (Deni 2020: 2). Im laufenden Planungszyklus sind überdies die konkreten militärischen Operationspläne kollektiver Verteidigung statt der abstrakteren Ambition wieder Ausgangspunkt für Streitkräfteziele (NATO 2025; Gutschker 2025). Damit wird die Lastenteilung zwischen Mitgliedstaaten wieder an den militärischen Verteidigungsplänen ausgerichtet.

Lastenteilung als Planungsprozess zielt darauf ab, die Empfindlichkeiten von großen und wirtschaftlich leistungsfähigen Mitgliedstaaten einerseits und kleineren, weniger leistungsfähigen Verbündeten andererseits in ein Gleichgewicht diffuser Reziprozität zu bringen, das zusätzlich zu höheren militärischen Fähigkeiten der Allianz führt. Die Großen waren sicherheitspolitisch und wirtschaftspolitisch empfindlich gegenüber *entanglement*. Die Kleinen waren empfindlich gegenüber *abandonment*. Die Großen vergrößerten die wirtschaftspolitische Empfindlichkeit durch Militär- und Wirtschaftshilfen, die an die Bedingungen der militärischen Verstärkung geknüpft waren, damit sich die Empfindlichkeit des sicherheitspolitischen *entanglement* verringerte. Für die Kleinen verringerte die Kollektivierung der Al-

lianzverteidigung die Empfindlichkeit gegenüber sicherheitspolitischem *abandonment*. Dafür erhöhte sich ihr wirtschaftspolitisches *entanglement* wegen steigender ökonomischer Interdependenz.

Der zeitlich gestreckte Aufbau militärischer Fähigkeiten im Weg der Bündnisplanung schaffte kollektive Verteidigung über das Maß der Selbsthilfe hinaus, indem das Bündnis arbeitsteilig und effizienzsteigernd agierte. Es gelang, individuelle und kollektive Verwundbarkeitsniveaus unterhalb der ursprünglichen Empfindlichkeiten zu erreichen. Dennoch ließ sich die Asymmetrie zwischen den Mitgliedstaaten nicht vollständig beseitigen. Sicherheitspolitisch entsprang sie der divergierenden Exponiertheit gegenüber militärischen Gegnern. Wirtschaftspolitisch war sie die Folge des Einvernehmens, die unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeiten zu berücksichtigen und der militärischen Planung Vorrang vor der Herstellung wirtschaftlicher Ausgewogenheit und deshalb Verteilungsgerechtigkeit einzuräumen. Nach den strukturprägenden Entscheidungen der Gründerzeit verringerte Lastenteilung als Planungsprozess die Empfindlichkeiten im Laufe der Jahre weiter ganz erheblich.

4.2 Lastenteilung als Politikfeldverflechtung

Die in den 1950er und 1960er Jahren prosperierenden Volkswirtschaften der NATO sowie die Mitgliedschaft Deutschlands ab 1954 ermöglichte eine signifikante Steigerung der militärischen Fähigkeiten. Die Empfindlichkeit gegenüber einem gegnerischen Angriff konnte immer weiter verringert werden. Doch die Abschwächung der ökonomischen Asymmetrie zwischen den USA und ihren Verbündeten (Kennedy 1988: 420-421; Huntington 1988: 76, 81-83; Nye 1990: 90-91; 1993: 90-92; Lunn 1983: 2; Sloan 1985: 116; Tonelson 2000: 31) schaffte neue oder veränderte Empfindlichkeiten der verschiedenen NATO-Mitglieder. Die USA hatten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs erhebliche Verantwortung für das Weltwirtschaftssystem übernommen und garantierten Einhaltung und Funktionsfähigkeit der *Bretton-Woods* Vereinbarungen, indem sie den Wert des US-Dollars an Gold banden, Währungskonvertibilität garantierten und ihren Markt für Importe öffneten. In dem Maße, in dem die Verbündeten sich ökonomisch erholten und die USA gleichzeitig immer tiefer in den kostenintensiven Vietnamkrieg verstrickt wurden (Zimmermann 2002: 173, 176, 195-196), entstand eine zunehmende wirtschaftspolitische Empfindlichkeit der USA gegenüber *entanglement*. Deren Ausdruck war ein steigendes amerikanisches Zahlungsbilanzdefizit (Zimmermann 2002: Appendix 1). Zur Verringerung dieser Empfindlichkeit sollte die Lastenteilung in der NATO verändert werden, indem die Verbündeten höhere militärische Beiträge leisteten oder die USA finanziell entlasteten.

Um ihrer Forderung nach Lastenumverteilung Nachdruck zu verleihen, argumentierten die USA, die Ursache des wachsenden Zahlungsbilanzdefizits werde von den hohen Kosten für Streitkräftestationierung in Europa verursacht (Tonelson 2000: 33; Sloan 2020: 95-96; Zimmermann 2002: 104). Damit stellten die USA

eine direkte Verbindung zwischen den Politikfeldern Zahlungsbilanz und Streitkräftestationierung in Europa her (Zimmermann 2002: 97, 110, 124, 127, 163-166). Sie forderten finanzielle Kompensationen für die Belastung durch die Streitkräftepräsenz. Für den Fall der Nicht-Erfüllung müssten die US-Truppen in Europa verringert oder sogar vollständig abgezogen werden (Zimmermann 2002: 151-161, 172; Blankenship 2021: 719-721). Großbritannien meldete ähnliche Ansprüche an (Haftendorn 1994: 239-263; Tuschhoff 2023: 193). Für die europäischen Verbündeten, insbesondere Deutschland, entstand eine Empfindlichkeit gegenüber *abandonment*. Diese neue Empfindlichkeit wurde zusätzlich verschärft, weil Frankreich sich aus der NATO-Militärintegration zurückzog und den wirtschaftspolitischen Konflikt mit den USA offensiv austrug (Zimmermann 2002: 175-178).

In einer Reihe von Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und den USA gelang es mit mehreren sogenannten *offset*-Abkommen, zeitlich befristete, finanzielle Kompensationen für die amerikanische Truppenstationierung in Deutschland zu verabreden (Thiel 1979: 63-85; Donfried 1991: Kapitel III). Damit wurde die wirtschaftspolitische Empfindlichkeit der USA gegenüber *entanglement* ebenso verringert wie die deutsche Empfindlichkeit gegenüber *abandonment*, weil die amerikanische Truppenpräsenz nur geringfügig reduziert wurde (Haftendorn 1985: 497-498). Die Verknüpfung beider Politikfelder erzeugte diffuse Reziprozität zwischen Staaten mit sicherheitspolitischer und wirtschaftspolitischer Empfindlichkeit. Für die deutsche Seite war zusätzlich wesentlich, dass die USA mangels eigener Ressourcen und alliierter Kooperation ihre ursprünglichen Vorstellungen von einer NATO-Strategieform nicht durchzusetzen vermochten (siehe 4.3). Auch darin sah die deutsche Seite damals eine Verringerung von Empfindlichkeit gegenüber *abandonment*.

4.3 Lastenteilung als Strategieform

Die Militärstrategie der NATO berührt mitgliedstaatsspezifische Empfindlichkeiten auf verschiedene Weise. Dabei spielen die geografische Lage und der nukleare Status eine entscheidende Rolle. Die in den 1950er Jahren noch sehr begrenzten Verteidigungsfähigkeiten machten insbesondere Frontstaaten empfindlich gegenüber konventionellen Angriffen des Warschauer Vertrages und des *abandonments*. Die operativen Pläne des Bündnisses sahen damals vor, dass die Bündnisstreitkräfte sich im Angriffsfall bis hinter die Pyrenäen zurückziehen und erst anschließend die verlorenen Territorien rückerobern sollten (Greiner 1982: 171-174, 177, 194, 208, 241, 248, 322; Meier-Dörnberg 1990: 627; Tuschhoff 1993: 178-180). Diese Pläne machten zahlreiche Bündnisstaaten zum Kriegsgebiet, deren Zivilbevölkerungen hohen Risiken ausgesetzt waren. Mangelnde konventionelle Verteidigungsfähigkeiten forderten außerdem von den Kernwaffenstaaten den Einsatz von Nuklearwaffen, um den Gegner aufzuhalten. Die wenig kalkulierbaren Eskalationsrisiken machten Kernwaffenmächte empfindlich gegenüber *entanglement*.

Zur Verringerung ihrer Empfindlichkeit als Frontstaat forderte die Bundesrepublik schon vor dem Beitritt zur NATO die Umsetzung einer „Vorneverteidigung“ unmittelbar an der Grenze zum Warschauer Vertrag (Militärischer Experten-Ausschuss 1950: 5, 11-14; Meier-Dörnberg 1990: 624; Tuschhoff 1990: 10-11; 1993: 172; 2002: 47). Die Reduzierung der Empfindlichkeit Deutschlands als Kriegsgebiet benötigte jedoch Zeit. Noch 1961 sahen die NATO-Pläne vor, die Verteidigung erst auf einer Linie Augsburg-Weser zu beginnen und damit etwa die Hälfte des Bundesgebietes preiszugeben (Zimmermann 2002: 139). Die Vorneverteidigung der NATO an der innerdeutschen Grenze wurde erst am 1. September 1963 implementiert (Greiner 1975: 381), als die Bundeswehr die dafür notwendige Verteidigungsstärke erreicht hatte. Mit der Vorneverteidigung stieg jedoch die Verwundbarkeit derjenigen Rückraumstaaten deutlich an, die Streitkräfte in Deutschland stationiert hatten.

Die Osterweiterung der NATO nach 1990 veränderte die Bündnisgeografie, weil neue Frontstaaten in Zentral- und Osteuropa entstanden, während die Bundesrepublik zum Rückraumstaat wurde, dessen Verwundbarkeit erheblich sank. Seither verfolgen die neuen Frontstaaten eine Bündnispolitik, die der Deutschlands aus dem Kalten Krieg ähnelt (Paulauskas 2024), um ihre Empfindlichkeit gegenüber gegnerischen Angriffen und *abandonment* zu verringern. Der neue Rückraumstaat Deutschland betreibt dagegen eine Sicherheitspolitik, die der des Rückraumstaates Frankreich im Kalten Krieg ähnelt. Die neuen Frontstaaten fordern eine Vorneverteidigung sowie ausländische Streitkräftestationierungen auf ihrem Territorium. Die geplante und in Umsetzung befindliche Stationierung einer deutschen Brigade in Litauen (Buchsteiner et al. 2023; Carstens 2023; Gnauck 2024) oder die Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen (Locke 2024) werden deshalb die Empfindlichkeit Polens und der baltischen Staaten gegenüber *abandonment* verringern, die Verwundbarkeit Deutschlands und der USA gegenüber *entanglement* jedoch erhöhen. Im Ergebnis entsteht diffuse Reziprozität zwischen Frontstaaten und Rückraumstaaten.

Neben konventioneller Verteidigung trieb die Nuklearstrategie der *erweiterten Abschreckung* die transatlantische Allianz um und förderte Konflikte über Lastenteilung zutage. Die Krisen um Berlin und Kuba Anfang der 1960er Jahre führten den NATO-Staaten die nuklearen Eskalationsrisiken deutlich vor Augen, die mit der geltenden Strategie *massiver Vergeltung* (North Atlantic Military Committee 1957) verknüpft und auf die Bündnispartner verteilt waren. Gegenüber einem solchen massiven Erstschlag, der vermutlich zu einer ebenso massiven Antwort des Warschauer Vertrags geführt hätte, wären alle Verbündeten hochgradig verwundbar gewesen. Für die Kernwaffenstaaten bestand zusätzlich die Empfindlichkeit gegenüber *entanglement*. Mit der von den USA initiierten Strategiereform einer *flexiblen Antwort* sollten teils diese amerikanische Empfindlichkeit, teils die Empfindlichkeit aller NATO-Partner gegenüber Eskalationsrisiken verringert werden (Lutsch 2020: 346-347). Für die nicht-nuklearen Bündnispartner wäre jedoch eine neue Empfindlichkeit gegenüber *abandonment* entstanden, wenn nukleare Waffensysteme nicht mehr uneingeschränkt für Abschreckung und Verteidigung aller NATO-Staaten zur

Verfügung gestanden hätten. Diese Möglichkeit beeinträchtigte das NATO-Kernprinzip *unteilbarer Sicherheit*.

Die USA forderten nachdrücklich, die konventionellen Verteidigungsfähigkeiten der NATO so weit zu verbessern, dass die Eskalation mit einem nuklearen Ersteinsatz im Fall eines Angriffs überflüssig geworden wäre (Baldauf 1984: 361; Tuschhoff 1995; 2002: 216-220). Damit wäre die nukleare Verwundbarkeit der Kernwaffenstaaten verringert worden, weil Kernwaffen nur noch zur Abschreckung von Kernwaffeneinsätzen vorgesehen worden wären. Nicht-Kernwaffenstaaten sahen darin eine erhebliche Beeinträchtigung der Verteidigung ihrer Sicherheit. Würden sie nicht vom gesamten NATO-Abschreckungs- und Verteidigungspotential geschützt, würden sie im Angriffsfall preisgegeben.

Deshalb versuchten sie auf verschiedene Arten, die amerikanischen Strategievorschläge zu durchkreuzen. Ein wesentliches Instrument waren Forderungen nach einer nuklearen Teilhabe und Mitbestimmung (Alberque 2017: 20-25; Nuti 1993; Haftendorn 1994: Kapitel III; 2001: 106-112; 1983: 172-179; Tuschhoff 2002: Teil C II). Damit sollte sichergestellt werden, dass Kernwaffenstaaten die nicht-nuklearen nicht preisgeben konnten, sondern notfalls zum nuklearen Ersteinsatz griffen. Außerdem leisteten sie hinhaltenen Widerstand gegen die Konventionalisierung der NATO-Verteidigung. Dieser Widerstand bekam durch den französischen Austritt aus der NATO-Militärintegration einen wesentlichen Schub (Haftendorn 1994: 209-212; 2001: 121-124; Zimmermann 2002: 174). Und schließlich nutzten sie die Verhandlungen über *offset* Vereinbarungen, um die amerikanische Ursprungsidee zu kippen (siehe 4.2).

Die von den nicht-nuklearen Verbündeten bevorzugten Vorschläge, nukleare Teilhabe mit *hardware* zu implementieren, lehnten die Kernwaffenstaaten weitestgehend ab. Das Projekt einer Multilateralen Atomstreitkraft (MLF) scheiterte (Haftendorn 1994: 140; 2001: 110-111; Hoppe 1993: 221-222). Die USA, nicht jedoch Frankreich und Großbritannien, zeigten sich lediglich bereit, im Notfall Trägersysteme nicht-nuklearer Verbündeter mit Kernsprengköpfen zu bestücken, die jedoch unter nationaler Verfügung verblieben. Stattdessen bereinigte die NATO den Konflikt über Empfindlichkeiten zwischen Kernwaffenstaaten und nicht-nuklearen Verbündeten mit *software*-Lösungen. Zum einen wurde in der vereinbarten Strategie der *flexiblen Antwort* (North Atlantic Military Committee 1968) die vorbedachte (*deliberate*) Eskalation mit Kernwaffen eingeplant. Zum anderen wurde eine nukleare Planungsgruppe (NPG) in der NATO eingerichtet (Buteux 1983: Kapitel 6; Charles 1987; Schwartz 1983). In diesem Gremium sind alle NATO-Mitglieder mit Ausnahme Frankreichs beteiligt (Kristensen et al. 2023: 395).⁵ Beide Bestandteile stellten diffuse Reziprozität zwischen Nuklearmächten und Nicht-Nuklearstaaten im Bündnis her. In der NPG mussten die Details der diffusen Reziprozität ausbuchstabiert und z.B. mit den vorläufigen politischen Richtlinien vom 12. November 1969 für den Kernwaffeneinsatz von NATO-Streitkräften entschieden werden. Die

5 Ursprünglich gab es sowohl ständige Mitglieder als auch rotierende Mitglieder in der NPG. Island und Luxemburg verzichteten auf die Teilnahme (Lutsch 2020: 369).

grundlegenden Interessenunterschiede konnten verringert, aber nicht vollständig ausgeräumt werden, sodass sie überbrückt wurden (Lutsch 2020: 396-398). Diese Feststellung traf auch auf die allgemeinen politischen Richtlinien für den Kernwaffeneinsatz der NATO zu, die im Oktober 1986 beschlossen wurden und die vorläufigen Richtlinien ersetzten (Daalder 1991: 90). Die erreichte diffuse Reziprozität dieser neuen Vereinbarungen zwischen Kernwaffenmächten und Nicht-Kernwaffenstaaten vermochte nicht, eine Interessensidentität zwischen Mitgliedstaaten herzustellen, sodass auf beiden Seiten Verwundbarkeiten als Folge der *erweiterten Abschreckung* zurückblieben. Diese verbleibenden Verwundbarkeiten wurde den NATO-Mitgliedern anlässlich der *Winter Exercise* (WINTEX)-Übungen der NATO-Verteidigungspläne erstmals schmerzlich bewusst (Daalder 1991: 90-93). Die Lastenteilungskonflikte konnten begrenzt, aber nicht vollständig ausgeräumt werden.

Mit der neu justierten Lastenteilung zwischen NATO-Mitgliedern mit unterschiedlichem nuklearem Status akzeptierten Kernwaffenstaaten eine höhere Verwundbarkeit im Sinne von *entanglement* bei einem Ersteinsatz. Sie behielten sich allerdings die letzte Verfügungsgewalt über Kernwaffen vor, so dass die Verwundbarkeit überschaubar blieb. Nicht-Kernwaffenstaaten begnügten sich damit, dass ihre Verwundbarkeit gegenüber nuklearem *abandonment* fortbestand und gestiegen war. Denn die wesentlichen militärischen Fragen zur nuklearen Eskalation wurden nie beantwortet, wie Andreas Lutsch (2020: 355-367) herausarbeitete. Sie war aber angesichts der begrenzten Teilhabe an der *hardware* und durch den institutionalisierten Konsultationsprozess in der NPG transparent und berechenbar.

4.4 Lastenteilung als Risikoteilung

Der Zusammenbruch der Sowjetunion und das Ende des Warschauer Vertrages verringerte die Verwundbarkeit der NATO-Mitgliedstaaten ganz erheblich. Die bisher exponierten Frontstaaten profitierten am meisten von dieser Entwicklung. Allerdings rückten neue Herausforderungen ins sicherheitspolitische Blickfeld des Bündnisses. Die Instabilität von zerfallenden Staaten wie der Sowjetunion oder Jugoslawiens erzeugten innenpolitische Instabilitäten, die sich zu Bürgerkriegen ausweiteten, die sich grenzüberschreitend auswirkten. Zusätzlich bildeten transnational operierende Terrorgruppen eine Bedrohung der NATO-Verbündeten. Gegenüber diesen neuen Herausforderungen waren die NATO-Staaten unterschiedlich empfindlich. Die geografische Nähe von Bürgerkriegen in Südosteuropa beeinträchtigte die europäischen NATO-Mitglieder stärker als die amerikanischen NATO-Mitglieder. Dagegen erwiesen sich die global operierenden Verbündeten als empfindlicher gegenüber *abandonment* bei Operationen in vom Bündnisgebiet weit entlegenen Regionen. Staaten mit Fähigkeiten zur Territorialverteidigung waren empfindlicher im Sinne von *entanglement* als solche mit globalen Fähigkeiten für Machtprojektion, weil ihre Streitkräfte nur heimatnah mit vertretbaren Risiken operieren konnten.

Erst mit Verzögerung entschied die NATO, sich diesen neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen jenseits ihres Vertragsgebietes (*out of area*) anzunehmen (Koivula/Ossa 2022: 96). Um die Empfindlichkeiten zu verringern, sollten die Bündnispartner Fähigkeiten für ein breites Spektrum von Militäreinsätzen zwischen humanitärer Hilfe und Durchsetzung von Friedensabkommen entwickeln und bereithalten. Mit dieser neuen Aufgabenstellung wurden vor allem Mitglieder mit Fähigkeiten zur Territorialverteidigung belastet, weil ihre Streitkräfte transformiert werden sollten. Staaten mit globalen Machtprojektionsfähigkeiten mussten keine entsprechenden Transformationen vornehmen. Zwischen den beiden Streitkräfteprofilen bestand eine historisch gewachsene *Fähigkeitslücke* (Yost 2000/2001). Die NATO beschloss eine Reihe von Initiativen wie die konventionelle Verteidigungsinitiative, die Verteidigungsfähigkeitsinitiative oder die Prager Fähigkeitsverpflichtung und spezielle Projekte wie eine schnelle Eingreiftruppe, um diese Lücke zu schließen, indem die bisherigen Territorialverteidigungsstreitkräfte transformiert wurden (Shimkus 2005: 3-11; Ek 2006: 3-5; Sloan 2020: 222).

Es zeigte sich aber, dass die hochgesteckten Transformationsziele weitgehend verfehlt wurden (Shimkus 2005: 2; Ek 2006: 2). So musste z.B. die Schnelle Eingreiftruppe mit einer Stärke von 30.000 Soldat*innen auf eine sofort einsetzbare Streitkraft mit nur 13.000 verringert werden (Andreychuk 2010: 7). Der hinhalten-de Widerstand der Mitglieder mit Transformationsvorgaben war die Folge teils knapper Finanzmittel, zumal der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Euro-Staaten Spielräume verengte (Sloan 2020: 222, 330-331; Ek 2006: 6). Die Regierungen bewerteten die Empfindlichkeit gegenüber Finanzkrisen höher als die gegenüber globaler Instabilität. Die Finanz- und Eurokrisen ab 2008 verstärkten den hinhaltenden Widerstand. Die nationale Verteidigungsplanung wurde nur noch eingeschränkt an der NATO-Verteidigungsplanung ausgerichtet. Die etablierte diffuse Reziprozität wurde in dem Maße brüchig, wie Versprechungen nicht eingehalten und wechselseitige Erwartungen nicht erfüllt wurden.

Die Militäroperationen der NATO zunächst im früheren Jugoslawien (Sperling/Webber 2009; Webber 2009a; Mertus 2009) und später in Afghanistan (Webber 2009b; Siegel 2010; Yost 2000/2001) rückten die großen Fähigkeitslücken in den Blick der Öffentlichkeiten. Diese Operationen waren nur durchführbar, weil die USA unverzichtbare Fähigkeiten beisteuerten (Koivula/Ossa 2022: 99-100; Hallams/Schreer 2012: 316). Die NATO musste arbeitsteilig vorgehen. Die USA übernahmen ganz überwiegend die Kriegseinsätze, während die Europäer die anschließenden Stabilisierungsmissionen dominierten (Koivula/Ossa 2022: 100; Sperling/ Webber 2009: 498, 503-506; Siegel 2010: 463-467). Diese Aufteilung veranlasste den amerikanischen Verteidigungsminister Robert Gates (2011) in einer aufsehenerregenden Rede, die „gestufte“ Allianz zu beklagen. Dieser Vorwurf an die Europäer war nichts anderes als die Kritik, dass die Empfindlichkeit gegenüber *out of area* Einsätzen in der NATO höchst asymmetrisch verteilt war.

Diese Asymmetrie wurde zusätzlich dadurch akzentuiert, dass die nationalen Regierungen sich vorbehielten, die Einsatzregeln ihrer an NATO-Operationen beteiligten Streitkräfte mit sogenannten *caveats* zu beschränken (Morelli/Belkin 2009:

10; Koivula/Ossa 2022: 103; Hallams/Schreer 2012: 317; Sloan 2020: 216-217). Diese Beschränkungen waren ein probates Mittel, um die Empfindlichkeit der eigenen Streitkräfte gegenüber *entanglement* gering zu halten, dadurch andere Nationen mit Empfindlichkeit zu belasten und die Wirksamkeit von Militäreinsätzen der NATO als Ganzes zu reduzieren. Der hinhaltende Widerstand gegenüber den NATO-Transformationsplänen und die *caveats* verhinderten, dass bestehende Asymmetrien von Empfindlichkeiten im Wege der Lastenteilung ausgeglichen wurden. Die mangelnde wechselseitige Anerkennung der arbeitsteiligen Vorgehensweise sowie das Bestehen auf Vereinheitlichung der Beteiligung an NATO-Missionen beschleunigte die Erosion diffuser Reziprozität.

5. Schlussfolgerungen

Der brisante und durch die neuerliche Präsidentschaft von Donald Trump neu auflebende Konflikt über transatlantische Lastenteilung stellt eine gravierende Veränderung des historisch gewachsenen *transatlantic bargain* dar. Das Bestehen auf dem DIP/HIP bedeutet eine Verengung auf nur zwei Dimensionen der breiten Gesamtlasten kollektiver Verteidigung. Das Bestreben nach Verteilungsgerechtigkeit befördert eine Vereinheitlichung der großen Unterschiede zwischen den NATO-Mitgliedstaaten. Zusätzlich folgen DIP und HIP der Logik der spezifischen Reziprozität. Zusammen genommen erodieren diese Veränderungen den etablierten Konsens zwischen den NATO-Mitgliedern. Die NATO wird dadurch auf eine neue Grundlage von Verständigung gestellt, bei der Verteilungsgerechtigkeit gegenüber Verteidigungsfähigkeit mehr Gewicht als früher einnimmt. Es werden einfache und plakative Lösungen für hochkomplexe Konfliktlagen vorgeschlagen, weil sie unter den Bedingungen hoher öffentlicher Salienz einleuchten und hohe Akzeptanz erzeugen. Helga Haftendorn beschrieb diesen Sachverhalt schon früh: „Im öffentlichen Bewußtsein lassen sich Komplexitäts- und Spezialisierungsniveau einerseits und ein überkommener, nicht mehr angemessener Politikbegriff andererseits den Gegenstand der Außenpolitik diffus und distanziert erscheinen, so dass er ohne Fachkenntnisse nicht mehr erfassbar ist und daher keine Identifikation oder Ablehnung auszulösen vermag“ (1978: 38). Die Konzentration auf den DIP/HIP trägt dem gestiegenen Bedarf von Politik in prekären Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft Rechnung, indem die bisherige Komplexität von Politikfeldern auf einfache und vermittelbare Formeln reduziert wird.

Diese Untersuchung hat gezeigt, welchen Beitrag die Interdependenztheorie zur Erklärung der politischen Dynamik von integrierten Militärbündnissen leisten kann. Die Konzepte von Empfindlichkeit und Verwundbarkeit aus der Interdependenztheorie, sowie *entanglement* und *abandonment* aus der Allianzforschung erweisen sich dabei als ausgesprochen nützlich, um die Konflikte und ihre Austragung theoretisch zu erfassen sowie zu zeigen, mit welchen Übereinkünften sie geregelt wurden, und welche Verwundbarkeiten dafür zu akzeptieren waren, die den stetig erneuerten *transatlantic bargain* als Ausdruck diffuser Reziprozität bilden.

Zu diesem Zweck war es notwendig, die systemische Kooperationsforschung des Institutionalismus um komparatistische Elemente zu ergänzen, um die Asymmetrien erzeugende Heterogenität der NATO-Mitgliedschaft abbilden zu können. Denn Empfindlichkeiten sind die unmittelbare Folge spezifischer Merkmale von Verbündeten. Erfolgreiche Aushandlungen neuer Lastenteilungsarrangements haben sich als probates Mittel erwiesen, mitgliederspezifische Empfindlichkeiten bündnisverträglich ausgleichen zu können.

Beides, Interdependenztheorie und auf Merkmale zurückgehende Empfindlichkeiten, wurden in der bisherigen Allianzforschung übersehen. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die aktuelle – einseitig auf Verteidigungsausgaben gemessen am BIP reduzierte – Debatte historisch die Ausnahme und atypisch für Lastenteilung ist.

Der interdependenztheoretischen Untersuchung zufolge lässt sich Lastenteilung in Allianzen wie der NATO als Konfliktaustragung zwischen Verbündeten verstehen, bei der mitgliedstaatsspezifische, asymmetrische Empfindlichkeiten in ein neues Gleichgewicht zueinander gebracht und die Verwundbarkeiten auf ein vertretbares Maß verringert werden. Der Mehrwert der Allianz gegenüber Verteidigung als Selbsthilfe liegt deshalb zum einen in der Verringerung von Verwundbarkeiten und zum anderen im Ausgleich zwischen staatsspezifischen Empfindlichkeiten, die durch diffus reziproke Lastenteilung erzielt und *transatlantic bargain* genannt werden. Empfindlichkeiten bestehen gegenüber den Bedrohungen oder sogar Angriffen von Gegnern sowie gegenüber *abandonment* (Preisgabe) und *entanglement* (Verstrickung) durch Verbündete.

Für den Ausgleich zwischen Empfindlichkeiten und die Einstellung neuer Gleichgewichte zeigt die NATO-Geschichte, dass Lastenteilung unterschiedliche Formen einnehmen kann: Lastenteilung als Planungsprozess bedeutet interdependenzsensitive Koordinierung nationaler Verteidigungsplanung anhand der Operations- und Verteidigungspläne der NATO. Bei der Lastenteilung als Politikverflechtung werden Empfindlichkeiten unterschiedlicher Politikfelder miteinander verrechnet. Lastenteilung als Strategiereform meint die Ausrichtung der Militärstrategie der NATO an spezifischen Empfindlichkeiten zur Vermeidung von inakzeptablen Niveaus von *entanglement* und *abandonment*. Schließlich heißt Lastenteilung als Risikoteilung, dass unterschiedliche militärische Fähigkeiten arbeitsteilig benutzt werden können. Dadurch entsteht jedoch der Eindruck unfairer Risikoteilung, die durch Streitkräftetransformationen verringert werden müsste. Da sich das Problem aber auf Militärmissionen außerhalb des NATO-Gebiets bezieht, berühren die Misserfolge dieser Versuche nicht das Kerngeschäft kollektiver Verteidigung der NATO.

Der langfristige, auch durch die Trump-Administration beförderte Trend ist jedoch, die auf diffuser Reziprozität beruhende Lastenteilung zu schwächen oder sogar durch transaktionale, spezifische Reziprozität zu ersetzen. Mitgliederspezifische Empfindlichkeiten und Verwundbarkeiten werden dann nicht mehr berücksichtigt und bei der Lastenteilung verrechnet. Es ist damit zu rechnen, dass der Zusammenhalt der NATO darunter leiden wird. Derzeit muss jedoch offenbleiben,

ob die im HIP zum Ausdruck kommende Anpassung der NATO an die Trump Administration zur Disruption des Bündnisses führen wird, oder ob es sich um eine Anpassung handelt, mit der die NATO Trump-kompatibel gemacht wird, damit sie erhalten bleibt. Helga Haftendorn wäre bei aller Abneigung gegen Trump für den zweiten Weg eingetreten.

Literatur

- Alberque, William* 2017: The NPT and the Origins of NATO's Nuclear Sharing Arrangements, in: Institut Français des Relations Internationales: Proliferation Papers, Paris.
- Andreychuk, Raynell* 2010: Alliance Cohesion, in: NATO Parliamentary Assembly: General Report 219 PC 10 E bis, Brussels
- Baldauf, Jörg F.* 1984: Implementing Flexible Response. The U.S., Germany and NATO's Conventional Forces, (Dissertation am Political Science Department, Massachusetts Institute of Technology), Massachusetts.
- Bissell, Richard M.* 1951: Foreign Relations of the United States. The Acting Administrator for Economic Cooperation (Bissell) to the United States Special Representative in Europe (Katz), in: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d146>; 04.09.2024.
- Blankenship, Brian* 2021: The Price of Protection: Explaining Success and Failure of US Alliance Burden-Sharing Pressure, in: Security Studies 30: 5, 691-724.
- Börzel, Tanja A.* 2005: Europeanization: How the European Union Interacts with Its Member States, in: Bulmer, Simon/Lequesne, Christian (Hrsg.): The Member States of the European Union, Oxford, 45-69.
- Buchsteiner, Jochen/Gutschker, Thomas/Lohse, Eckart* 2023: Wie Boris Pistorius den NATO-Generalsekretär überraschte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6.2023, 3.
- Buteux, Paul* 1983: The Politics of Nuclear Consultation in NATO 1965-1980, Cambridge, MA.
- Carstens, Peter* 2023: Ein Versprechen, das gehalten werden soll, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.12.2023, 3.
- Charles, Daniel* 1987: Nuclear Planning in NATO. The Pitfalls of First Use, Cambridge, MA.
- Cimbala, Stephen J./Foster, Peter K.* 2010: Multinational Military Intervention. NATO Policy, Strategy, and Burden Sharing, London.
- Cleveland, Harlan* 1970: NATO: The Transatlantic Bargain. New York, NY.
- Cooper, Richard N.* 1968: The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community, New York, NY.
- Cooper, Richard N.* 1972: Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies, in: World Politics 24: 2, 159-181.
- Daalder, Ivo H.* 1991: The Nature and Practice of Flexible Response. NATO Strategy and Theater Nuclear Forces Since 1967, New York, NY.
- Deni, John R.* 2020: Security Threats, American Pressure and the Role of Key Personnel. US Army War College, Carlisle, PA
- Donfried, Karen E.* 1991: The Political Economy of Alliance. Issue Linkage in the West German-American Relationship (Dissertation an der Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University), Medford, MA.
- Economist* 2024: Spend to Defend, 30.11.2024, 19-20.
- Ek, Carl W.* 2006: NATO's Prague Capabilities Commitment. Congressional Research Service: CRS Report RS21659, Washington, DC.
- Gates, Robert* 2011: NATO Has Become a Two-Tiered Alliance, in: https://www.realclearworld.com/articles/2011/06/11/nato_a_two-tiered_alliance_99550.amp.html; 10.10.2024.

- Gnauck, Gerhard 2024: Bundeswehrsoldaten zur Abschreckung Russlands, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.4.2024, 2.
- Gordon, Lincoln 1956: Economic Aspects of Coalition Diplomacy. The Nato Experience, in: International Organization 10: 4, 529-543.
- Greiner, Christian 1975: Zeittafel 1945-1972, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Verteidigung im Bündnis. Planung, Aufbau und Bewährung der Bundeswehr 1950-1972, München, 310-409.
- Greiner, Christian 1982: Die alliierten militärstrategischen Planungen zur Verteidigung Westeuropas 1947-1950, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Band 1, München, 119-323.
- Gutscher, Thomas 2025: Nördlich von drei Prozent, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.1.2025, 4.
- Haas, Peter M. 2009: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization 46: 1, 1-35.
- Haftendorn, Helga 1978: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.): Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Wissenschaft und Politik, Köln, 15-38.
- Haftendorn, Helga 1983: Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga 1985: Lastenteilung im Atlantischen Bündnis, in: Europa Archiv 40: 16, 497-506.
- Haftendorn, Helga 1994: Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67. Nuclear History Program (NHP), Internationale Politik und Sicherheit, Band 4, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga 2001: Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung, Stuttgart.
- Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O./Wallander, Celeste A. (Hrsg.) 1999: Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford.
- Hallams, Ellen/Schreier, Benjamin 2012: Towards a "Post-American" Alliance? NATO Burden-Sharing after Libya. in: International Affairs 88: 2, 313-328.
- Hirschman, Albert O. [1945] 1980: National Power and the Structure of Foreign Trade, Berkeley, CA.
- Hoppe, Christoph 1993: Zwischen Teilhabe und Mitsprache: Die Nuklearfrage in der Allianzpolitik Deutschlands 1959-1966. Nuclear History Program (NHP), Internationale Politik und Sicherheit, Band 2, Baden-Baden.
- Hubner, Roland 2017: NATO Defense Planning Process, in: <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/nato-defense-planning-process>; 31.10.2024.
- Huntington, Samuel P. 1988: The U.S. - Decline or Renewal?, in: Foreign Affairs 67: 2, 76-96.
- Kelly, Joseph E. 1990: U.S.-NATO Burden Sharing. Allies' Contribution to the Common Defense during the 1980s, Washington, DC.
- Kennedy, Paul M. 1988: The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000, London.
- Keohane, Robert O. 1986: Reciprocity in International Relations, in: International Organization 40: 1, 1-27.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. 1989: Power and Interdependence, 2. Auflage, Glenview, IL.
- Koivula, Tommi/Ossa, Heljä 2022: NATO's Burden Sharing Disputes. Past, Present and Future Prospects, Cham.
- Kristensen, Hans M./Korda, Matt/Johns, Eliana/Knight, Mackenzie 2023: Nuclear Weapons Sharing, 2023, in: Bulletin of the Atomic Scientists 79: 6, 393-406.
- Kunertova, Dominika 2017: One Measure Cannot Trump It All. Lessons from NATO's Early Burden-Sharing Debates, in: European Security 26: 4, 552-574.

- Locke, Stefan* 2024: Warschau will einen noch weiteren Schutzschirm, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.11.2024, 2.
- Lunn, Simon* 1983: Burden-Sharing in NATO, in: The Royal Institute of International Affairs, Band 18, Chatham House Papers, London.
- Lutsch, Andreas* 2020: Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO Doppelbeschluss, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Sicherheitspolitik und Streitkräfte der Bundesrepublik Deutschland, Band 14, Berlin.
- Maier, Charles S.* 1992: Finance and Defense: Implications of the Military Integration, 1950-1952, in: Heller, Francis H./ Gillingham, John R. (Hrsg.): NATO. The Founding of the Atlantic Alliance and the Integration of Europe, New York, NY, 334-351.
- Mattelear, Alexander* 2014: Preparing NATO for the Next Defence-Planning Cycle, in: RUSI Journal 159: 3, 30-35.
- Mayer, Sebastian* 2023: Institutionalism. in: Mayer, Sebastian (Hrsg.): Research Handbook on NATO, Cheltenham, 36-51.
- Megens, Ine* 2011: The Annual Review Procedure in NATO, 1952-1966, in: Drent, Margriët/van dem Assem, Arjan/de Wilde, Jaap (Hrsg.): NATO's Retirement? Essays in Honour of Peter Volten, Groningen, 159-171.
- Meier-Dörnberg, Wilhelm* 1990: Die Planungen des Verteidigungsbeitrages der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der EVG, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945-1956, Band 2, München, 605-756.
- Mertus, Julie A.* 2009: Operation Allied Force: Handmaidens of Independent Kosovo, in: International Affairs 85: 3, 461-476.
- Mesterhazy, Attila* 2018: Burden Sharing: New Commitment in a New Era, in: NATO Parliamentary Assembly, Brüssel.
- Militärischer Experten-Ausschuss* 1950: Denkschrift über die Aufstellung eines deutschen Kontingents im Rahmen einer übernationalen Streitmacht zur Verteidigung Westeuropas (Himmeroder Denkschrift), in: <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/5216326/77501d50befc687d9502723b2060a2b0/himmeroder-denkschrift-data.pdf>; 21.9.2024.
- Morelli, Vincent/Belkin, Paul* 2009: NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance, CRS-Report, Washington, DC.
- Müller-Seedorf, Wolfgang* 2013: NATO Defence Planning Process, in: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages: Aktueller Begriff, Berlin.
- NATO* 2024: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024), Press Release, in: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-en.pdf; 19.6.2024.
- NATO* 2025: Joint Press Conference, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_232213.htm?selectedLocale=en; 3.2.2025.
- NATO Archive o.J.*: Committee of the Annual Review - Working Group on the Annual Review Procedure, in: <https://archives.nato.int/committee-of-annual-review-working-group-on-a-annual-review-procedure>; 3.8.2024.
- NATO Council. Heads of States and Governments* 2014: Wales Summit Declaration, in: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#RAP; 7.2.2025.
- NATO Heads of State and Governments* 2025: The Hague Summit Declaration, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm; 26.6.2025.
- NATO Temporary Council Committee* 1951a: Draft Plan of Work, Proposals by the Chairman and the Vice-Chairman, in: https://archives.nato.int/uploads/r/null/4/0/40393/TCC-D_2_ENG.pdf.
- NATO Temporary Council Committee* 1951b: Report of the Temporary Council Committee, Brüssel.
- NATO Temporary Council Committee* 1952: Supplementary Report of the Temporary Council Committee, in: https://archives.nato.int/uploads/r/null/4/0/40356/TCC-REPORT_SUP-FINAL_ENG.pdf; 31.10.2024.

- North Atlantic Military Committee* 1957: Final Decision on MC 14/2 (Revised). Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area, in: Pedlow, Gregory W. (Hrsg.): NATO Strategy Documents 1949-1969, Brüssel, 277-313.
- North Atlantic Military Committee* 1968: Final Decision on MC 14/3. 16 January 1968, in: Pedlow, Gregory W. (Hrsg.): NATO Strategy Documents 1949-1969, Brüssel, 345-370.
- Nuti, Leopoldo* 1993: 'Me too, please': Italy and the Politics of Nuclear Weapons, 1945-1975, in: *Diplomacy & Statecraft* 4: 1, 114-147.
- Nye, Joseph S.* 1990: *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York, NY.
- Nye, Joseph S.* 1993: Patrons and Clients: New Roles in the Post-Cold War Order, in: Haften-dorn, Helga/Tuschhoff, Christian (Hrsg.): *America and Europa in an Era of Change*, Boulder, CO, 87-104.
- Paulauskas, Kęstutis* 2024: NATO and the Eastern Flank, in: Olsen, John Andreas (Hrsg.): *Routledge Handbook of NATO*, London, 289-301.
- Petráš, Zdeněk* 2022: Analysis of NATO and EU Approaches to Capability Planning and Potential Alignment of National Planning Processes, in: *Vojenské rozhledy* 31: 3, 3-22.
- Raine, Sarah* 2024: America's Election and Europe's Choice, in: *Survival* 66: 5, 37-47.
- Schwartz, David N.* 1983: *NATO's Nuclear Dilemmas*, Washington, DC.
- Shimkus, John* 2005: Progress on the Prague Capabilities Commitment, in: NATO Parliamen-tary Assembly (Hrsg.): Report 170 DSCCT 05 E bis, Brüssel.
- Siegel, Scott N.* 2010: Bearing their Share of the Burden: Europe in Afghanistan, in: *European Security* 18: 4, 461-482.
- Sloan, Stanley R.* 1985: *NATO's Future. Toward a New Transatlantic Bargain*, Washington, DC.
- Sloan, Stanley R.* 2020: *Defense of the West. Transatlantic Security from Truman to Trump*, 2. Auflage, Manchester.
- Sperling, James/Webber, Mark* 2009: NATO: From Kosovo to Kabul, in: *International Affairs* 85: 3, 491-511.
- Spofford, Charles* 1951: Foreign Relations of the United States. Report by the Chairman of the North Atlantic Council Deputies (Spofford) to the North Atlantic Council 1, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d150>; 4.9.2024.
- Thiel, Elke* 1979: Dollar-Dominanz, Lastenteilung und Amerikanische Truppenpräsenz in Europa. Zur Frage kritischer Verknüpfungen währungs- und stationierungspolitischer Zielsetzungen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik* (Hrsg.): *Internationale Politik und Sicherheit*, Band 6, Baden-Baden.
- Tonelson, Alan* 2000: NATO Burden-Sharing. Promises, Promises, in: *Journal of Strategic Studies* 23: 3, 28-58.
- Tuschhoff, Christian* 1990: Die MC 70 und die Einführung nuklearer Trägersysteme in die Bundeswehr 1956 – 1959 (Arbeitspapier im Nuclear History Program), Ebenhausen.
- Tuschhoff, Christian* 1993: Wiederbewaffnung, Westbindung und Wiedervereinigung. Konsti-tution, nachholende Entwicklung und Rekonstitution deutscher Sicherheitspolitik nach 1949, in: Elvert, Jürgen/Salewski, Michael (Hrsg.): *Deutschland und der Westen im 19. und 20. Jahrhundert. Teil 1: Transatlantische Beziehungen, Historische Mitteilungen* Beiheft 7, Stuttgart, 165-214.
- Tuschhoff, Christian* 1995: Strategiepoker: massive Vergeltung - flexible Antwort, in: Salew-ski, Michael (Hrsg.): *Das Zeitalter der Atombombe*, München, 167-188.
- Tuschhoff, Christian* 2002: Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949-1967. Zum Zusam-menhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik* (Hrsg.): *Internationale Politik und Sicherheit*, Band 30,7, Baden-Baden.
- Tuschhoff, Christian* 2014: The Impact of NATO's Defence Planning and Force Generation on Member States, in: Mayer, Sebastian (Hrsg.): *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Houndsmill, 194-211.
- Tuschhoff, Christian* 2015: *Internationale Beziehungen*, Vol. 4335 UTB Basics, Konstanz.

- Tuschhoff, Christian* 2021: From Internalization to Externalization: The Impact of Changing State-Societal Relations on US Foreign Policy, in: Böller, Florian/Werner, Welf (Hrsg.): Hegemonic Transition? Global Economic and Security Orders in the Age of Trump, Wiesbaden, 21-42.
- Tuschhoff, Christian* 2023: Collective Action Problems, in: Mayer, Sebastian (Hrsg.): Research Handbook on NATO, Cheltenham, 191-206.
- U.S. Delegation to NATO* 1951: Foreign Relations of the United States. The United States Delegation at the Seventh Session of the North Atlantic Council to the Acting Secretary of State, in: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v03p1/d372>; 4.9.2024.
- Wallander, Celeste A./Haftendorn, Helga/Keohane, Robert O.* 1999: Introduction, in: Haftendorn, Helga/ Keohane, Robert O./ Wallander, Celeste A. (Hrsg.): Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford, 1-18.
- Wampler, Robert A.* 1991: Ambiguous Legacy: The United States, Great Britain and the Foundations of NATO Strategy, 1948-1957 (Dissertation an der Harvard University), Cambridge, MA.
- Webber, Mark* 2009a: The Kosovo War: A Recapitulation, in: International Affairs 85: 3, 447-459.
- Webber, Mark* 2009b: NATO: the United States, Transformation and the War in Afghanistan, in: British Journal of Politics and International Relations 11: 1, 46-63.
- Weinberger, Caspar C.* 1987: Report on Allied Contributions to the Common Defense, Washington, DC.
- Wendt, James C./Brown, Nanette* 1986: Improving the NATO Force Planning Process. Lessons From Past Efforts, Santa Monica, CA.
- Yost, David S.* 2000/2001: The NATO Capabilities Gap and the European Union, in: Survival 42: 4, 97-128.
- Zimmermann, Hubert* 2002: Money and Security. Troops, Monetary Policy, and West Germany's Relations with the United States and Britain 1950-1971, Cambridge.

Sicherheit und Entspannung: Nuklearstrategie in einer multipolaren Welt

Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 drohte der russische Präsident Wladimir Putin mehrfach mit Nuklearwaffen, um andere Staaten davon abzuhalten, die Ukraine bei ihrer Verteidigung zu unterstützen. Mit den neuesten Verlautbarungen von US-Präsident Donald Trump erreichten in Europa die Zweifel an der Verlässlichkeit der Sicherheitsgarantie der USA einen neuen Höhepunkt. In Deutschland wird nun debattiert, ob wir uns an einer europäischen Atomstreitmacht beteiligen oder eine eigenständige Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung aufbauen sollen. Dieser Beitrag geht der Frage nach, welche Bedingungen der politische Diskurs erfüllen muss, wenn er zu einer guten Entscheidung über die nationale Nuklearstrategie führen soll. Anknüpfend an Helga Haftendorns Werk biete ich hierzu einige Überlegungen an. Für eine multipolare Welt mit mehreren Atommächten muss die Theorie der Abschreckung, wie sie in der bipolaren Welt des Kalten Krieges entwickelt wurde, überprüft werden. Ich präsentiere eine Neudefinition nuklearer Abschreckung und skizziere die Grundzüge einer von den USA unabhängigen nuklearen Abschreckung für Europa.

1. Einleitung¹

Helga Haftendorn sah Sicherheit und Entspannung immer als eine Einheit. Ihr Hauptwerk *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* schließt mit den Sätzen: „Für die Bundesrepublik Deutschland sind Sicherheit und Entspannung vorrangige Aufgaben ihrer Außenpolitik [...] Ihre Staatskunst besteht [...] darin, beide miteinander vereinbar zu halten“ (Haftendorn 1986a: 741). Als exemplarisch für die Verbindung von Sicherheit und Entspannung galten ihr der Harmel Bericht an die *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) von 1967 und der NATO-Doppelbeschluss von 1979 (Haftendorn 1985; 1986b; 1994).

1 Dieser Artikel ist eine überarbeitete und erweiterte Fassung meines Vortrags auf dem Symposium in Erinnerung an Helga Haftendorn (1933 - 2023) am 12. Juli 2024 an der Freien Universität Berlin. Ich danke Dieter Boden†, Volkmar Hartje, Gunther Hellmann, Karl Kaiser, Hans Micklitz, Ingo Peters, Christian Tuschhoff, Christian Walther und Burghardt Witting für hilfreiche Kommentare und Literaturhinweise, dem Leiter des Informationszentrums der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Dennis Eden, für Hinweise auf Akten der DGAP im Bundesarchiv sowie Karl-Heinz Kamp für die freundliche Genehmigung zum Abdruck eines längeren Zitats aus einer seiner Veröffentlichungen. Den beiden anonymen Gutachter*innen danke ich für Kommentare, die mich zu einigen Erweiterungen veranlassten. Die Verantwortung für diesen Text liegt allein bei mir.

Der historisch-politische Kontext von Helga Haftendorns Forschung war die bipolare Welt des Kalten Krieges zwischen den USA und der Sowjetunion. Damit stellt sich die Frage, inwieweit ihre Forschung noch für die multipolare Welt der Gegenwart mit mehreren Atommächten relevant ist. Konkret: Ist das Verhältnis von Sicherheit und Entspannung in der gegenwärtigen Welt neu zu bestimmen? Diese Frage ist besonders relevant für die Theorie der nuklearen Abschreckung. Hierzu biete ich einige Überlegungen an und skizziere auf deren Basis die Grundzüge einer von den USA unabhängigen nuklearen Abschreckung für Europa.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion erschien das Ziel einer Welt ohne Atomwaffen erreichbar (Shultz et al. 2007).² In der Öffentlichkeit wurde die atomare Bedrohung vergessen (Doty 1999). Der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat jedoch die Rahmenbedingungen europäischer Sicherheitspolitik einschneidend verändert. Mehrfach drohte der russische Präsident Wladimir Putin mit dem Einsatz von Nuklearwaffen, um die Staaten des Westens davon abzuhalten, die Ukraine bei ihrer Verteidigung zu unterstützen.³ Mit der zweiten Präsidentschaft Donald Trumps erreichten die Zweifel an der Verlässlichkeit der Sicherheitsgarantie der USA in Europa einen neuen Höhepunkt.⁴ Im Februar 2025 erklärte *U.S. Secretary of Defense* (jetzt *Secretary of War*) Pete Hegseth (2025) seinen europäischen Kolleg*innen, Europa müsse nun selbst die Verantwortung für seine Sicherheit übernehmen. Mit territorialen Ansprüchen auf Kanada und Grönland stellt Trump das Prinzip der territorialen Unverletzlichkeit unter NATO-Mitgliedern und damit die NATO selbst in Frage. Bei den neuesten Verhandlungen über Zölle für den Handel mit Europa benutzt Trump den atomaren Schutzschirm der USA für Europa als Mittel, um Vorteile für sein Land zu erpressen.

Heute kommen wir nicht darum herum zu überlegen, wie Putin daran gehindert werden kann, seine Drohungen in die Tat umzusetzen. Nachdem die USA ihre Bündnisverpflichtungen für den Schutz Europas in Zweifel ziehen und die militärische Abhängigkeit Europas von den USA als Mittel zur Erpressung auf dem Gebiet des Handels benutzen, muss Europa selbst für seine Sicherheit gegen Putins nukleare Drohungen sorgen. Die Frage stellt sich: Soll sich Deutschland am Aufbau einer europäischen Atomstreitmacht beteiligen oder soll es eine eigenständige Fähigkeit zur nuklearen Abschreckung aufbauen?⁵

2 Weitere Literaturhinweise bei Neuneck (2009) und Kelleher (2011).

3 Um seiner Drohung Nachdruck zu geben, stationierte Putin taktische Atomwaffen in Belarus und ließ den Einsatz solcher Waffen in Manövern üben. Ausführliche Darstellungen von Putins Drohungen geben Freedman (2023); Brusylowska (2023); Soldatkin/Faulconbridge (2024).

4 An der Sicherheitsgarantie der USA bestanden schon immer Zweifel, manchmal schwach und manchmal stark, oft unausgesprochen und gelegentlich offen ausgesprochen (Kaiser et al. 1982; Schwartz 1983; Haftendorn 1986a: Teil III).

5 Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine befürworteten Politiker*innen aus CDU, SPD, GRÜNE und FDP eine eigenständige atomare Abschreckung der EU oder eine Stärkung der europäischen Atomstreitkräfte innerhalb der NATO; so auch der frühere Außenminister Joschka Fischer (2023). Einen Überblick geben Buchsteiner/Freidel (2024). Zur gegenwärtigen Diskussion in Deutschland siehe auch Kamp (2023); Jonas/Pleyer (2024); Kamp (2024); Kühn (2024); Werkner/Löw (2025).

Wir sind gezwungen, uns über Dinge Gedanken zu machen, die äußerst unangenehm sind. Wer über Atomwaffen redet, der redet über die Möglichkeit eines Atomkriegs, der Millionen Menschen ihr Leben kosten kann.⁶ Unangenehm ist das Thema für die Forschenden, die Konzepte für eine wirksame nukleare Abschreckung erarbeiten. Sie werden oft als gefühllose Kalte Krieger moralisch verurteilt (z. B. Rapoport 1964). Wer wie dieser Autor mit Modellen der Spieltheorie arbeitet, dem wird vorgeworfen, er nehme an, ein Atomkrieg könne kaltblütig und ohne Emotionen geführt werden.⁷ Missverständnisse über die Verbindung von Spieltheorie und Abschreckungstheorie (z. B. Mirowski 1991; Field 2014) möchte ich hier nicht im Einzelnen diskutieren, sondern es bei dem Hinweis belassen, dass die Behauptungen über die Verbindung von Spieltheorie und Abschreckungstheorie zum großen Teil historisch schlicht unwahr sind.⁸

In diesem Artikel verwende ich einen weiten Begriff der nationalen Nuklearstrategie, definiert als die Festlegung, ob ein Staat Atomwaffen für den Einsatz bereithält, welche Arten von Waffen und Trägersystemen er für die Abschreckung nuklearer Angriffe verwendet, unter welchen Bedingungen er diese auf welche Ziele zum Einsatz bringt, und ob er dabei mit anderen Staaten kooperiert und, wenn ja, wie. Dieser weite Begriff der Nuklearstrategie ist zu unterscheiden von einem engen Begriff, der sich auf die Planung des Einsatzes von Atomwaffen bezieht,⁹ ferner von dem klassischen Begriff der Militärstrategie, der allgemein als die Kunst oder Wissenschaft der siegreichen Kriegsführung definiert wird,¹⁰ weiterhin von Strategie im Sinn der Spieltheorie.¹¹

6 Ein Nuklearkrieg zwischen kleineren Atommächten würde nicht nur in den beteiligten Staaten Zerstörungen anrichten, sondern hätte weltweite Auswirkungen. Zum Beispiel würde ein Nuklearkrieg zwischen Indien und Pakistan, in dem Indien 100 und Pakistan 150 Bomben zur Explosion bringen, nach den Schätzungen von Toon et al. (2019) zum Tod von 50 bis 125 Millionen Menschen in der Region führen. Die Freisetzung von Rauch durch die dabei entstehenden Brände würde weltweit eine Abkühlung verursachen, so dass die Produktion von Nahrungsmitteln sinkt und viele Menschen verhungern.

7 Zum Beispiel schreibt Beatrice Heuser, Schellings Denken sei „based on economic ‚games theories‘ which assumed that conflicts, including bloody wars, could be played dispassionately [...]“ (2010: 346).

8 Wohlstetter schrieb: „I would say that game theory has been useful in some conceptual studies [Fn 21] E.g. those of T. C. Schelling, Daniel Ellsberg, and Kenneth Boulding. On the other hand, analysts such as C. J. Hitch, MacKean, and myself have quite self-consciously made no practical use of the theory. And Bernard Brodie, Henry Kissinger, Klaus Knorr, and W. W. Kaufman have not so far as I know bitten the apple at all“ (1964: 218). Er ergänzt, dass Spieltheorie „[has been] hardly used at all in the complex empirical work on strategic alternatives“ (Wohlstetter 1964: 218). Schelling sagte: „I don’t see that game theory is any more involved than Latin grammar or geophysics; but its quaint name makes mysterious and patronizing references to it an effective ploy“ (Bruce-Briggs 2000: 119; vgl. auch O’Neill 1994: 1010-1013; Freedman 2015).

9 Einen Überblick über die nuklearen Einsatzplanungen der USA, Frankreichs, Großbritanniens, der NATO und der Sowjetunion während des Kalten Krieges gibt Heuser (2010: Kapitel 14).

10 Schelling prägnant: „art or science of military victory“ (1966: VI). Da es in einem Nuklearkrieg zwischen zweitschlagfähigen Staaten keinen Sieger gibt, ist dieser Begriff in diesem Fall nicht anwendbar.

11 In der Spieltheorie ist Strategie definiert als Plan, der für jede Entscheidung im Vorhinein festlegt, welche von verschiedenen Handlungsoptionen ergriffen wird.

Diese Begriffe sind auch zu unterscheiden von dem Begriff der strategischen Analyse, wie ihn Thomas C. Schelling verwendet. Für ihn bedeutet *strategic analysis* eine Analyse von Entscheidungssituationen, die mögliche Reaktionen der von der Entscheidung betroffenen Akteure mitbedenkt (Schelling 1965).¹² Spieltheorie versteht er als Theorie interdependenter Entscheidungsprozesse (Schelling [1960] 1980: 83-118). In Helga Haftendorns Werk ist Interdependenz des staatlichen Handelns ein Charakteristikum des internationalen Systems, Entscheidungsprozesse von Staaten unter Interdependenz sind ein zentrales Thema ihrer Forschung (z. B. Haftendorn 1978). Spieltheorie wird von ihr akzeptiert als einer unter vielen Theorieansätzen (Haftendorn 1990a).

Die Frage einer deutschen Nuklearstrategie gehe ich in diesem Beitrag auf indirekte Weise an. Statt eine Nuklearstrategie für Deutschland im Detail zu entwerfen, frage ich: Welche Bedingungen muss der politische Diskurs erfüllen, wenn er zu einer guten Entscheidung über die nationale Nuklearstrategie führen soll? Diesen Zugang kann man als normative Diskurstheorie bezeichnen. Ich nenne fünf Postulate und diskutiere, was getan werden müsste, um sie zu erfüllen. Zur Begründung dieser Postulate sind einige empirische und theoretische Analysen erforderlich. Diese führen mich zu einer Neudefinition nuklearer Abschreckung, auf deren Grundlage ich eine von den USA unabhängige nukleare Abschreckung für Europa skizziere.

2. *Erstes Postulat: Der Diskurs soll frei sein von Wunschdenken über die geopolitischen Rahmenbedingungen*

Unter dem Begriff *geopolitische Rahmenbedingungen* verstehe ich solche Bedingungen der Weltpolitik, an denen Deutschland unilateral nichts ändern kann. Sie müssen als gegeben hingenommen werden, auch wenn wir uns wünschen, dass es anders wäre. Zu diesen Rahmenbedingungen gehört die Existenz von neun Atom-mächten. Neben den vier Großmächten USA, Russland, China und Indien sowie den beiden westeuropäischen Staaten Großbritannien und Frankreich verfügen noch Pakistan, Israel¹³, und Nordkorea über Atomwaffen.

12 In diesem Sinn ist der Titel „Strategy of Conflict“ von Schelling ([1960] 1980) zu verstehen.

13 Israel verfolgt eine Politik der nuklearen Ambiguität: weder bestätigt noch dementiert es, dass es über Atombomben verfügt (Lahti 2009; Cohen 2010).

Tabelle 1: Atomwaffen der Welt (eigene Darstellung; Stand: Januar 2024)

Land	Jahr des ersten Tests	Militärisch verwendbar		Aussortiert	Gesamtes Inventar
		Einsatzbereit	Gelagert		
USA	1945	1 770	1 938	1 336	5 044
Russland	1949	1 710	2 670	1 200	5 580
UK	1952	120	105	–	225
Frankreich	1960	280	10	..	290
China	1964	24	476	–	500
Indien	1974	–	172	..	172
Pakistan	1998	–	170	..	170
Nordkorea	2006	–	50	..	50
Israel	..	–	90	..	90
Gesamt		3 904	5 681	2 536	12 121

Legende: - Null oder zu vernachlässigende Anzahl; .. Nicht verfügbar oder nicht anwendbar.

Quelle: Kristensen/Korda 2024: 272.

Tabelle 1 stellt den gegenwärtigen Bestand an Atombomben in der Welt dar, wie er vom *Nuclear Information Project* der *Federation of American Scientists* geschätzt wird. Die Genauigkeit der Schätzung variiert für die einzelnen Länder. Die Spalte „Einsatzbereit“ enthält für jedes Land die Menge der einsatzfähigen Atombomben, die Spalte „Gelagert“ die Menge der Atombomben, die in kurzer Zeit funktionsfähig gemacht und auf Trägersysteme montiert werden können. Eine weitere Spalte nennt die Zahl der atomaren Sprengköpfe, die aufgrund von Abrüstungsverträgen für die Entsorgung aussortiert sind. Nach dem Auslaufen des New-Start-Abkommens im Jahr 2026 besteht die Möglichkeit, dass diese wieder funktionsfähig gemacht und auf Trägersysteme montiert werden.

Die Gesamtzahl der Atomsprengköpfe wurde seit den 1980er Jahren von über 60 000 auf ca. 12 000 reduziert. Alle Atomwaffenstaaten arbeiten zurzeit an der technischen Weiterentwicklung von Atomsprengköpfen und Trägersystemen. Einige, wie zum Beispiel China und Nordkorea, sind dabei, ihr Arsenal zu erweitern. Die Nuklearanlagen Irans wurden durch die jüngsten Bombardierungen zwar beschädigt, aber die nuklearen Aktivitäten des Landes wurden dadurch nur zurückgeworfen, nicht gänzlich eliminiert. Es zeichnet sich eine Allianz von Russland mit China, Nordkorea und dem Iran ab. Aufgrund der gegenwärtigen weltpolitischen Lage gibt es in einigen Staaten wie Japan und Südkorea Bestrebungen, sich nuklear zu bewaffnen (Romei 2023). Dass die Ukraine bereit, nach dem Zerfall der Sowjetunion ihre Atomwaffen abzugeben zu haben, wird andere Staaten nicht

ermuntern, auf ihre Atomwaffen zu verzichten. Im Gegenteil, die Tatsache, dass ein Atomwaffenstaat einen Nichtatomwaffenstaat angegriffen hat, wird manchen Staat, der bisher keine Atomwaffen besitzt, dazu motivieren, sich nuklear zu bewaffnen.

Eine Welt ohne Atomwaffen ist ein wünschenswertes Ziel, da keine Abschreckung das Risiko einer Eskalation zu einem Nuklearkrieg mit absoluter Sicherheit ausschließen kann (Sagan 1993). Leider müssen wir jedoch davon ausgehen, dass dieses Ziel in absehbarer Zukunft nicht realisierbar ist. Bis dahin ist es unverantwortlich, die atomare Bedrohung zu ignorieren und sich mit der Hoffnung zu begnügen, es werde schon gut gehen.

Zu den geopolitischen Rahmenbedingungen gehört ferner, dass wir in einer multipolaren Welt leben. Die bipolare Welt, in der Helga Haftendorn ihre Forschung durchführte, existiert nicht mehr. Zu den beiden Großmächten USA und Russland sind mit China und Indien noch weitere Großmächte hinzugekommen, die über Atomwaffen verfügen. Die Europäische Union ist eine Großmacht, wenn man die Größe der Bevölkerung und der Wirtschaft als Kriterien nimmt. Im Bereich der militärischen Sicherheit hat sie jedoch nicht den Status einer Großmacht, da sie nicht über die für eine nukleare Abschreckung erforderlichen Entscheidungsstrukturen verfügt. Es steht nicht zu erwarten, dass sich dies in näherer Zukunft ändern wird.

Multipolarität von Atomwaffenstaaten hat nicht plötzlich, wie ein Erdbeben, das internationale System verändert, sondern ist in einem schleichenden Prozess über Jahrzehnte entstanden. Eine Welt mit mehreren Atommächten wurde in der Politikwissenschaft insbesondere im Kontext des Problems der Verbreitung von Atomwaffen analysiert und hauptsächlich als Problem der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung behandelt (vgl. Deutsch/Singer 1964). Nukleare Abschreckung in einer multipolaren Welt war bisher ein randständiges Thema. Nun ist dieses Thema aber zentral (Talmadge 2022).

Die seit den 1970er Jahren zwischen den USA und der Sowjetunion bestehende Strategie der beidseitigen Zweitschlagfähigkeit schuf ein ziemlich stabiles Gleichgewicht des Schreckens (Wohlstetter 1959; Schelling 2013). Dass beide Seiten über die Fähigkeit verfügten, einen nuklearen Angriff mit einem Gegenschlag zu vergelten, ist eine der Hauptursachen dafür, dass es nicht zu einem Nuklearkrieg kam.¹⁴ Die Wirksamkeit der Zweitschlagstrategie ist der Grund, warum Putins Drohungen bisher ins Leere gingen; sie ermöglichte es den westlichen Staaten, trotz

14 Einige Autoren bezweifeln die Wirksamkeit der Zweitschlagstrategie und führen die Tatsache, dass seit Hiroshima und Nagasaki Atomwaffen nie bei kriegerischen Auseinandersetzungen zum Einsatz kamen, auf ein Tabu oder auf Tradition zurück oder auf die Furcht, dass ein nuklearer Schlagabtausch zu einer nicht mehr zu beherrschenden Eskalation führen könnte (Tannenwald 2007; Paul 2009; Daase 2012; Sauer 2015; kritisch dazu Walker 2010). Keiner der genannten Autor*innen erklärt, warum Staaten überhaupt Atomwaffen herstellen und einsatzfähig machen (weitere Ausführungen hierzu in Keck 2025). Nina Tannenwald verwendet das Wort „use“ im Sinne von „dropping or launching nuclear weapons in all circumstances other than testing“ (2007: 2). Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass – wie Tannenwald selbst schreibt – Atomwaffen benutzt werden können und tatsächlich benutzt wurden, um durch Drohungen das Verhalten von Staaten zu beeinflussen (Betts 1987; Sechser 2017; Ladwig 2022). Selbst die bloße Möglichkeit der eigenen Herstellung von Atomwaffen wurde als Hebel bei Verhandlungen eingesetzt,

seiner Drohungen die Ukraine bei ihrer Verteidigung gegen Russlands Angriff zu unterstützen.

In einem multipolaren System mit mehreren Staaten ist die Strategie der beidseitigen Zweitschlagfähigkeit mit Schwierigkeiten behaftet, über die wir nicht hinwegsehen sollten. Erstens: wenn jede Atommacht anstrebt, über gleich viel Atomwaffen zu verfügen wie alle anderen Atomkräfte zusammen, dann hat das Wettrüsten keine Grenze. Es ist logisch unmöglich, dass jeder Staat über so viele Atomwaffen verfügt, wie alle anderen zusammen. Zweitens kann es zu Missverständnissen bei der Zuschreibung von nuklearen Attacken kommen.¹⁵ In einem bipolaren System ist es eindeutig, woher ein nuklearer Angriff kommt; in einem multipolaren kann es dagegen vorkommen, dass es ungewiss ist, wer der Angreifer ist (Kobe 1962). Drittens kann es wechselnde oder unklare Koalitionen geben.¹⁶ Viertens besteht in einem System mit mehreren unabhängig voneinander agierenden Atomwaffenstaaten das Risiko, dass ein dritter Staat einen Konflikt zwischen zwei Staaten ausnutzt, um seine Interessen durchzusetzen.

Fünftens ist in der gegenwärtigen Welt die Unterscheidung von strategischen und nichtstrategischen Nuklearwaffen hinfällig. Diese Unterscheidung stammt aus der bipolaren Welt des Ost-West-Konflikts (Woolf 2022). Als strategisch wurden Nuklearwaffen definiert, die mit Trägersystemen einer Reichweite von mehr als 5500 Kilometern verbunden sind; dies ist ungefähr die Entfernung zwischen Washington und Moskau. Eine neue Definition von strategischen versus nichtstrategischen Atomwaffen könnte sich an der Sprengkraft der Atombomben oder an der Reichweite der Trägersysteme orientieren. Beide Kriterien sind in der gegenwärtigen Welt nicht anwendbar. Sie waren bereits in der bipolaren Welt fragwürdig, nachdem Trägersysteme mittlerer Reichweite einsetzbar wurden und Atombomben mit einer Sprengkraft zwischen wenigen Kilotonnen und mehreren Megatonnen entwickelt und produziert wurden.¹⁷

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Konsequenz, dass die Theorie der dyadischen Zweitschlagfähigkeit, die in der bipolaren Welt des Ost-West-Konfliktes entwickelt wurde, nicht ohne Weiteres auf die gegenwärtige Sicherheitslage Europas übertragbar ist. Sie kann eine gewisse Orientierung bieten, muss aber kritisch hinterfragt werden. Für eine multipolare Welt mit mehreren Atomwaffenstaaten muss sie neu durchdacht werden.

um nationale Interessen durchzusetzen, auch von Deutschland (Kaiser/Krause 2023). Dies wird unter dem Begriff des latenten Gebrauchs von Atomwaffen diskutiert (Volpe 2023).

15 Anne Jacobsen (2024) beschreibt ein solches Szenario.

16 Kenneth N. Waltz ignoriert seine eigene Theorie, dass ein multipolares System instabil ist (Waltz 1979), wenn er schreibt, dass mehr Atomkräfte besser wären als weniger (Waltz 1981) - als hätten die Atomkräfte in einer bipolaren Welt keinen Grund, vorsichtig zu sein, und als wären wechselnde Koalitionen in einer Welt mit vielen Atomkräften kein Problem. Aus diesen Gründen schätze ich, anders als Herfried Münkler (2024: 183, 205, 409-410) eine Situation mit zwei Atomstaaten als stabiler ein als eine mit mehreren, unabhängig voneinander agierenden Atomkräften.

17 Zum Vergleich: die Bombe von Hiroshima hatte eine Sprengkraft von ca. 15 bis 20 Kilotonnen.

3. Zweites Postulat: Der Diskurs soll demokratisch geführt werden

Die Priorität der Politik vor dem Militär, wie sie Carl von Clausewitz im 19. Jahrhundert gefordert hat, ist in einer Demokratie besonders wichtig:

„[...] in keinem Fall ist es die Kriegskunst, welche als ihr [der Politik] Präzeptor betrachtet werden kann [...] wir können hier die Politik nur als Repräsentanten aller Interessen der ganzen Gesellschaft betrachten [...] Das Unterordnen des politischen Gesichtspunktes unter den militärischen wäre widersinnig [...] Es bleibt also nur das Unterordnen des militärischen Gesichtspunktes unter den politischen möglich (von Clausewitz [1832] 1980: 993).¹⁸

Politische Kontrolle über das Militär beinhaltet, dass im Fall eines atomaren Angriffs die Entscheidung über Maßnahmen zur Vergeltung nicht beim Militär, sondern bei der Staatsführung liegt.¹⁹ Es ist beachtlich, dass von Clausewitz im frühen 19. Jahrhundert die Politik als „Repräsentanten aller Interessen der ganzen Gesellschaft“ betrachtet. Er schreibt: „Daß die Politik alle Interessen der inneren Verwaltung, auch die der Menschlichkeit, und was sonst der philosophische Verstand zur Sprache bringen könnte, in sich vereinigt und ausgleicht, wird vorausgesetzt“ (von Clausewitz [1832] 1980: 993).

In einer Demokratie erfordert die politische Kontrolle des Militärs, dass die Entscheidung über die Grundzüge der Nuklearstrategie von den Staatsorganen getroffen wird, die dazu von der Verfassung autorisiert sind. Dieser Entscheidung muss ein öffentlicher Diskurs vorausgehen, an dem sich jede Person beteiligen kann. Jede Person muss sanktionsfrei ihre Meinung äußern können, das heißt, sie soll ihre Meinung sagen können, ohne dass sie mit Reaktionen rechnen muss, die für sie nachteilig sind. Herrschaftsfreier Diskurs, wie von Jürgen Habermas konzipiert, ist eine notwendige Bedingung von Demokratie. Es ist leider offensichtlich, dass der politische Diskurs, wie er aktuell abläuft, keineswegs sanktionsfrei ist, nicht nur beim Thema der nuklearen Abschreckung, sondern auch bei vielen anderen Themen. Er ist belastet durch Unterstellungen, Beleidigungen und Drohungen. Wir haben eine Situation erreicht, in der viele Bürger deshalb ihre Meinung für sich behalten und manche Politiker*innen sich aus der Politik zurückziehen. Hier besteht die Notwendigkeit, einen politischen Diskurs über den politischen Diskurs zu führen, und entsprechender Handlungsbedarf.

Das von von Clausewitz postulierte Primat der Politik vor dem Militär erfordert, dass wir das Denken und Reden über Nuklearstrategie nicht den Militärs überlas-

18 Andere Aussagen von von Clausewitz sind im Zeitalter der Atombombe überholt, zum Beispiel, es sei der Zweck des Krieges, den Gegner niederzuwerfen und dadurch zu jedem ferneren Widerstand unfähig zu machen ([1832] 1980: 191). Heuser (2005) weist darauf hin, dass von Clausewitz' Denken sich bis zu seinem Tod in Entwicklung befand und zwischen dieser Passage und der oben zitierten ein Widerspruch besteht. Eine Nuklearstrategie der Zweitschlagfähigkeit soll den Gegner nicht vernichten, sondern sie ist dann effektiv, wenn ein Staat einen anderen davon überzeugt, dass es nicht in seinem Interesse ist, einen Atomschlag auszuführen. Wenn dies gelingt, ist dies kein Sieg für eine der beiden Seiten, sondern ein Erfolg für beide Seiten. Kommt es dagegen zu gegenseitigen Atomschlägen, verlieren beide Seiten.

19 Zum Forschungsstand siehe Ladwig/Mukherjee (2024).

sen. Aber – worauf schon von Clausewitz hingewiesen hat – großer Schaden kann entstehen, wenn man das Militär vom Diskurs ausschließt und sein Erfahrungswissen ignoriert. In der Vergangenheit ist in der Bundesrepublik Deutschland im Diskurs zwischen Militär und ziviler Gesellschaft manches schiefgelaufen. Heute müssen beide Seiten zum Dialog bereit sein und, wie die Dinge liegen, sich beide zu diesem Dialog ertüchtigen.

4. *Drittes Postulat: Der Diskurs soll öffentlich geführt werden*

Öffentlichkeit ist konstitutiv für den politischen Diskurs in einer Demokratie. Unseren Politiker*innen ist jedoch ein solcher Diskurs nicht immer willkommen. Der damalige Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) nannte die öffentliche Diskussion über eine nukleare Eigenständigkeit Deutschlands „fahrlässig“; Marie-Agnes Strack-Zimmermann (FDP) meinte, dieses Thema gehöre „nicht in der Öffentlichkeit diskutiert“; Friedrich Merz (CDU) warnte, die Diskussion käme zum „falschen Zeitpunkt“ (zit. n. Buchsteiner/Freidel 2024). Erst als das Thema für die für die Bundestagswahl relevant wurde, sah Merz den richtigen Zeitpunkt gekommen.²⁰

Im politischen Diskurs über Nuklearstrategie müssen viele Details geheim bleiben. Deshalb findet dieser in zwei Foren statt: In einem engen Kreis von Geheimnisträger*innen, und in der Öffentlichkeit. Wie soll eine demokratische Entscheidung über die Nuklearstrategie möglich sein, wenn nicht alle relevanten Informationen öffentlich zugänglich sind?²¹ Hier liegt ein fundamentales Problem der Demokratie: Wie soll die Macht vom Volk ausgehen, wenn diesem relevante Informationen vorenthalten werden? Dieses Problem ist ein generelles Problem demokratischer Politik, das in der Politikwissenschaft sowohl theoretisch als auch empirisch unzureichend erforscht ist²² und in der Forschungspraxis weitgehend ignoriert wird.

Helga Haftendorn führte in ihrer Forschung viele Interviews mit Geheimnisträger*innen. Punktuell erhielt sie Zugang zu vertraulichen und geheimen Dokumenten der USA und der NATO. Wie mir berichtet wurde, lehnte sie jedoch den Zugang zu geheimen Dokumenten ab, wo dieser mit der Auflage verbunden gewesen

20 Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier ging schon die Debatte über Raketen mittlerer Reichweite mit konventionellen Bomben zu weit und nannte die Militärexpert*innen „Kaliberexperten“, die das „mit Ausgelassenheit und wachsendem Ehrgeiz“ tun (zit. n. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024a). Später hat er diese Äußerung bedauert (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024b).

21 Robert Gilpin: „[...] the continuing debates on national policy toward atomic weapons were being isolated behind closed doors due to the requirements of military security [...]. In consequence, significant participation in the debate was restricted to those scientists actually behind the closed doors and in particular to the men in the containment group who held advisory, administrative, or research positions in the government“ (1962: 73). Aus dieser Feststellung folgt nach den üblichen Regeln der Logik zwingend der Schluss, dass der öffentliche Diskurs keine signifikante Beteiligung an der Debatte über die Atomwaffenpolitik darstellte.

22 Zum Forschungsstand siehe Carnegie (2021).

wäre, ihre Texte vor der Publikation überprüfen und genehmigen zu lassen. Sie lud auch Geheimnisträger wie z. B. den damaligen Generalinspekteur der Bundeswehr Naumann zu Vorträgen und Gesprächen an ihrem Lehrstuhl ein.

Zivile Kontrolle des Militärs ist nur möglich, wenn es Forschungsinstitutionen außerhalb der Bundeswehr gibt, in denen einige Zivilist*innen Zugang zu Geheimnissen haben. Hierzu gibt es Ansätze in Deutschland, aber ich habe den Eindruck, dass wir weit entfernt sind von einer Situation, in der in den Forschungsinstituten Zivilist*innen und Militärs auf gleicher Wissensbasis einen Diskurs über Nuklearstrategie führen.

In einer Demokratie ist es erforderlich, dass die Bürger*innen Vertrauen in die Geheimnisträger*innen haben. Wie soll dies möglich sein? Da dieses Problem wenig erforscht ist, kann ich es hier nur anekdotisch angehen. Ich selbst bin kein Geheimnisträger. In meiner beruflichen Tätigkeit konnte ich jedoch einige wenige Erfahrungen im Diskurs mit Geheimnisträger*innen machen. Auf Einladung von Albert Wohlstetter habe ich 1978 die Ergebnisse meiner Dissertation (Keck 1977) auf einem von ihm veranstalteten Workshop vorgetragen.²³ Bei einem Forschungsaufenthalt am *Center for Science and International Affairs*²⁴ der Harvard Universität hatte ich 1980/81 regelmäßigen Umgang mit Geheimnisträgern.²⁵ In meinem Habilitationsprojekt zur Kernenergiepolitik (Keck 1993) führte ich Interviews mit Entscheidungsträger*innen in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA, unter denen einige Geheimnisträger*innen waren. Aus meinen Erfahrungen schließe ich, dass Geheimhaltung nicht notwendigerweise eine demokratische Willensbildung unmöglich macht.

-
- 23 Wohlstetter gehörte mit Helga Haftendorn zu den ersten, die ein Exemplar meiner Dissertation (Keck 1977) anforderten. Er war durch einen Artikel im *Observer* (Hawkes 1977) auf meine Dissertation aufmerksam geworden und bot mir an, für seine Beratungsfirma *Pan Heuristics* als Berater tätig zu werden. Da damals zwischen Bundeskanzler Helmut Schmidt und US-Präsident Jimmy Carter ein Konflikt über die Konsequenzen der zivilen Kernenergie für die nukleare Nichtweiterverbreitung bestand, in dem der *Schnelle Brüter* ein wesentlicher Streitpunkt war (Haftendorn 1980), lehnte ich Wohlstetters Angebot ab. Es war für mich ethisch fragwürdig, Geld anzunehmen für die Beratung einer ausländischen Regierung, die in einem Konflikt mit meinem eigenen Land stand. Ich stellte jedoch Wohlstetter ein Exemplar meiner Dissertation zur Verfügung und hielt einen Vortrag (veröffentlicht als Keck 1980) auf einem von ihm veranstalteten Workshop an der *University of Chicago*, an dem unter anderen der damalige *U.S. Undersecretary of State* Joseph Nye Jr. und der Präsident der *RAND Corporation* Henry Rowen teilnahmen. Helga Haftendorn führte zu dieser Zeit ein Forschungsprojekt über die Nuklearpolitik der USA durch (Wilker 1980). Vermutlich erhielt sie oder einer ihrer Projektmitarbeiter bei Gesprächen in den USA einen Hinweis auf meine Dissertation.
 - 24 Nach einem neuen Endowment nennt es sich seit 1997 *Belfer Center for Science and International Affairs*.
 - 25 Der Leiter, Paul Doty, war damals Mitglied in dem Gremium, das die Regierung in Fragen der Nuklearstrategie beriet (Garwin/Geiduschek 2013). Jede Woche fand ein Arbeitslunch statt, in dem oft über aktuelle Fragen der Nuklearstrategie diskutiert wurde. Bei einem dieser Treffen wollte Doty seine Entrüstung nicht verbergen, dass die Zielplanung der USA den Abwurf von Atombomben auf Wohnhäuser von pensionierten sowjetischen Generalen vorsah.

5. *Viertes Postulat: Der Diskurs soll sachkundig, d.h. auf der Basis des bestmöglich erreichbaren Wissens geführt werden*

Helmut Schmidt stellte 1966 fest: „Soweit überhaupt eine öffentliche strategische Diskussion in unserem Lande stattfindet, ist sie nur zum geringeren Teil sowohl sachkundig als auch politisch umfassend [...] zum größten Teil ist sie dilettantisch schlechthin – unter Einschluß einer Reihe bekannter Politiker und Generale“ (1966: 19).²⁶ Die Situation ist heute besser, aber die Frage stellt sich, ob das, was an Wissen verfügbar ist, für eine gute Entscheidung über die nationale Nuklearstrategie ausreicht und ob es die politischen Entscheidungsträger*innen erreicht.

Mein eigenes Wissen über Nuklearstrategie geht nur wenig über das Maß hinaus, das für die Behandlung dieses Themas in einer Einführungsvorlesung oder einem Hauptseminar des Faches Politikwissenschaft erforderlich ist (Keck 2009 bzw. 2000). Ergänzt um die in Keck 2025²⁷ dargelegten theoretischen Überlegungen reicht es jedoch aus, um mir eine Vorstellung davon zu machen, welches Wissen erforderlich ist, um eine gute Nuklearstrategie zu konzipieren.

In Deutschland wie in vielen anderen Ländern leidet der gegenwärtige politische Diskurs daran, dass er als Meinungsstreit geführt wird und dabei kein Unterschied zwischen Meinen und Wissen gemacht wird. Dieser Unterschied ist jedoch elementar. Seit Plato ist er eine zentrale Einsicht der Philosophie.²⁸ Leider wird er nicht nur im politischen Diskurs, sondern auch in der Politikwissenschaft vielfach ignoriert. Immanuel Kant definiert Meinen als „Fürwahrhalten aus einem Erkenntnisgrunde, der weder subjektiv noch objektiv hinreichend ist“, Wissen dagegen als „Fürwahrhalten aus einem Erkenntnisgrunde, der sowohl objektiv als subjektiv zureichend ist“ (Kant [1800] 1968: A 100, A 107). Ich definiere Wissen als Fürwahrhalten aus einem intersubjektiv zureichenden Erkenntnisgrund; statt „Erkenntnisgrund“ kann man auch das Wort „Evidenz“ verwenden.

Für einen politischen Diskurs, der zu guten Entscheidungen führen soll, ist Herrschaftsfreiheit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Mit Respekt für Habermas: Ohne Wissensbasis reicht verständigungsorientiertes kommunikatives Handeln nicht aus.²⁹ Zusätzlich ist Sachkunde notwendig, die auf intersubjektiver Evidenz beruht und damit ein Argumentieren mit intersubjektiv gültigen Gründen ermöglicht. Ohne Evidenz bringt ein Meinungsstreit viel Hitze, aber wenig

26 Auch Helga Haftendorn sah manches im politischen Diskurs über Nuklearstrategie kritisch. Zum Beispiel stellte sie in den Empfehlungen der *High Level Group*, die den NATO-Doppelbeschluss von 1979 vorbereitete, einen Widerspruch fest; in Helmut Schmidts Rede im Oktober 1977 vor dem IISS in London, der eine auslösende Funktion für den NATO-Doppelbeschluss zugeschrieben wird, erscheint ihr die Akzentuierung der eurostrategischen Ebene „im nachhinein unüberlegt“ (1985: 285).

27 Das Manuskript Keck (2025) war in früheren Fassungen dieses Artikels als Anhang enthalten. Da es den Rahmen eines Symposiumsbeitrags in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen gesprengt hätte, wird es an anderer Stelle veröffentlicht. Es kann vom Autor (keck@uni-potsdam.de) angefordert werden.

28 Zu dieser Unterscheidung in der gegenwärtigen Philosophie vgl. Rott (2005).

29 Zu meiner Kritik an Habermas' Konzeption des kommunikativen Handelns siehe Keck (1995).

Licht; dass er zur Wahrheit führt, ist genau so wenig wahrscheinlich wie, dass aus dem Zusammenprall zweier Autos ein Flugzeug entsteht.

Helga Haftendorn hat in ihrer Forschung dem Unterschied zwischen Meinung und Wissen Rechnung getragen, auch wenn sie diesen nicht direkt *expressis verbis* anspricht. Sie war theoretische Pluralistin (Haftendorn 1975, 1990a, 1990b; siehe dazu den Beitrag von Daase im Symposium). In einem Lexikonartikel zur Theorie der internationalen Beziehungen listet sie nicht weniger als 20 Theorieansätze auf, einschließlich der Spieltheorie (Haftendorn 1990a). Welche Ansätze anzuwenden sind, hängt von Erkenntnisziel und Erkenntnisgegenstand eines Forschungsprojekts ab.³⁰ In der empirisch-analytischen Forschung hielt Helga Haftendorn „Evidenz“, d.h. „intersubjektiv überprüfbare Ergebnisse“ (Haftendorn 1990a: 487) für das entscheidende Kriterium, ob eine Theorie zu akzeptieren ist oder nicht. Wie bereits erwähnt, ist der Begriff „intersubjektiv überprüfbar“ nichts anderes als eine moderne Ausdrucksweise für das, was Kant mit „sowohl objektiv als subjektiv zureichend“ gemeint hat.

Evidenz beschaffte Helga Haftendorn sich nicht nur aus öffentlich zugänglichen Quellen, sondern auch aus unveröffentlichten Akten und aus Interviews mit an Politikprozessen direkt beteiligten Personen. Sie nutzte den *Freedom of Information Act* der USA, um Zugang zu bisher nicht veröffentlichten Akten zu bekommen. Über ihre persönlichen Kontakte erhielt sie, wie bereits erwähnt, auch einige Akten, die der Geheimhaltung unterlagen. In Deutschland hatte sie durch ihre Mitarbeit in Studien- und Projektgruppen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik regelmäßige Kontakte zu Militärs und Politiker*innen.³¹ In den USA führte sie viele Gespräche mit Personen in Thinktanks, Universitäten, Administration und Kongress, wobei der Umstand, dass in den USA Wissenschaftler*innen zwischen Forschung und politischer Praxis wechseln, hilfreich war, um Evidenz über politische Entscheidungsprozesse zu gewinnen.³²

Nuklearstrategie ist ein Thema, bei dem die Herstellung einer Wissensbasis besonders schwierig ist. Wer über Nuklearkrieg redet, redet über ein Ereignis, das erfreulicherweise seit 1945 nicht mehr stattgefunden hat. Es ist unmöglich, verschiedene Theorien der nuklearen Abschreckung durch Experimente zu testen.

30 Ihren Doktorand*innen und Habilitand*innen ließ sie deshalb freie Wahl, welchen Theorieansatz sie für ihre Fragestellung auswählten. In ihrem Oberseminar wurden heftige Debatten zwischen Befürworter*innen soziologischer, rationalistischer und pragmatistischer Ansätze geführt. Wer von den Autoren dieses Symposiums welchen Ansatz vertrat, dürfte für die Leser*innen offensichtlich sein. Im Rückblick kann ich mich nicht des Eindrucks erwehren, dass Helga Haftendorn diesen Debatten mit klammheimlicher Freude zuhörte.

31 In ihrer Privatbibliothek bewahrte Helga Haftendorn die kompletten Niederschriften der Studiengruppe Internationale Sicherheit von 1961 bis 2000 auf. In den Sitzungen der Studiengruppe war sie unter zehn bis 25 Anwesenden bis in die Siebzigerjahre die einzige Frau. Die Liste der Anwesenden führte sie Mitte der Sechzigerjahre als „Fräulein Dr. Haftendorn“. Die Akten der Studiengruppe aus dieser Zeit sind im Bundesarchiv archiviert (BARCH B 492 Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik).

32 Über ihre Reisen schrieb sie ausführliche Berichte. Diese werden mit anderen Dokumenten aus ihrem wissenschaftlichen Nachlass von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften archiviert.

Empirisch überprüfen lassen sich nur einzelne Aussagen, mit denen sie begründet werden. In begrenztem Maß kann man sich mit Analogien zu historischen Ereignissen behelfen.

Verschiedene Varianten einer nationalen Nuklearstrategie erfordern unterschiedliches Wissen. Die grundlegenden Optionen sind:

1. Nuklearer Pazifismus,
2. Unabhängige und eigenständige Atommacht,
3. Kooperation mit Atommächten, ohne selbst eigenständig über Atomwaffen zu verfügen.

Die erste Option für eine nationale Nuklearstrategie ist ein nuklearer Pazifismus, d.h. ein einseitiger Verzicht auf nationale Atomwaffen und auf jedwede nuklearstrategische Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Viele Menschen, die – jetzt verstärkt durch Putins Drohungen – die Sorge vor einem Nuklearkrieg bewegt, sehen diese Option als die einzige Möglichkeit, einen nuklearen Angriff auf Deutschland zu verhindern. Eine solche Strategie erfordert wenig Wissen, das über das Wissen über die schrecklichen Wirkungen von Atomwaffen und die Drohungen Putins hinausgeht.

Ein pazifistischer Alleingang Deutschlands wird jedoch Putin nicht davon abhalten, seine Drohungen wahr zu machen. In einer Welt mit neun oder mehr Atommächten wird er nicht bewirken, dass andere Staaten auf ihre Atomwaffen verzichten. Ferner stellt sich die Frage, welchen Beitrag Deutschland zum Schutz der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der NATO leistet. In der gegenwärtigen Diskussion wird weithin übersehen, dass Deutschland nicht nur nach Artikel 5 des NATO-Vertrags zum Beistand verpflichtet ist, sondern auch der Vertrag über die Europäische Union in Artikel 42 Absatz 7 eine Beistandsverpflichtung enthält und diese stärker formuliert ist als die des NATO-Vertrags.³³ Seine Beistandsverpflichtungen hat Deutschland in Verträgen mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich bekräftigt.³⁴ Wenn sie nicht durch militärische Fähigkeiten unterlegt wird, ist sie eine Leerformel. Nach Putins Drohungen und dem Rückzug der USA aus der Schutzgarantie für Europa ist die Frage nicht länger zu umgehen,

33 NATO-Vertrag Art. 5 verpflichtet eine Vertragspartei lediglich, die Maßnahmen zu treffen, „die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten“ (https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts/17120.htm?selectedLocale=de; 27.10.2025, eigene Hervorh.). Dagegen schulden nach EU-Vertrag Art. 42 Abs. 7 die Mitgliedstaaten dem angegriffenen Mitgliedstaat „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/TXT>; 27.10.2025, eigene Hervorh.).

34 Der Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration vom Januar 2019 (Bundesrepublik Deutschland 2019, Art. 4) verdeutlicht, dass die Hilfe und Unterstützung nach dem EU-Vertrag militärische Mittel einschließen. Im Freundschaftsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich vom Juli 2025 „bekräftigen die Vertragsparteien als enge Verbündete ihr tiefes Bekenntnis zur gegenseitigen Verteidigung und stehen einander im Fall eines bewaffneten Angriffs auf die andere Vertragspartei bei, auch durch militärische Mittel“ (Bundesrepublik Deutschland 2025, Art. 3).

ob Deutschland diesen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen will und kann und, wenn ja, wie.

Die zweite Option für eine nationale Nuklearstrategie wäre eine unabhängige und eigenständige Atommacht. Diese Option ist technisch machbar. Deutschland verfügt zwar nicht mehr wie die Bundesrepublik ab den späten 1970er Jahren bis in die 1990er Jahre über die materiellen Voraussetzungen, um innerhalb eines halben Jahres Atomwaffen herzustellen zu können, aber diese Voraussetzungen können in wenigen Jahren geschaffen werden. Eine Anlage zur Urananreicherung ist in Betrieb und könnte in kurzer Zeit zur Produktion von hochangereichertem Uran umgebaut und erweitert werden. Aus dem verbrauchten Brennstoff der stillgelegten Kernkraftwerke mit Leichtwasserreaktor kann waffenfähiges Plutonium und aus den zwischengelagerten Brennelementen des Hochtemperaturreaktors Hamm-Uentrop hochangereichertes Uran in hinreichender Menge für Atombomben herausgelöst werden.³⁵ Einige atomwaffenfähige Trägersysteme bestehen bereits, weitere können in wenigen Jahren hergestellt werden.

Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass manche Staaten, an deren Sicherheit uns liegt oder für die wir ein Beistandsversprechen im Falle eines militärischen Angriffs gegeben haben, in deutschen Atomwaffen weniger einen Beitrag zu ihrem Schutz als einen Grund zur Sorge sehen würden. Eine eigenständige Nuklearstrategie hat nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Kosten. Deshalb spricht vieles dafür, möglichst am Verzicht auf nationale Atomwaffen festzuhalten, wie er im Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen und im Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag) vereinbart ist.

Die dritte Option für eine nationale Nuklearstrategie besteht darin, ohne eigene Atomwaffen sich einem Bündnis anzuschließen, in dem einige Mitgliedstaaten über Atomwaffen verfügen und mit diesen auch die anderen schützen. Das ist die bisherige Nuklearstrategie Deutschlands. Für die nukleare Zusammenarbeit mit anderen Staaten gibt es das Modell der NATO. Helga Haftendorn hat sich wie kaum eine andere Person außerhalb der Bundeswehr mit der nuklearen Kooperation in der NATO befasst (Haftendorn 1986a: Teil III, 143-286; Haftendorn 1994).³⁶

Deutschland kann sich jedoch nicht länger auf die im Rahmen der NATO von den USA gegebene Schutzgarantie verlassen. Als Alternative zur nuklearen Zusammenarbeit in der NATO wird darum von manchen der Gedanke einer Nuklearstreit-

35 Die Waffenfähigkeit des Plutoniums in gebrauchten Brennelementen von Kernreaktoren hängt von der Dauer der Nutzung ab. Bei Brennelementen, die nur kurze Zeit genutzt werden (wie sie bei der Stilllegung von Kernkraftwerken anfallen), ist der Anteil von Pu-239 unter den verschiedenen Isotopen des Plutoniums hinreichend hoch, um Atomwaffen herstellen zu können. Das hochangereicherte Uran, das in den in Ahaus gelagerten Brennelemente des Thorium-Hochtemperatur-Reaktors THTR-300 in Hamm-Uentrop enthalten ist, reicht nach den Berechnungen von Rainer Moormann (2014) für zehn bis zwölf Bomben vom Typ Hiroshima.

36 Siehe dazu jetzt auch Tuschhoff (2002); Lutsch (2020).

macht der Europäischen Union ins Gespräch gebracht.³⁷ Eine Grundlage dafür bietet Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union. Allerdings sind die Entscheidungsverfahren der EU so beschaffen, dass eine funktionierende operative Nuklearstrategie nicht möglich ist.

Es bleibt also nur eine europäische nukleare Zusammenarbeit innerhalb oder außerhalb der NATO. Anzustreben ist eine Zusammenarbeit innerhalb der NATO. Wenn eine solche nicht möglich sein sollte, bietet sich an, die Westeuropäische Union (WEU) zu reaktivieren.³⁸ Die WEU wurde 1954 von Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Italien und der Bundesrepublik Deutschland gegründet. Im Jahr 2011 ist sie in der EU aufgegangen. Eine reaktivierte WEU könnte als European Treaty Organisation (ETO) auch Staaten einbeziehen, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich und Norwegen. Frankreich und das Vereinigte Königreich wären zentrale Mitglieder der ETO.³⁹ Mitgliedstaaten der EU, die gemeinsame Entscheidungen erschweren oder blockieren, brauchen nicht aufgenommen zu werden.

Voraussetzung für die Kooperation von Staaten in einer gemeinsamen Nuklearstrategie ist eine klare Konzeption nuklearer Abschreckung. Der Kernpunkt der nuklearen Abschreckung besteht darin, einen Gegner davon abzuhalten, mit Nuklearwaffen Schäden auf dem eigenen Territorium oder dem Territorium eines Bündnispartners anzurichten. Abschreckung ist dann effektiv, wenn der Angreifer erwartet, dass der Gegenschlag einen Schaden anrichtet, der größer ist als der Vorteil, den er mit seiner Attacke erreichen kann.⁴⁰ Präziser: der Angreifer muss erwarten, dass der Gegenschlag eine Situation herbeiführt, die für ihn schlechter ist als der vor seiner Attacke bestehende Zustand (Keck 2025).

Die Strategie des beidseitigen Zweitschlags, die zwischen den USA und der Sowjetunion einen Atomkrieg verhindert hat, ging von der Annahme aus, dass ein mit Atomwaffen geführter Angriff nur mit Atomwaffen abgeschreckt werden kann. Nach Hiroshima und Nagasaki erschien es offensichtlich, dass nach einem nuklearen Angriff eine effektive Vergeltung nur mit Atombomben möglich ist. Beim Stand der Technik am Ende des Zweiten Weltkrieges wäre der Einsatz von über 700 Flugzeugen erforderlich gewesen, um mit konventionellen Bomben eine ähnlich große Zerstörung anzurichten (Brodie 1946a: 24-25). Dass der Zweitschlag „in kind“ (Brodie 1946b: 76), d.h. mit Waffen derselben Art, geführt werden muss, ist seither eine grundlegende Annahme nuklearer Abschreckung.

37 Z. B. Herfried Münkler: „Wir brauchen einen gemeinsamen Koffer mit rotem Knopf, der zwischen großen EU-Ländern wandert“ (zit.n. Medick/Rosenkranz 2023).

38 Helga Haftendorn (1997) hat einen theoretischen Ansatz für den Wandel von Sicherheitsinstitutionen ausgearbeitet, der hierzu einige Hinweise liefern kann; siehe auch Keck (1997) und zur NATO Wallander (2000).

39 Eine vorzügliche Darstellung der Möglichkeiten und Probleme einer nuklearen Kooperation mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich geben Héloïse Fayet bzw. Andrew Futter in Fayet et al. (2024).

40 Vgl. die Formulierung in der NATO Strategy 2022: „The Alliance has the capabilities and resolve to impose costs on an adversary that would be unacceptable and far outweigh the benefits that any adversary could hope to achieve“ (NATO 2022).

Beim gegenwärtigen Stand der Technik ist diese Annahme zu revidieren: Trägerwaffen sind heute zielgenau. Die stärksten konventionellen Bomben wie thermobare oder Aerosolbomben haben eine ähnlich starke Wirkung wie kleine Atombomben. Ein Schwarm von Drohnen oder Raketen mit konventionellen Bomben der stärksten Art kann so viel Schaden anrichten wie eine kleine Atombombe. Entscheidend ist die Größe des Schadens, den der Gegenschlag anrichtet, nicht die Art der Waffe, mit der er angerichtet wird. Es ist eine technische, keine theoretische Frage, ob konventionelle Waffen für eine wirksame Abschreckung hinreichen. Damit wird nukleare Abschreckung neu definiert. Konstitutiv für die Definition ist das Wogegen, d.h. die nukleare Attacke, nicht das Womit, d.h. die Waffen, mit denen der Gegenschlag geführt wird. Es liegt darum nahe, die Antwort auf eine nukleare Attacke flexibel und abgestuft zu planen, wie es bisher Strategie der NATO ist, jedoch mit der Ergänzung, dass die erste Stufe der Vergeltung mit konventionellen Waffen geführt wird. Dann braucht der Gegenschlag mit Atomwaffen nur für den Fall vorbereitet zu werden, dass der Konflikt nach der ersten, konventionellen Stufe des Gegenschlags nicht beendet ist.

Eine solche Nuklearstrategie benötigt keine komplizierten Entscheidungsstrukturen. Es müssen sich nicht alle Bündnispartner am Gegenschlag beteiligen. Jeder Staat kann selbst entscheiden, ob er zum Gegenschlag beiträgt. Um den Angreifer von der Attacke abzuhalten, reicht es, dass er erwartet, dass es so viele sind, dass der Schaden für sein Land größer ist als ein möglicher Nutzen und er darum den Angriff unterlässt. Die gemeinsamen Operationen des Bündnisses konzentrieren sich auf die Konzeption, Herstellung und Betrieb der technischen Systeme für Aufklärung und Kommunikation, auf die Abstimmung der Stationierung der für die Vergeltung verwendeten Waffen und der Zielplanung, sowie auf die Normierung der nichtatomaren Komponenten und die Koordination ihrer Herstellung.

Für diejenigen Staaten, die keine Atomwaffen besitzen, eröffnet diese Konzeption der nuklearen Abschreckung viele Möglichkeiten, sich zu beteiligen. Deutschland kann zu einer solchen gemeinsamen europäischen Nuklearstrategie einen wesentlichen Beitrag leisten, ohne selbst Atombomben herzustellen oder zu erwerben: Beobachtungssatelliten stationieren für die Entdeckung von Vorbereitungen für einen nuklearen Angriff; Warn- und Kommunikationssysteme entwickeln, die gegen alle Arten von Angriff des Gegners abgesichert sind; Drohnen, Marschflugkörper und Raketen mittlerer Reichweite herstellen und mit konventionellen Sprengkörpern großer Wirkung ausstatten; Steuerungen mit künstlicher Intelligenz für Trägersysteme entwickeln; mobile Abschussrampen bauen und so stationieren, dass sie einen nuklearen Erstschlag funktionsfähig überstehen. Bei all diesen Aktivitäten würde Deutschland die völkerrechtlichen Verpflichtungen einhalten, mit denen es auf den Erwerb und Besitz von Atomwaffen verzichtet hat.

Für eine solche Nuklearstrategie sind die Anforderungen an Wissen enorm, nicht nur um einen sachkundigen politischen Diskurs führen zu können, sondern auch um die Kooperation mit Frankreich und dem Vereinigten Königreich effektiv zu gestalten und dafür zu sorgen, dass die Interessen Deutschlands in dieser Kooperation hinreichend Berücksichtigung finden. Verfügt Deutschland über dieses Wissen?

Soweit ich die Situation in Deutschland überblicken kann, ist diese Frage zu verneinen. Dieses Wissen ist weder innerhalb noch außerhalb der Bundeswehr vorhanden.

Heute gibt es in Deutschland keine Politiker*innen, die wie Helmut Schmidt sich in die internationale Literatur zur Nuklearstrategie eingearbeitet haben und einen Beitrag dazu geleistet haben (Schmidt 1961; 1966; 1969).⁴¹ Zu dem in der Bundeswehr vorhandenen Wissen schreibt der frühere Präsident der Bundeswehrakademie für Sicherheitspolitik, Karl-Heinz Kamp, dass

„im Bundesministerium der Verteidigung [...] das für nukleare Abschreckung zuständige Referat für Militärpolitik früher sowohl zahlenmäßig als auch mit Blick auf das politische Gewicht eine besondere Rolle einnahm. In den folgenden Jahrzehnten nahm die Bedeutung des Nuklearen ständig ab. Was einst das Thema von ganzen Referaten war, wird heute in der Abteilung Politik von einem einzigen Offizier im NATO-Referat erledigt, der nebenbei auch noch für andere Themen zuständig ist“ (Kamp 2024: 4).

Einige deutsche Wissenschaftler (bisher leider keine Wissenschaftlerinnen) kennen sich in der internationalen Literatur über nukleare Abschreckung gut aus und diskutieren die Abschreckungstheorie kritisch.⁴² Unter dem Nuklearschirm der USA bestand zur Zeit des Kalten Krieges in der BRD kein Grund, sich konstruktiv mit diesem Thema zu befassen; man konnte die Nuklearstrategie der USA kritisieren, ohne die Schutzgarantie der USA zu gefährden. In der DDR war die Nuklearstrategie der Sowjetunion für den öffentlichen Diskurs tabu.⁴³ Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine wurden an Thinktanks und Universitäten neue Projekte zur Nuklearstrategie begonnen. Um eine hinreichende Wissensgrundlage für eine gute Entscheidung über eine Nuklearstrategie zu haben, muss jedoch die wissenschaftliche Forschung um Größenordnungen verstärkt werden.

Die Politikwissenschaft leidet in Deutschland darunter, dass sie nicht in ausreichendem Maße spezialisiert ist. So wie sie gegenwärtig strukturiert ist, kann sie im Themenbereich der Nuklearpolitik wie in vielen anderen Themenbereichen ihr Potential nur in sehr beschränktem Maß realisieren. An vielen Universitäten ist die Ausstattung mit Professuren immer noch am Leitbild der drei Teilfächer politisches System Deutschland, vergleichende Politik, internationale Politik orientiert und geht nur geringfügig darüber hinaus. Lehrende an der deutschen Universität stehen vor dem Dilemma, entweder ihren Auftrag, ein Teilfach in dessen ganzen Breite zu vertreten, ernst zu nehmen oder sich zu spezialisieren. In der Realität finden wir eine begrenzte Spezialisierung, bei der die Politikwissenschaft nicht in der Lage ist,

41 Der frühere Fraktionsvorsitzende der SPD, Rolf Mützenich, hat eine Doktorarbeit über atomwaffenfreie Zonen geschrieben (Mützenich 1991). Dieses Konzept macht für einige Weltregionen noch Sinn, für Europa ist es jedoch nach Putins Drohungen nicht mehr relevant (vgl. Mützenich 2022).

42 Die Kritik der nuklearen Abschreckung (Senghaas 1969) war ein zentrales Element bei der Etablierung der Friedensforschung in Deutschland. Beispiele von Monografien zur nuklearen Abschreckung seit 2000 sind: Sauer (2015), Rudolf (2022); relevant sind auch die historischen Arbeiten von Tuschhoff (2002) und Lutsch (2020). Weitere Monografien zu diesem Themenbereich seit 2000 werden in den einschlägigen Artikeln im Handbuch Internationale Beziehung (Sauer/Hauß/Masala 2024) nicht erwähnt und waren auch durch eine weitere Literaturrecherche nicht zu finden.

43 Zu Kernwaffen in der DDR vgl. Nielsen (1998).

zum politischen Diskurs über Nuklearstrategie das Wissen beizutragen, das für gute politische Entscheidungen erforderlich ist. Helga Haftendorn konnte sich auf die deutsch-amerikanischen Beziehungen in der Sicherheitspolitik konzentrieren, weil sie am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin arbeitete, damals mit über 40 Professuren das größte politikwissenschaftliche Institut der Bundesrepublik.

Manche Bundesländer haben ihren Hochschulen durch Gesetz militärische Forschung untersagt. Viele Universitäten haben sich eine solche Restriktion in ihren Satzungen auferlegt.⁴⁴ Nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine ist zu prüfen, ob diese sogenannten Zivilklauseln rechtlich mit dem Grundgesetz und den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik vereinbar sind, und auch, ob sie aus moralischer Sicht vertretbar sind.⁴⁵

Mit der Zunahme der Zahl der Atomwaffenstaaten sind die Anforderungen an regionalspezifische Sprach- und Fachkenntnis gestiegen. Wie viele Forschende in Deutschland verfügen über das komplette, aus öffentlichen Quellen zugängliche Wissen über die Nuklearwaffen Chinas? Über die Arbeiten Irans an der Entwicklung von Trägersystem? Und so weiter und so fort.

Für den politischen Diskurs über Nuklearstrategie ist ein Wissen erforderlich, das spezialisiertes Wissen aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen und technischen Fachgebieten miteinander verbindet. Die Techniken, die in einer Nuklearstrategie zur Anwendung kommen, unterliegen einem ständigen Wandel. Es ist notwendig, die technischen Entwicklungen der nächsten 5 bis 10 Jahre abzuschätzen. Ansätze für die Beteiligung von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren an Projekten zur nuklearen Sicherheit sind vorhanden, aber wir brauchen viel mehr davon.⁴⁶ Dazu ist es erforderlich, mehr Möglichkeiten zum Doppelstudium zu schaffen und Karrierehindernisse für Mehrfachqualifizierte abzubauen. Doppelqualifikationen sind nicht nur notwendig, um Wissen zu produzieren, sondern sie verstärken auch die Glaubwürdigkeit des produzierten Wissens für politische Entscheidungsträger*innen.

44 Für eine Übersicht über Zivilklauseln siehe: <http://zivilklausel.de/index.php/bestehende-zi-vilklauseln>; 4.2.2025).

45 Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften empfiehlt, die Zivilklauseln aus den Hochschulgesetzen und den Satzungen der Hochschulen zu entfernen (Wörner/Schmidt 2022: 12-13). Die Expertenkommission Forschung und Innovation spricht sich dafür aus, die Trennung zwischen militärischer und ziviler Forschung „grundsätzlich zu überdenken und – wo sinnvoll – aufzulösen“ (2024: 15).

46 Hierzu schreibt der Wissenschaftsrat: „Die naturwissenschaftliche und technische Friedens- und Konfliktforschung hat in Deutschland in den letzten Jahren einen eklatanten Kompetenzverlust erlebt und kann den massiv gestiegenen Beratungsbedarf insbesondere der Politik nicht mehr decken. Um diesen Bereich langfristig wieder zu stärken, bedarf es stabiler institutioneller Strukturen. [...] [60] Um sicherzustellen, dass Deutschland dauerhaft über die gerade auch für eine wirksame Abrüstungspolitik unverzichtbare Expertise in den Bereichen der konventionellen, nuklearen, biologischen und chemischen Rüstung sowie der neuen Technologien (z. B. Cyber Attacks, autonome Waffensysteme etc.) verfügt, [61] ist ein Wiederauf- und -ausbau der in ihren Strukturen prekären naturwissenschaftlichen und technischen Friedens- und Konfliktforschung unverzichtbar“ (2019: 11, 60-61). Diese Ausführungen beziehen sich auf die Erfordernisse einer wirksamen Abrüstungspolitik; eine wirksame Abschreckungspolitik erfordert einen viel stärkeren Ausbau.

Die Verbindung von sozialwissenschaftlichem und naturwissenschaftlich-technischem Wissen, wie sie für den nationalen Diskurs über Nuklearstrategie erforderlich ist, kann auf Dauer nur durch entsprechende multidisziplinäre Institute hergestellt werden, an denen Militärs und Zivile, Forschende mit und ohne Zugang zu Geheiminformationen, Wissenschaftler*innen aus verschiedenen technischen und sozialwissenschaftlichen Disziplinen, Abschreckungs- und Abrüstungsspezialisten zusammenarbeiten. Aus meinem Studium und Doktorarbeit an der *Science Policy Research Unit* der *University of Sussex* kenne ich das große Potential multidisziplinärer Forschungsinstitute,⁴⁷ aus meiner Tätigkeit an einem deutschen Forschungsinstitut auch die besonderen Probleme multidisziplinärer Forschung.⁴⁸

Schließlich erfordert der politische Diskurs in der Demokratie eine entsprechende Forschungsförderung. Die Finanzierung der Forschung sollte aus verschiedenen Quellen erfolgen, nicht nur durch Organisationen der Regierung wie Bundeskanzleramt, Auswärtiges Amt und Bundesministerium der Verteidigung, sondern auch durch Institutionen, die von der Regierung unabhängig sind.⁴⁹ In Wissenschaft und Öffentlichkeit hat sich in neuester Zeit das Bewusstsein geschärft, dass die Finanzierung von Forschung zu Interessenkonflikten führen kann. Einige Autoren kritisieren die US-amerikanische Literatur zur nuklearen Abschreckung aus diesem Grund als interessengebunden (Walt 1987: 157; Egeland/Pelopidas 2021: 250-251). Ich habe keine Anhaltspunkte dafür, dass dieses Problem in Deutschland akut ist. Um auch nur den Schein von Abhängigkeit zu vermeiden, sollte jedoch die Transparenz der Finanzierung verbessert werden und mehr Forschung von unabhängigen Stiftungen finanziert werden, als heute der Fall ist.

47 Die Lehrveranstaltungen im Postgraduiertenstudium behandelten den Sachbereich Wissenschaft und Technik aus philosophischer, historischer, soziologischer, ökonomischer und politikwissenschaftlicher Perspektive. Mein Doktorvater Keith Pavitt war Ingenieur und Ökonom und hatte in der *Royal Air Force* gedient. Die Prüfungskommission für meine Doktorarbeit bestand aus einem Politikwissenschaftler, einem Ökonomen und einem Physiker.

48 Die Tätigkeit von Forscher*innen verschiedener Disziplinen an einem Forschungsinstitut führt nicht notwendigerweise zu einer Forschung, die verschiedene Disziplinen miteinander verbindet. In der Realität ist die Beziehung zwischen den Disziplinen oft konflikthaft. Deshalb spreche ich von *multidisziplinären* und nicht von *interdisziplinären* Forschungsinstituten. Daniel Bessner verweist auf „harsh realities of interdisciplinary collaboration“ (2015: 31) in der *RAND Corporation*; diese werden auch von Fred Kaplan (1983: 68, 76, 201) beschrieben.

49 Zur wissenschaftlichen Politikberatung in den internationalen Beziehungen siehe Hellmann (2007), Braml (2024) sowie Wissenschaftsrat (2019). Einige Beispiele zur Finanzierung von Instituten, an denen Forschung zur nuklearen Sicherheit stattfindet: die Stiftung Wissenschaft und Politik wird überwiegend vom Bundeskanzleramt finanziert (hierzu Enskat in Hellmann 2007); die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung als Leibniz-Institut über das Bundesministerium für Forschung und Technologie und das Land Hessen (hierzu Müller in Hellmann 2007), das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg zu großen Teilen von der Stadt Hamburg und dem Auswärtigen Amt (s. dessen Jahresbericht 2023), das *Centre for International Security* der Hertie School von der Hertie Stiftung und anderen Stiftungen. Weitere Informationen zu den Instituten der Friedens- und Konfliktforschung bietet Wissenschaftsrat (2019). Eine vollständige Übersicht über Institutionen, Projekte und ihre Finanzierung ist ein Desiderat.

Manche Autoren fordern zu Recht eine neue strategische Kultur in Deutschland (z. B. Giegerich/Terhalle 2021; Kamp 2023). Wenn der politische Diskurs über die nationale Nuklearstrategie auf einer hinreichenden Wissensbasis geführt werden soll, müssen dafür die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden.

6. Fünftes Postulat: Der Diskurs soll Sicherheit und Entspannung verbinden

Richtig gemachte Entspannung mindert nicht die Sicherheit, sondern erhöht sie. Die von Helga Haftendorn in der bipolaren Welt des Kalten Krieges geforderte Verbindung von Sicherheit und Entspannung ist auch für eine multipolare Welt mit vielen Atommächten aktuell. Diese Verbindung ist nicht erst nach dem Beschluss über die Nuklearstrategie zu bedenken, sondern bereits bei deren Entwurf.

Erstens ist die Nuklearstrategie so anzulegen, dass das Risiko einer Eskalation zum umfassenden Nuklearkrieg minimiert wird. Der erste Vergeltungsschlag sollte darum mit konventionellen Waffen geplant werden. Auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen kann verzichtet werden.⁵⁰ Möglicherweise lassen sich damit weitere Schläge mit Atomwaffen vermeiden. Zweitens ist die Zahl der Atomwaffen auf das Minimum zu beschränken, das für eine glaubwürdige Abschreckung erforderlich ist. Eine minimale Abschreckung wurde wiederholt in die Diskussion eingebracht (Rühl 1993, Doty 2009).

Drittens sollten ethische Normen berücksichtigt werden. Zu diesen gehört die Norm, militärische Aktionen so zu führen, dass möglichst wenige Zivilist*innen geschädigt werden. Ein Gegenschlag mit konventionellen Waffen kann diesem Prinzip eher gerecht werden als ein atomarer, weil er zielgenauer geführt werden kann und die Nebenwirkungen konventioneller Bomben räumlich stärker begrenzt sind. Ethische Normen sind ein weiteres Argument für den Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen. Viertens sind von vornherein Maßnahmen zur Herstellung von Transparenz mitzubedenken, die bei Abrüstungsabkommen unerlässlich sind. Es ist zu überlegen, wieweit gegenseitige Transparenz durch nationale Mittel wie Satelliten oder gegenseitige Inspektionen möglich und wünschbar ist.

Fünftens gehört zur Entspannung auch, dass ein Dialog mit allen Ländern geführt wird, die dazu bereit sind, und dies sowohl auf Ebene der Regierung als auch der Wissenschaft. Auf der Ebene der Wissenschaft kann dieser Dialog durch gegenseitige Forschungsaufenthalte gefördert werden. Schließlich ist zu berücksichtigen,

50 Eine *No-first-use* Strategie forderten z. B. der frühere US-Sicherheitsberater McGeorge Bundy, der US-Diplomat George F. Kennan, der frühere US-Verteidigungsminister Robert McNamara und der US-Verhandlungsführer bei den *Strategic Arms Limitation Talks* Gerard C. Smith (Bundy et al. 1982). In der Bundesrepublik wurde dagegen die Drohung mit dem Ersteinsatz für notwendig gehalten, um den Warschauer Pakt davon abzuschrecken, mit überlegenen Panzerverbänden die Bundesrepublik anzugreifen (Kaiser et al. 1982). Diese Sorge ist jedoch nicht mehr aktuell, nicht weil heute keine russischen Panzer an der Grenze zu Deutschland stehen, sondern weil Panzer wegen der Entwicklung von Drohnen die wichtige militärische Funktion verloren haben, die sie einst hatten. Zur *No-first-Use* Strategie vgl. auch Blackaby et al. (1984).

wie weit Deutschland beim Aufbau einer Fähigkeit zur der Abschreckung eines atomaren Angriff gehen kann, ohne bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen, wie den Zwei-plus-Vier Vertrag und den Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Atomwaffen, zu verletzen oder zu kündigen. Wie ich in diesem Beitrag zeige, lassen diese völkerrechtlichen Verpflichtungen viele Möglichkeiten der Mitwirkung Deutschlands an einer kooperativen nuklearen Abschreckung zu.

7. Zusammenfassung

Der gegenwärtige politische Diskurs über Nuklearstrategie in Deutschland wird dem Ernst der Sache und der Schwierigkeit des Problems nicht gerecht. Wir haben die Option, entweder die nukleare Bedrohung zu verdrängen, oder sehenden Auges das Risiko einer nuklearen Erpressung oder eines nuklearen Angriffs einzugehen in der Hoffnung, es werde schon gut gehen, oder die institutionellen Voraussetzungen für einen politischen Diskurs zu schaffen, der den hier genannten fünf Anforderungen genügt.

Eine Welt ohne Atomwaffen bleibt ein erstrebenswertes Ziel, denn die beste nukleare Abschreckung kann nicht mit absoluter Sicherheit ausschließen, dass es zum Einsatz von Nuklearwaffen kommt. Solange dieses Ziel nicht erreichbar ist, ist es jedoch notwendig, konstruktiv über nukleare Abschreckung zu reden, so unangenehm dies auch sein mag. Der politische Diskurs über die Nuklearstrategie sollte auf der bestmöglichen Wissensbasis beruhen; um diese zu schaffen, müssen die Forschungsaktivitäten um Größenordnungen verstärkt werden und entsprechende Institutionen geschaffen werden. Schließlich sollte die Deutschlands Nuklearstrategie Sicherheit und Entspannung verbinden und damit der von Helga Haftendorn geforderten Staatskunst genügen. Diese Forderung ist auch in einer multipolaren Welt mit mehreren Atommächten aktuell.

Mit ihrer Forschung hat Helga Haftendorn einen methodischen Standard gesetzt. Auf dem Gebiet der Theorie gehört zu diesem Standard der theoretische Pluralismus. Der Theoriediskurs in der Politikwissenschaft kann davon lernen, verschiedene Theorieansätze miteinander zu kombinieren; das gilt auch für einen Gegenstand wie die Nuklearstrategie. Dazu ist es notwendig, die üblichen Unterstellungen und Missverständnisse zwischen den Ansätzen auszuräumen und für jede Fragestellung die Möglichkeit der Verbindung mehrerer Theorieansätze zu eruieren. In der empirischen Forschung erfordert dieser Standard, drei Erkenntnisquellen miteinander zu verbinden: erstens die öffentlich zugänglichen Quellen, zweitens unveröffentlichte Dokumente, soweit deren Zugang möglich ist oder eröffnet werden kann, und drittens Interviews mit den an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten Personen. Für nachfolgende Forschende ist Helga Haftendorns methodischer Standard ein Vorbild.

Literatur

- Bessner, Daniel 2015: Organizing Complexity. The Hopeful Dreams and Harsh Realities of Interdisciplinary Collaboration at the Rand Corporation in the Early Cold War, in: *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 51: 1, 31-53.
- Betts, Richard K. 1987: *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance*, Washington, DC.
- Blackaby, Frank/Goldblat, Jozef/Lodgaard, Sverre (Hrsg.) 1984: *No-first-use of Nuclear Weapons. An Overview*, London.
- Braml, Josef 2024: Beratung internationaler Politik durch Think Tanks, in: Sauer, Frank/Hauff, Luba von/Masala, Carlo (Hrsg.): *Handbuch Internationale Beziehungen*, Wiesbaden, 1521-1542.
- Brodie, Bernard 1946a: War in the Atomic Age, in: Brodie, Bernard (Hrsg.): *The Absolute Weapon. Atomic Power and World Order*, New York, NY, 21-69.
- Brodie, Bernard 1946b: Implications for Military Policy, in: Brodie, Bernard (Hrsg.): *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, NY, 70-107.
- Bruce-Briggs, Barry 2000: *Supergenius. The Mega-Worlds of Herman Kahn*, New York, NY.
- Brusylovska, Olga 2023: Russia's Nuclear Blackmail as a Threat to the Global Nuclear Order, in: Vicente, Adérito/Sinovets, Polina/Theron, Julien (Hrsg.): *Russia's War on Ukraine. The Implications for the Global Nuclear Order*, Cham, 39-52.
- Buchsteiner, Jochen/Freidel, Morten 2024: Die Deutschen und die Angst vor der eigenen Bombe, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/d-deutschland-diskutiert-ueber-eigene-nukleare-abschreckung-19540981.html?archiv=9314d.9540981>; 29.10.2024.
- Bundesrepublik Deutschland 2019: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (Aachener Vertrag), in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/d170d3eb131e1156b0eef2f05d4556a8/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1>; 4.11.2025.
- Bundesrepublik Deutschland 2025: Freundschaftsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, in: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/2196306/2365450/d44e30f16f6ca8280446bf490fca07b3/2025-07-17-freundschaftsvertrag-de-gb-data.pdf?download=1>; 4.11.2025.
- Bundy, McGeorge/Kennan, George F./McNamara, Robert S./Smith, Gerard (1982): *Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance*, in: *Foreign Affairs* 60: 4, 753-768.
- Carnegie, Allison 2021: Secrecy in International Relations and Foreign Policy, in: *Annual Review of Political Science* 24, 213-233.
- Cohen, Avner 2010: *The Worst-kept Secret. Israel's Bargain with the Bomb*, New York, NY.
- Daase, Christopher 2012: Die Konstruktion normativer Singularität. Zu Entstehung und Wandel des nuklearen Tabu, in: Eisenbart, Constanze (Hrsg.): *Die singuläre Waffe. Was bleibt vom Atomzeitalter?* Wiesbaden, 186-206.
- Deutsch, Karl W./Singer, J. David 1964: Multipolar Power Systems and International Stability, in: *World Politics* 16: 3, 390-406.
- Doty, Paul 1999: The Forgotten Menace. Nuclear Weapons Stockpiles Still Represent the Biggest Threat to Civilization, in: *Nature* 402: 6762, 583.
- Doty, Paul 2009: The Minimum Deterrent & Beyond, in: *Daedalus* 138: 4, 130-139.
- Egeland, Kjølvi/Pelopidas, Benoît 2021: European Nuclear Weapons? Zombie Debates and Nuclear Realities, in: *European Security* 30: 2, 237-258.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) 2024: Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024, in: http://www.e-fi.de/fi/leadmin/Assets/Gutachten/2024/EFI_Gutachten_2024_24124.pdf; 4.8.2025.
- Fayet, Héloïse/Futter, Andrew/Kühn, Ulrich 2024: Forum. Towards a European Nuclear Deterrent, in: *Survival* 66: 5, 67-98.

- Field, Alexander J. 2014: Schelling, von Neumann, and the Event that Didn't Occur, in: *Games* 5: 1, 53-89.
- Fischer, Joschka 2023: Ich schäme mich für unser Land, in: ZEIT Online, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-11/joschka-fischer-nahost-konflikt-israel-hamas-antisemitismus-ukraine/komplettansicht>; 13.9.2024.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024a: Steinmeier nimmt Scholz vor Taurus-Vorwürfen in Schutz, 27.4.2024, 1.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung 2024b: Steinmeier bedauert Äußerung über „Kaliber-Experten“, in: <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/steinmeier-bedauert-aeusserung-ueber-kaliber-experten-19705188.html>; 3.8.2025.
- Freedman, Lawrence 2015: Social Science and the Cold War, in: *Journal of Strategic Studies* 38: 4, 554-574.
- Freedman, Lawrence 2023: The Russo-Ukrainian War and the Durability of Deterrence, in: *Survival* 65: 6, 7-36.
- Garwin, Richard L./Geiduschek, Peter 2013: Paul M. Doty. Biographical Memoir, National Academy of Sciences, in: <https://www.nasonline.org/directory-entry/paul-m-doty-xpnkwr/>; 6.11.2024.
- Giegerich, Bastian/Terhalle, Maximilian 2021: The Responsibility to Defend. Rethinking Germany's Strategic Culture, London.
- Gilpin, Robert 1962: *American Scientists and Nuclear Weapons Policy*, Princeton, NJ.
- Haftendorn, Helga 1975: *Theorie der Internationalen Politik*, Hamburg.
- Haftendorn, Helga 1978: Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik, in: Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim/Wilker, Lothar (Hrsg.): *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse* in Bonn, Köln, 15-38.
- Haftendorn, Helga 1980: Die Nuklearpolitik der Vereinigten Staaten zwischen Autonomie und Interdependenz, in: Wilker, Lothar (Hrsg.): *Nuklearpolitik im Zielkonflikt. Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle*, Köln, 13-46.
- Haftendorn, Helga 1985: Das doppelte Mißverständnis. Zur Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 33: 2, 244-287.
- Haftendorn, Helga 1986a: *Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1982*, 2., rev. Auflage, Baden-Baden.
- Haftendorn, Helga 1986b: *Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluß*, München.
- Haftendorn, Helga 1990a: *Theorie der internationalen Beziehungen*, in: Woyke, Wichard (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*, 4. Auflage, Opladen, 480-494.
- Haftendorn, Helga 1990b: Zur Theorie außenpolitischer Entscheidungsprozesse, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen, 401-423.
- Haftendorn, Helga 1994: *Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz. Die NATO-Krise von 1966/67*, Baden-Baden (in englischer Sprache: Haftendorn, Helga 1996: *NATO and the Nuclear Revolution. A Crisis of Credibility. 1966-1967*, Oxford).
- Haftendorn, Helga 1997: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Haftendorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.): *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, 9-33.
- Hawkes, Nigel 1977: High Cost for Fast Breeding, in: *Observer*, 24.7.1977, 4.
- Hellmann, Gunther (Hrsg.) 2007: *Forschung und Beratung in der Wissenschaftsgesellschaft. Das Feld der internationalen Beziehungen und der Außenpolitik*, Baden-Baden.
- Heuser, Beatrice 2005: *Clausewitz lesen! Eine Einführung*, München.
- Heuser, Beatrice 2010: *The Evolution of Strategy. Thinking War from Antiquity to the Present*, Cambridge.

- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* o.J.: Jahresbericht 2023, in: <https://ifsh.de/institut/organisation>; 3.3.2025.
- Jacobsen, Anne* 2024: Nuclear War. A Scenario, London.
- Jonas, Michael/Pleyer, Severin* 2024: Versicherung der Furcht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.4.2024, 14.
- Kaiser, Karl/Krause, Joachim* 2023: Der diskrete Charme der Ambivalenz. Atomwaffen und Deutschlands Vereinigung, in: SIRIUS 7: 4, 354–367.
- Kaiser, Karl/Leber, Georg/Mertes, Alois/Schulze, Franz-Josef* (1982): Nuclear Weapons and the Preservation of Peace. A Response to an American Proposal for Renouncing the First Use of Nuclear Weapons, in: Foreign Affairs 60: 5, 1157–1170.
- Kamp, Karl-Heinz* 2023: Deutschlands nukleare Interessen nach dem Ukraine-Krieg, Baden-Baden.
- Kamp, Karl-Heinz* 2024: Den nuklearen IQ Deutschlands stärken. Ein Plädoyer für mehr Realismus und eine besser informierte Debatte, Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Arbeitspapier Sicherheitspolitik Nr. 2/2024.
- Kant, Immanuel* [1800] 1968: Immanuel Kants Logik. Ein Handbuch zu Vorlesungen, Königsborg, in: *Weischedel, Wilhelm* (Hrsg.): Schriften zur Metaphysik und Logik. Werke in zehn Bänden, Band 5, Darmstadt.
- Kaplan, Fred* 1983: The Wizards of Armageddon, New York, NY.
- Keck, Otto* 1977: Fast Breeder Reactor Development in West Germany. An Analysis of Government Policy (Doktorarbeit an der University of Sussex).
- Keck, Otto* 1980: The West German Fast Breeder Programme. A Case Study in Governmental Decision Making, in: Energy Policy 8: 4, 277–292.
- Keck, Otto* 1993: Information, Macht und gesellschaftliche Rationalität. Das Dilemma rationalen kommunikativen Handelns, dargestellt am Beispiel eines internationalen Vergleichs der Kernenergiepolitik, Baden-Baden.
- Keck, Otto* 1995: Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2: 1, 5–48.
- Keck, Otto* 1997: Sicherheitsinstitutionen im Wandel des internationalen Systems, in: Haften-dorn, Helga/Keck, Otto (Hrsg.): Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 253–270.
- Keck, Otto* 2000: Seminar im Hauptstudium, Kernenergie und Internationale Politik, WS 2000/2001, Seminarplan (unv. Ms).
- Keck, Otto* 2009: Einführungsvorlesung Internationale Politik und Internationale Beziehungen, Vorlesungsskript, 4. Vorlesung. Rüstung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, 5. Vorlesung. Regimetheorie. Rationalistische und konstruktivistische Perspektiven (unv. Ms.).
- Keck, Otto* 2025: Die Logik der nuklearen Abschreckung (unv. Ms).
- Kelleher, Catherine McArdle* 2011: Getting to Zero. The Path to Nuclear Disarmament, Stanford, CA.
- Kobe, Donald H.* 1962: A Theory of Catalytic War, in: Journal of Conflict Resolution 6: 2, 125–142.
- Kristensen, Hans M./Korda, Matt* 2024: World Nuclear Forces, in: Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI Yearbook 2024. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford, 271–367.
- Kühn, Ulrich* (Hrsg.) 2024: Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century. Atomic Zeitenwende?, London.
- Ladwig, Walter C.* 2022: Nuclear Coercion. Evaluating Insights from Academic Scholarship, in: Menon, Prakash/Ramanathan, Aditya (Hrsg.): The Sheathed Sword. From Nuclear Brink to No First Use, Oxford, 63–82.
- Ladwig, Walter C./Mukherjee, Anit* 2024: Institutions of Democratic Control and Oversight, in: Croissant, Aurel/Kuehn, David/Pion-Berlin, David (Hrsg.): Research Handbook on Civil–Military Relations, Cheltenham, 99–116.

- Lahti, Makreeta 2009: Security Cooperation as a Way to Stop the Spread of Nuclear Weapons? Nuclear Nonproliferation Policies of the United States Towards the Federal Republic of Germany and Israel, 1945-1968, (Doktorarbeit an der Universität Potsdam), in: <https://publishup.uni-potsdam.de/frontdoor/index/index/docId/2986>; 4.8.2025.
- Lutsch, Andreas 2020: Westbindung oder Gleichgewicht? Die nukleare Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen Atomwaffensperrvertrag und NATO-Doppelbeschluss, Berlin.
- Medick, Veit/Rosenkranz, Jan 2023: Politologe Herfried Münkler: „Europa muss atomare Fähigkeiten aufbauen“, in: Stern 49, in: <https://www.stern.de/politik/ausland/herfried-muenkler---europa-muss-atomare-faehigkeiten-aufbauen--34238700.html>; 3.10.2025.
- Mirowski, Philip 1991: When Games Grow Deadly Serious, in: History of Political Economy 23: S1, 227-255.
- Moormann, Rainer 2014: Das Jülicher Atomdebakel (unv. Ms.), in: http://antiatomeuskirchen.blogspot.de/images/moorman_rede_8_3_14.pdf; 3.8.2025.
- Münkler, Herfried 2023: Welt in Aufruhr, Berlin.
- Mützenich, Rolf 1991: Atomwaffenfreie Zonen und internationale Politik. Historische Erfahrungen, Rahmenbedingungen, Perspektiven, Frankfurt a.M.
- Mützenich, Rolf 2022: Die Rückkehr der „Geopolitik“. Zur Neuvermessung der Macht im internationalen Staatensystem, in: Ohnesorge, Hendrik W. (Hrsg.): Macht und Machtverschiebung. Schlüsselphänomene internationaler Politik (Festschrift für Xuewu Gu zum 65. Geburtstag), Berlin, 405-422.
- Neuneck, Götz 2009: Globalizing Nuclear Zero. Is a World Without Nuclear Weapons Really Attainable?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4: 46-64.
- Nielsen, Harald 1998: Die DDR und die Kernwaffen. Die nukleare Rolle der Nationalen Volksarmee im Warschauer Pakt, Baden-Baden.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) 2022: NATO 2022 Strategic Concept, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm; 29.4.2025.
- O'Neill, Barry 1994: Game Theory Models of Peace and War, in: Aumann, Robert J./Hart, Sergiu (Hrsg.): Handbook of Game Theory, Band 2, Amsterdam, 995-1053.
- Paul, T.V. 2009: The Tradition of Non-Use of Nuclear Weapons, Stanford, CA.
- Rapoport, Anatol 1964: Strategy and conscience. New York, NY.
- Romei, Sayuri 2023: Watching Ukraine, South Korea and Japan Eye Nuclear Weapons. Here's What the US Should Do, in: Bulletin of the Atomic Scientists, <https://thebulletin.org/2023/07/watching-ukraine-south-korea-and-japan-eye-nuclear-weapons-heres-what-the-us-should-do/>; 4.3.2025.
- Rott, Hans 2005: Meinen und Wissen, in: Spohn, Wolfgang (Hrsg.): Logik in der Philosophie, Heidelberg, 179-200.
- Rudolf, Peter 2022: Welt im Alarmzustand. Die Wiederkehr nuklearer Abschreckung, Bonn.
- Rühl, Lothar 1993: Auf dem Wege zu einem Abschreckungsminimum. Der START-II-Vertrag und seine Folgeprobleme, in: Europa-Archiv 49: 17, 499-504.
- Sagan, Scott D. 1993: The Limits of Safety: Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons, Princeton, NJ.
- Sauer, Frank 2015: Atomic Anxiety. Deterrence, Taboo and the Non-Use of U.S. Nuclear Weapons, London.
- Sauer, Frank/Hauff, Luba von/Masala, Carlo (Hrsg.) 2024: Handbuch Internationale Beziehungen, 3. Auflage, Wiesbaden.
- Schelling, Thomas C. [1960] 1980: The Strategy of Conflict, 2. Auflage, Cambridge, MA.
- Schelling, Thomas C. 1965: Strategic Analysis and Social Problems, in: Social Problems 12: 4, 367-379.
- Schelling, Thomas C. 1966: Arms and Influence, New Haven, CT.
- Schelling, Thomas C. 2013: Foreword, in: Colby, Elbridge A./Gerson, Michael S. (Hrsg.): Strategic Stability. Contending Interpretations, Carlisle Barracks, PA, V-VIII.

- Schmidt, Helmut* 1961: Verteidigung oder Vergeltung. Ein deutscher Beitrag zum strategischen Problem der NATO, 1. Auflage, Stuttgart (1965 in 4. Aufl. erschienen; englische Übersetzung: Schmidt, Helmut 1962: Defense or Retaliation. A German View, New York).
- Schmidt, Helmut* 1966: Einleitung, in: Kahn, Herman: Eskalation. Die Politik mit der Vernichtungsspirale, Berlin, 11-26.
- Schmidt, Helmut* 1969: Strategie des Gleichgewichts. Deutsche Friedenspolitik und die Weltmächte, Stuttgart (1970 in 5. Auflage erschienen).
- Schwartz, David N.* 1983: NATO's Nuclear Dilemmas, Washington, DC.
- Sechser, Todd S.* 2017: Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy, Cambridge.
- Shultz, George P./Perry, William J./Kissinger, Henry A./Nunn, Sam* 2007: A World Free of Nuclear Weapons, in: Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/SB116787515251566636>; 4.3.2025.
- Senghaas, Dieter* 1969: Abschreckung und Frieden: Studien zur Kritik organisierter Friedlosigkeit, Frankfurt a.M.
- Soldatkin, Vladimir/Faulconbridge, Guy* 2024: Putin issues nuclear warning to the West over strikes on Russia from Ukraine, in: <https://www.reuters.com/world/europe/putin-says-russia-reserves-right-use-nuclear-weapons-if-attacked-2024-09-25/>; 16.7.2025.
- Talmadge, Caitlin* 2022: Multipolar Deterrence in the Emerging Nuclear Era, in: Narang, Vipin/Sagan, Scott D. (Hrsg.): The Fragile Balance of Terror. Deterrence in the New Nuclear Age, Ithaca, NY, 13-38.
- Tannenwald, Nina* 2007: The Nuclear Taboo. The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945, Cambridge.
- Toon, Owen B./Bardeen, Charles G./Robock, Alan/Xia, Lili/Kristensen, Hans/McKinzie, Matthew/Peterson, R. J./Harrison, Cheryl S./Lovenduski, Nicole S./Turco, Richard P.* 2019: Rapidly Expanding Nuclear Arsenals in Pakistan and India Portend Regional and Global Catastrophe, in: Science Advances 5: 10; <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aay5478>; 4.8.2025.
- Tuschhoff, Christian* 2002: Deutschland, Kernwaffen und die NATO 1949 - 1967. Zum Zusammenhalt von und friedlichem Wandel in Bündnissen, Baden-Baden.
- United States Secretary of Defense Pete Hegseth* 2025: Opening Remarks at Ukraine Defense Contact Group (As Delivered), 12.2.2025, in: <https://www.war.gov/News/Speeches/Speech/Article/%204064113/opening-remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-ukraine-defense-contact/>; 27.10.2025.
- Volpe, Tristan* 2023: Leveraging Latency. How the Weak Compel the Strong with Nuclear Technology, New York, NY.
- Von Clausewitz, Carl* [1832] 1980: Vom Kriege, 19. Auflage, Bonn.
- Walker, William* 2010: The Absence of a Taboo on the Possession of Nuclear Weapons, in: Review of International Studies 36: 4, 865-876.
- Wallander, Celeste A.* 2000: Institutional Assets and Adaptability. NATO After the Cold War, in: International Organization 54: 4, 705-736.
- Walt, Stephen M.* 1987: The Search for a Science of Strategy. A Review Essay, in: International Security 12: 1, 140-165.
- Waltz, Kenneth N.* 1979: Theory of International Politics, New York, NY.
- Waltz, Kenneth N.* 1981: The Spread of Nuclear Weapons. More May be Better, Adelphi Papers 171, London.
- Werkner, Ines-Jacqueline/Löw, Anna* (Hrsg.) 2025: Sicherheits- und verteidigungspolitische Neujustierungen, Friedensethik nach der Zeitenwende, Band 1, Wiesbaden.
- Wilker, Lothar* (Hrsg.) 1980: Nuklearpolitik im Zielkonflikt. Verbreitung der Kernenergie zwischen nationalem Interesse und internationaler Kontrolle, Köln.
- Wissenschaftsrat* 2019: Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Friedens- und Konfliktforschung, in: <https://www.wissenschaftsrat.de/download/2019/7827-19>; 24.4.2025.

- Wörner, Johann-Dietrich/Schmidt, Christoph M.* (Hrsg.) 2022: Sicherheit, Resilienz und Nachhaltigkeit, acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, in: https://doi.org/10.48669/aca_2022-2; 4.3.2025.
- Wohlstetter, Albert* 1959: The Delicate Balance of Terror, in: *Foreign Affairs* 37: 2, 211-234.
- Wohlstetter, Albert* 1964: Sin and Games in America, in: Shubik, Martin (Hrsg.): *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, New York, NY, 209-225.
- Woolf, Amy F.* 2022: Nonstrategic Nuclear Weapons, Congressional Research Service Report RL32572, Washington, DC.

FORUM

Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft

Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft: Einleitung zum Forum

Kontestation ist als Merkmal zunehmender Politisierung in der heutigen Zeit politischer Umbrüche und multipler Krisen auf nationaler und internationaler Ebene allgegenwärtig. Während sie an sich ein normaler Teil der politischen Auseinandersetzung ist, insbesondere in demokratischen Systemen, stellt sie in ihrer heutigen Breite und Intensität eine fundamentale Herausforderung für (inter)nationale Politik, ihre Institutionen, zugrundeliegende Werte und übergreifende Fragen von politischer Ordnung dar, die zunehmend delegitimiert werden.

Dieses Forum diskutiert diese Kontestationsprozesse aus der Perspektive der unterschiedlichen Teildisziplinen der Politikwissenschaft (hier Internationale Beziehungen, Theorie, Vergleich) und diskutiert, welche Leerstellen durch eine interdisziplinäre Betrachtungsweise geschlossen werden können. Das Forum erfasst dabei die Breite der Kontestationskonzepte der Teildisziplinen, ihre empirischen Gegenstände und blinde Flecken. Die Einleitung führt zuerst in Kontestation und deren unterschiedliche Konzepte ein. Danach werden die einzelnen Forumsbeiträge skizziert. Abschließend diskutiert die Einleitung in einer kurzen Reflexion Möglichkeiten des gegenseitigen Anschlusses der Kontestationsbegriffe und der konzeptionellen Vertiefung.

1. Die Ubiquität von Kontestation: Politische Herausforderung und disziplinäre Perspektiven¹

Als eines der Merkmale von zunehmender Politisierung (Zürn 2014) ist Kontestation von Politik in Inhalt, Prozess und Form heute in Zeiten des politischen Umbruchs und multipler Krisen allgegenwärtig. Während Kontestation an sich normaler Teil der politischen Auseinandersetzung ist, insbesondere in demokratischen Systemen (Dahl 1971), erfasst sie in ihrem aktuellen Ausmaß alle Facetten des Seins und Handelns von Staaten sowie anderen internationalen und gesellschaft-

1 Dieses Forum entstand aus der Perspektivtagung *Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf politische Kontestation* der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft (DVPW), die vom 7. bis 8. März 2024 von den drei Forumsherausgeber*innen an der Christian-Albrechts-Universität (CAU) zu Kiel durchgeführt wurde. Wir danken der DVPW und dem Lehrstuhl für Internationale Beziehungen der CAU Kiel, in Person von Elke Krahmann, für die finanzielle Unterstützung der Tagung. Ebenfalls danken wir der DVPW und ihren Themengruppen *Außen- und Sicherheitspolitik*, *Diskursforschung* und *Internationale Organisationen* für die institutionelle Unterstützung.

lichen Akteuren, wie zum Beispiel internationalen Organisationen (IOs). Kontestation zeugt somit in ihrer Ubiquität und Intensität von Uneinigkeit über, oder zunehmender Erosion von, normativem und wertebasiertem Konsens, wenngleich Kontestation und Polarisierung politikfeldspezifisch unterschiedlich stark ausfallen können. Dieser Konsensverlust betrifft vor allem die Ziele und Prozesse von Governance und des politischen Raums sowie seine Strukturen insgesamt (Kriesi et al. 2006; Martin 2023; Norris/Inglehart 2019; Schäfer/Zürn 2021). Dies zeigen aktuell zum Beispiel die erneuten Austritte der USA aus diversen multilateralen Organisationen und Abkommen, veranlasst durch US-Präsident Donald J. Trump in seiner zweiten Amtszeit. Sein umfassender „Climate Whiplash“ (Hirji 2025; s. auch von Allwörden 2026) mit dem zweiten Austritt der USA aus dem Pariser Abkommen demonstriert beispielsweise, dass nicht nur ein Politikfeld (Klimapolitik), sondern auch seine Governancestrukturen (z.B. das Pariser Abkommen) kontestiert sind, während damit gleichzeitig versucht wird, den politischen Raum national wie international inhaltlich grundlegend zu verändern.

In Anbetracht solch fundamentaler Kontestationspraktiken stellt sich daher die Frage, wie diese oder andere Krisen internationaler Politik, zum Beispiel die Zukunft des Gewaltverbots nach dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine oder die Gültigkeit anderer Völkerrechtsnormen in Konflikten wie in Gaza, genauso wie Streitigkeiten im internationalen Handelsregime noch effektiv bearbeitet werden können, wenn sie ständiger Kontestation und Angriffen durch die Mächtigsten ausgesetzt werden, während ihre Legitimität gleichzeitig schwindet? Vor diesem Hintergrund ist die Besprechung, Reflexion sowie Anpassung von Kontestation als Konzept selbst (und nicht nur ihrer weltpolitischen Konsequenzen), vor allem in den Internationalen Beziehungen, mehr als notwendig, um politische Prozesse in Krisenzeiten und politische Willkür mit mehr Trennschärfe erklären zu können.

Der Kontestationszuwachs betrifft sowohl die nationale (Hobolt/Rodon 2020; Pytlas 2023) wie auch die internationale Ebene (Hooghe et al. 2019; Zürn 2014). Betroffen sind daher die Rolle und Agency von Institutionen sowie die politische Ordnung auf nationaler (Börzel et al. 2024; Brummer/Thies 2015; Hintz 2016; Lees 2018) und internationaler Ebene im Allgemeinen (z.B. Cooley/Nexon 2020; Flockhart 2016; Ikenberry 2018; Kreuder-Sonnen/Rittberger 2023). Diese reichen über – gleichwie ebenfalls zunehmende – ideologische Differenzen über Politiken hinaus und befeuern (De-)Legitimationsprozesse politischer Systeme und Ordnungen. Dabei wird zunehmende Kontestation sowohl als Krisensymptom, vor allem von liberaldemokratischem Regieren, als auch als Auslöser von Krise gedeutet. Beispiele wie der Brexit (Tallis 2023) und die Infragestellung von IOs (Hooghe/Marks 2009), der breite Erfolg populistischer Parteien (Decker 2006; Destradi/Plagemann 2019; Lewandowsky 2022; Roberts 2017), Debatten über die Universalität der Menschenrechte oder die Gültigkeit internationaler Rechtsprechung und Verträge, aber auch der gesellschaftliche Zweifel an wissenschaftlichen Erkenntnissen deuten die Spannbreite des Konzepts Kontestation an.

Dieses Forum setzt es sich zum Ziel, diese Spannbreite von Kontestation mittels Einbindung der unterschiedlichen theoretischen Perspektiven der Politikwis-

senschaft zu erschließen. Die vier Beiträge der verschiedenen Subdisziplinen werden Besprechungen von Kontestation innerhalb ihrer (Teil-)Disziplin vornehmen, um Kenntnisstände wiederzugeben und so Blindstellen aufzudecken beziehungsweise Möglichkeiten der konzeptuellen Vertiefung aufzuzeigen. Hieraus werden dann individuelle Wege eingeschlagen, um damit verbundene empirische wie auch theoretische Problematiken zu besprechen, die daraufhin zur konzeptionellen Diskussion von Kontestationsdimensionen genutzt werden. In einer Zeit des anti-demokratischen, populistischen und autoritären Backlash ist es wichtiger denn je, Kontestation als Praktik mit ihrer Wirkungskraft aus unterschiedlichen Blickwinkeln einzufangen und zu verstehen.

In den Internationalen Beziehungen hat vor allem die (kritische) Normenforschung Kontestation konzeptuell diskutiert und vertieft erfasst (Brunnée/Toope 2019; Deitelhoff/Zimmermann 2019; 2020; Holzscheiter 2011; Krook/True 2012; Lucenti et al. 2025; Niemann/Schillinger 2021; Rosert 2012; Wiener 2008; 2014; 2018). In *A Theory of Contestation* bespricht Antje Wiener Kontestation als „norm-generierende soziale Praxis, die – abhängig von der Umwelt – einerseits vier verschiedene Modi (Schlichtung, Beratung, Streit und Rechtfertigung) beinhaltet und andererseits das Prinzip der Umstrittenheit als metaorganisierendes Prinzip der Governance im globalen Bereich“ (Wiener 2014: 1) anerkennt.

Die Forschung zu IOs führt Kontestation ebenfalls als Begriff ein und schlägt unterschiedliche Arten der Kontestation und der Reaktion von IOs vor (Dijkstra et al. 2022; Heinkelmann-Wild/Jankauskas 2020; Kruck et al. 2022; Panke et al. 2025). Hierbei bezieht sie sich vermehrt auf Ausformungen sowie Konsequenzen, wie beispielsweise Nichtbeachtung von Normen oder Ausstiegsprozesse, und weniger auf das Konzept selbst (vgl. Adler-Nissen 2011; Hirschmann 2020; Morse/Keohane 2014; Pacciardi et al. 2024). Eine Ergänzung hierzu bietet das Forum *Internationale Organisationen unter Druck* (erschieden in der ZIB 1/2025), in dem die Autor*innen Ausformungen des sowohl *Krisen-* als auch *Kontestationsmanagement* entwickeln. Der Begriff *Kontestationsmanagement* bezeichnet den Umgang von IOs mit ihrer staatlichen oder gesellschaftlichen Anfechtung, sowohl formeller als auch informeller Art (von Allwörden/Schütte 2025). Unter anderem besprechen hier Laura von Allwörden und Leonard A. Schütte ein Konzept des *Kontestationsmanagements* bezüglich eines spezifischen Typus von IO-Verhalten: *IO-Survival Politics*. Hierbei bezeichnen sie „IO-Survival Politics als ein politisches Verhalten, das darauf abzielt, Kontestation zu ‚managen‘, indem institutionelle Akteure das unmittelbare Überleben der internationalen Organisation in einer schwerwiegenden Form von Kontestation sowie dem damit einhergehenden Potential einer existenziellen Krise sicherstellen“ (von Allwörden/Schütte 2025: 44).

Letztlich befassen sich auch die vielfältigen aktuellen Debatten um Weltordnung mit Kontestationsprozessen. Dabei geht es nicht nur um die Kontestation der liberalen internationalen Ordnung (LIO, Ikenberry 2011; 2018) durch unterschiedlichste Akteure weltweit (Baciu et al. 2024; Chan 2021; Daase/Kroll 2019; Goddard et al. 2024; Hooghe et al. 2019; Kreuder-Sonnen/Rittberger 2023; Mearsheimer 2019; Patman 2019) und die Diagnose, dass wir auf eine „multi-order world“

(Flockhart 2016) zusteuern (s. auch Cooley/Nexon 2020; Græger et al. 2022), sondern ebenfalls um legitime Kritik aus kritischen, nicht-westlichen, postkolonialen Perspektiven (Hobson 2012; Kayaoglu 2010; Ling 2014; Lowinger et al. 2021). Diese weisen zum einen darauf hin, dass die LIO niemals allumfassend, dafür aber hierarchisch und intrusiv war (Barkawi/Laffey 2006; Börzel/Zürn 2021; Chaturvedi/Painter 2007; Peter 2024; Tickner 2013), und zum anderen darauf, dass abweichende Ordnungsmodelle existier(t)en (Abu-Lughod 1989; Acharya 2016; Cooke 2022; Zarakol 2022; s. auch Hubert und Speyer in diesem Forum). Die Peacebuilding-Literatur befasst sich ebenfalls seit einiger Zeit mit Normverbreitung und ihrer Kontestation in lokalen Kontexten (Krahmann/Podder 2025), und diesbezüglich ebenfalls von Interventionspraktiken in Friedensmissionen (Geis/Schröder 2024). Seit einigen Jahren widmet zudem die Außenpolitikforschung der Rolle von parteipolitischer Kontestation zunehmende Aufmerksamkeit (Hofmann/Martill 2021; Kaarbo 2012; Oktay 2022; Rathbun 2004) – mit dem Befund, dass auch im Bereich der vermeintlich von politisch neutralen, nationalen Interessen geleiteten Sicherheitspolitik Kontestation zunimmt (Hofmann 2013; Wagner et al. 2018).

In der Politischen Theorie befassen sich vor allem die radikalen Demokratietheorien sowie diskurstheoretische und postmarxistische Ansätze mit Kontestation. So ist in Claude Leforts Denken der radikale Antagonismus nicht nur nicht überwindbar, sondern vielmehr Bedingung der Möglichkeit von Gesellschaft (Marchart 2007: 92). Konflikt ist damit konstitutives Merkmal von Demokratie (Lefort 1986). Dabei verwenden diese Arbeiten zwar den Begriff Kontestation nicht ausdrücklich, gleichzeitig ist er aber ihren Vorstellungen von Politik und dem Politischen inhärent. Es zeigt sich das Politische gerade in den Momenten, in denen diejenigen, die von der normalisierten Ordnung ausgeschlossen sind, ihre Einbeziehung und ihre Stimme zurückfordern (Barnickel et al. 2024; Mouffe 2000; 2007; Rancière 1999; Wolin 1994). Chantal Mouffe sieht beispielsweise in politischer Konfrontation durch demokratische Kontestation ein Zeichen gut funktionierender Demokratie (Mouffe 2002: 57; s. auch Christoph in diesem Forum). Dabei geht es bei Kontestation zentral um das Ringen um politische Hegemonie. So setzt Negri (1973; 1999) die Autonomie der Arbeiterklasse gegen die staatliche Souveränität. Auch Abensour (2004) sieht die Demokratie nicht im Staat verwirklicht, sondern in einer aktiven Gestaltung durch die Gesellschaft, die sich gegen staatliche Herrschaftsformen wendet. Ebenso plädiert Balibar (2012: 236-37) für eine aktive und widerständige Staatsbürgerschaft und betont die inhärent konfliktgeladene Natur von Politik und Demokratie.

In der Vergleichenden Politikwissenschaft wird Kontestation ebenfalls als Teil demokratischer Partizipation besprochen. Hier wird sich in Teilen auch auf demokratietheoretische Arbeiten rückbezogen (Dahl 1973; 1989), vor allem wird politische Kontestation aber empirisch im Rahmen von Protestaufkommen (Weisskircher 2022) oder auch Protest- bzw. Nichtwahl (Gabriel 2017; Maier 2000; Schumann 1997) sowie unter dem verwandten Konzept der Polarisierung von Gesellschaften und ihren politischen Systemen betrachtet (Kriesi et al. 2006; Norris/Inglehart 2019). Jedoch fehlt Kontestation hier die konzeptionelle Tiefe, wie auch innerhalb

der Disziplin kritisiert wird: „contestation [...] continue[s] to be invoked because [it is] intuitively appealing but [lacks] clear conceptualization and empirical support“ und sie „remain[s] ill-defined and not empirically substantiated“ (Boese/Wilson 2023: 91, 97).

Es lässt sich somit beobachten, dass Kontestation in allen Teildisziplinen der politikwissenschaftlichen Forschung als Konzept oder zumindest als Begriff zu finden ist. Allerdings konventionalisieren diese Disziplinen den Kontestationsbegriff aus verschiedenen Perspektiven und gehen in der Auslegung des Konzepts unterschiedlich vor. Auch wenn sich auf unterschiedliche Ebenen der Empirie mittels verschiedener Methoden bezogen wird, hängen diese Ebenen in der *realen* Welt miteinander zusammen und ergo die Erkenntnisse, die sich daraus zu Kontestation gewinnen lassen. Trotz unterschiedlicher ontologischer und epistemologischer Zugänge stellt sich dieses Forum zu *Pluralen Perspektiven auf Kontestation* diesen Fragen und unternimmt den Versuch, das Konzept über die Grenzen der verschiedenen Subdisziplinen hinaus zu erfassen. Wie wird Kontestation gegebenenfalls mit verwandten Begriffen und Konzepten in der jeweiligen Subdisziplin besprochen und definiert? Welche Untersuchungsgegenstände werden anhand von Kontestation in der Subdisziplin untersucht, und welche werden ausgeschlossen? Welche blinden Flecken können identifiziert werden? Und wie können diese mittels der Erfassung weiterer Dimensionen des Kontestationskonzepts erschlossen werden?

Die Forumsbeiträge zeigen, wie wir unser Verständnis von Kontestation erweitern und schärfen können. So plädiert Stefan Christoph in seinem Beitrag vor dem Hintergrund einer ideengeschichtlichen Auseinandersetzung mit dem Kontestationsbegriff für ein De-Kontestationsangebot, um die Grundlagen demokratischer Aushandlungsprozesse zu erhalten. Durch eine Neulesung oder auch Erweiterung von Kontestationspraktiken wird zudem die Frage nach der Pluralität von (Welt-)Ordnung aufgeworfen (s. Hubert) und die Rolle von Kontestationspraktiken in den Blick gerückt. Johanna Speyer schlägt eine Kombination aus bestehenden Ansätzen und damit ein Konzept von Ordnungskontestation als Ergebnis von Normkontestation und institutioneller Kontestation vor. Zugleich betont das Forum bisher vernachlässigte Aspekte wie Emotionen (Harbke et al.).

2. Plurale Perspektiven auf Kontestation – die Beiträge

Dieses Forum ist wie folgt aufgebaut: Nach dieser Einleitung zeigt Stefan Christoph im ersten Beitrag *Demokratie zwischen Kontestation und Dekontestation: Gedanken zu einer kontestatorischen Demokratietheorie am aktuellen Beispiel des Verschwörungsdenkens*, dass Kontestation als Phänomen in der Politischen Theorie und in der Demokratietheorie bisher als begriffliches Konzept noch wenig fassbar war. Die normative Demokratietheorie hat jedoch das Konzept der Kontestation bereits seit Langem internalisiert, ohne darüber zu sprechen. Das Prinzip der Kontestation – und damit einhergehend auch das der Dekontestation – bietet einen produktiven Rahmen, um sich mit aktuellen Herausforderungen

eines normativen Demokratieverständnisses zu beschäftigen. Als eine dieser aktuell großen Herausforderungen lassen sich Verschwörungsideologien identifizieren, die als transnationales Phänomen zurzeit in vielen Demokratien auf dem Vormarsch sind – und letztlich anti-demokratisch wirken. Dies stellt auch für die internationale Ebene eine Herausforderung dar, da Verschwörungsideologien das Vertrauen in IOs schwächen und „die Grundlagen dieser internationalen Aushandlungsprozesse in Frage stellen“ (Christoph 2025: 163). Der Beitrag zeigt auf, dass Dekontestation, also die Verständigung über demokratische (Mindest-)Grundlagen, notwendig ist, um liberal-demokratische Kontestation dauerhaft überhaupt zu ermöglichen.

Im zweiten Beitrag *Barking up the wrong tree? Praktiken des Kontestierens und die rules-based international order* bespricht Florian Hubert, dass konkurrierende *Praktiken des Kontestierens* selbst und ihre jeweilige Logik der Problem- und Welterfassung bislang eine nur marginalisierte Rolle in der Kontestationsforschung spielen. Der Beitrag legt dar, welche Dynamiken der Kontestation sich zwischen multiplen Ordnungen der Weltpolitik und ihren verfestigten Praktiken des Kontestierens zeigen und wie die Inkompatibilität ihrer je eigenen Rationalitäten zu wechselseitigen Wahrnehmungsdissonanzen beiträgt. Hierbei stellt Hubert die Fragen: Wie werden Handlungen der Weltpolitik überhaupt erst in abweichender Weise als Akte der Kontestation erfasst? Und wann gilt eine Situation als problematisch? Der Beitrag erläutert, wie die zunehmenden Bezugnahmen auf das Konzept einer regelbasierten Ordnung in westlichen Strategiepapieren und diplomatischen Stellungnahmen als eine solche Praktik des Kontestierens funktionieren, mit der Situationen der Weltpolitik als problematisch erfasst und mögliche Handlungen gegliedert werden. Es wird zudem gezeigt, dass die Bezugnahme auf eine regelbasierte Ordnung selbst eine umstrittene Praktik des Kontestierens darstellt, die etwa bei Russland und China auf Widerspruch stößt.

Im dritten Beitrag *Der Schlüssel, um die Kontestation der Weltordnung zu verstehen? Für ein integriertes Verständnis der Kontestation von Normen und Institutionen* nimmt Johanna Speyer zwei zentrale Konzepte des Widerstandes in den Internationalen Beziehungen zum Ausgangspunkt: die Kontestation von Normen und die Kontestation von formalen Institutionen. Der Beitrag verfolgt das Argument, dass nur eine Kombination und Zusammenschau dieser beiden wissenschaftlichen Zugänge erlaubt, die aktuelle Krise von Strukturen der LIO zu verstehen. Ordnungskontestation entsteht, wenn ein Mitgliedsstaat innerhalb einer Institution gleichzeitig institutionelle Kontestation und Normkontestation (einer fundamentalen Norm) betreibt. In ihrem Beitrag zeigt Speyer, dass institutionelle Kontestation in erster Linie auf dem Verhalten von Staaten gegenüber einer Institution aufbaut. Sie identifiziert hierfür materiell-rationalistische Gründe. Demgegenüber wird Normkontestation primär anhand der kritisch-diskursiven Auseinandersetzung mit einer Norm bestimmt, wofür ideelle Gründe ausgemacht werden. Die Zusammenführung beider Arten von Kontestation erweist sich somit als Schlüssel zur Untersuchung der LIO-Krise, der verspricht, ein Verständnis der Gründe und Wege zum Umgang mit ihr aufzuzeigen.

Im vierten Beitrag *Affektive Kontestation: Dynamiken einer umkämpften Emotionspolitik in der europäischen Migrationspolitik* besprechen Jonas Harbke, Simon Koschut und Julia Mehlmann, wie Affekte und Emotionen politische Diskurse und Praktiken nicht nur prägen, indem sie kollektive Identitäten strukturieren und zur Entscheidungsfindung von Gruppen und Staaten beitragen, sondern selbst hochgradig umkämpfte Gegenstände sind. Anhand des Brands im Flüchtlingslager Moria von 2020 illustrieren sie, was als affektive Kontestation bezeichnet werden kann: das dynamische Wechselspiel zwischen institutionalisierten Emotionsrepertoires der Europäischen Union einerseits und konträrer affektiver Äußerungen aktivistischer Netzwerke andererseits.

3. Reflexion der Erkenntnisse

Trotz ihrer unterschiedlichen Perspektiven auf Kontestation lassen sich zentrale Motive in den Beiträgen identifizieren. Hierzu zählt erstens die Auseinandersetzung mit Kontestation als Grundprinzip politischer Aushandlungsprozesse. Zweitens zeigen die Beiträge auf, dass es sich bei den derzeit beobachtbaren Kontestationsprozessen nicht um die Infragestellung einzelner Normen oder Institutionen handelt, sondern vielmehr um eine Anfechtung fundamentaler nationaler wie internationaler Ordnungsprinzipien. Mit ihrer Definition von Ordnungskontestation als Zusammenspiel und Schnittstelle von Normenkontestation und institutioneller Kontestation bietet Johanna Speyer eine analytische Konzeptualisierung der Interaktion unterschiedlicher Anfechtungsformen an. Dabei werden verschiedene Forschungsstränge produktiv zusammengeführt und weitere Forschung zum Zusammenspiel verschiedener Kontestationsformen erleichtert.

Florian Hubert knüpft seinerseits kritisch an die Infragestellung fundamentaler Ordnungsvorstellungen an. Sein Beitrag verdeutlicht die Perspektivabhängigkeit von Kontestation sowie die Pluralität von globalen Ordnungsvorstellungen und weist so auf die Gefahr von Bias in der Analyse und (normativen) Beurteilung von Kontestation hin, die einer kritischen (Selbst-)Reflexion bedarf. Er verweist zum einen auf die Bedeutung von sozialen Praktiken und fordert zum anderen zu einer Reflexion darüber auf, wer welche Praktiken als Kontestation definiert. Am Beispiel des transnationalen Phänomens von Verschwörungsideologien fordert Stefan Christophs Beitrag unter anderem mit Bezug auf Jonas Wolff dazu auf, den Hinweis auf „essential contestedness of the concept of democracy“ (Wolff 2023: 171) nicht gegen demokratische Ordnungsvorstellungen an sich zu wenden, sondern vielmehr auf eine Dekontestation demokratischer Grundvorstellungen, Normen und Werte hinzuarbeiten. Vor dem Hintergrund der von Hubert aufgezeigten Inkohärenzen der LIO sowie der derzeitigen Kontestation eben dieser, insbesondere durch autokratische Akteure, ergeben sich somit wichtige Implikationen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. So darf die Erkenntnis, der inhärenten Widersprüche und Hierarchisierungen der LIO aus normativer Sicht nicht dazu führen, dass die Delegitimierung von IOs einfach hingenommen oder eine Weltdeu-

tung (etwa die der Verschwörungsideologien) als so gut wie jede andere akzeptiert wird. Zugleich verweist Christophs Beitrag auf die Wichtigkeit, den transnationalen Charakter bestimmter Kontestationsangebote in den Blick zu nehmen – ein Aspekt, der gerade auch für die IB äußerst relevant ist. Gleichzeitig betonen diese Beiträge insgesamt die Notwendigkeit der kritischen Hinterfragung eigener Wissenskontexte und ihrer historischen Entstehungsbedingungen und Kontingenz einerseits, und die Notwendigkeit eines (dekontestierten) pluralistischen Minimalkonsenses in Zeiten von Politisierung, Kontestation und Polarisierung andererseits – wobei Antworten hierauf auf nationaler und internationaler Ebene nicht identisch ausfallen werden.

Auf einen weiteren bisher vernachlässigten Aspekt weisen auch Jonas Harbke, Simon Koschut und Julia Mehlmann hin: die Rolle von Affekten und Emotionen bei der Kontestation von Normen. Die Autor*innen leisten einen wichtigen Beitrag für ein erweitertes Verständnis von Normenkontestation, indem sie den Fokus auf die affektive Ebene von Kontestation richten. Sie zeigen auf, wie transnationale, aktivistische Gruppen das Emotionsrepertoire der EU herausfordern und Emotionen zur politischen Mobilisierung nutzen. Damit leisten sie einerseits einen wichtigen methodisch-konzeptuellen Beitrag dazu, Normenkontestation nicht ausschließlich über sprachliche Konstruktionsprozesse zu erfassen. Zum anderen ermöglicht ihr Konzept der affektive Kontestation ein besseres Verständnis der Handlungsmacht der Regierten und zeigt auf, wie hegemoniale Emotionsrepertoires angefochten und „alternative Vorstellungen des Zusammenlebens kommuniziert werden [können]“ (Harbke et al. 2025: 224). Neben den bereits im Artikel angesprochenen Möglichkeiten für zukünftige Forschung ergeben sich im Rahmen des Forums weitere Anknüpfungspunkte, etwa an die Emotionsrepertoires, denen sich Verschwörungstheorien bedienen, aber auch nach den Affekten, die globale Ordnungskontestation auslöst.

Ziel dieses Forums war es, die vielfältigen Erscheinungsformen von Kontestation durch die Einbindung unterschiedlicher theoretischer Perspektiven der Politikwissenschaft systematisch zu erschließen. Die vier Beiträge aus verschiedenem Teildisziplinen näherten sich dem Phänomen jeweils aus ihrer fachlichen Sicht, um bestehende Wissensstände aufzuarbeiten, blinde Flecken sichtbar zu machen und Ansätze für eine vertiefte konzeptuelle Auseinandersetzung aufzuzeigen. Wenngleich viele Kontestationsaspekte in den vergangenen Jahren durch die Teildisziplinen der Politikwissenschaft in den Blick genommen, theorisiert und empirisch beleuchtet wurden, bleiben viele empirische Lücken bestehen. Diese müssen fallspezifisch und komparativ aufgearbeitet werden – z.B. bezüglich Ländern des Globalen Südens oder Kontestationsprozessen in Staaten unterschiedlicher Größe, Stellung und Funktion in internationaler Politik. Zudem besteht die Notwendigkeit weiterer Theoriebildung, z.B. bezüglich von Effekten von Autokratisierung oder Demokratisierung auf Kontestation internationaler Politik (z.B. Bettiza/Lewis 2020; Börzel et al. 2024; Coskun/Dück 2025; Kim/Kim 2023), der Struktur und Erscheinungsformen außenpolitischer Kontestation in unterschiedlichen Politikfeldern, z.B. in internationaler Handelspolitik (Otjes et al. 2025), bei internationalen Verträgen (Ostermann/Wagner 2023) oder unter Einfluss populistischer Akteure (s. diverse

Kapitel in Cadier et al. 2025). Zukünftige Forschung kann auf den Impulsen dieses Forums aufbauen, um so die konzeptionelle Weiterentwicklung von Kontestationsdimensionen weiterzudenken und die empirische Komplexität multipler Kontestationen besser erfassen zu können.

Literatur

- Abensour, Miguel 2004: *La Démocratie contre l'État. Marx et le moment machiavélien*, Paris.
- Abu-Lughod, Janet 1989: *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350*, Oxford.
- Acharya, Amitav 2016: 'Idea Shift': How Ideas from the Rest of the World Are Shaping Global Order, in: *Third World Quarterly* 37: 7, 619-637.
- Adler-Nissen, Rebecca 2011: Opting Out of an Ever Closer Union. The Integration Doxa and the Management of Sovereignty, in: *West European Politics* 34: 5, 1092-1113.
- Allwörden, Laura von/Schütte, Leonard 2025: Am Abgrund: 'Survival Politics' Internationaler Organisationen inmitten der Krise des Multilateralismus, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 32: 1, 43-60.
- Allwörden, Laura von 2026 (im Erscheinen): *The Powerful Norm of Climate Change Action: How International Organizations Legitimate amid Contestation*, Bristol.
- Baciu, Cornelia/Ostermann, Falk/Wagner, Wolfgang 2024: The Crisis of Liberal Interventionism and the Return of War, in: *Politics and Governance* 12, <https://doi.org/https://doi.org/10.17645/pag.7865>.
- Balibar, Étienne 2012: *Gleichfreiheit. Politische Essays*, Berlin.
- Barkawi, Tarak/Laffey, Mark 2006: The Postcolonial Moment in Security Studies, in: *Review of International Studies* 32: 2, 329-352.
- Barnickel, Christiane/Dück, Elena/Kutter, Amelie 2024. Discourses of Covid-19 and the Political: Introduction to the Special Issue, in: *CADAAD Journal* 16: 1, 1-14.
- Bettiza, Gregorio/Lewis, David 2020: Authoritarian Power and Norm Contestation in the Liberal International Order: Theorizing the Power Politics of Ideas and Identity, in: *Journal of Global Security Studies* 5: 4, 559-577.
- Boese, Vanessa A./Wilson, Matthew C. 2023: Contestation and Participation. Concepts, Measurement, and Inference, in: *International Area Studies Review* 26: 2, 89-106.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas/Anderson, Stephanie B./Garrison, Jean A. (Hrsg.) 2024: *Polarization and Deep Contestations. The Liberal Script in the United States*, Oxford.
- Börzel, Tanja A./Zürn, Michael 2021: Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism, in: *International Organization* 75: 2, 282-305.
- Brummer, Klaus/Thies, Cameron G. 2015: The Contested Selection of National Role Conceptions, in: *Foreign Policy Analysis* 11: 3, 273-93.
- Brunnée, Jutta/Tooze, Stephen J. 2019: Norm Robustness and Contestation in International Law: Self-Defence Against Non-State Actors, in: *Journal of Global Security Studies* 4: 1, 73-87.
- Cadier, David/Chrysosgelos, Angelos/Destradi, Sandra (Hrsg.) 2025: *Routledge Handbook of Populism and Foreign Policy*, London.
- Chaturvedi, Sanjay/Painter, Joe 2007: Whose World, Whose Orders? Spatiality Geopolitics and the Limits of the World Order Concept, in: *Cooperation and Conflict* 42: 4, 375-395.
- Chan, Steve 2021: Challenging the Liberal Order. The US Hegemon as a Revisionist Power, in: *International Affairs* 97: 5, 1335-1352.
- Cooke, Samantha 2022: *Non-Western Global Theories of International Relations*, Cham.

- Cooley, Alexander/Nexon, Daniel H. 2020: Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order, Oxford.
- Coskun, Murat/Dück, Elena 2025: Downward Spirals in EU Democracy Promotion: How Contestations and Shrinking Spaces for Civil Society Organization Limit the EU's Influence in Turkey, in: Democratization, 32: 7, 1684–1707.
- Daase, Christopher/Kroll, Stefan 2019: Angriff auf die liberale Weltordnung. Die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik unter Donald Trump, Wiesbaden.
- Dahl, Robert A. 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven, CT.
- Dahl, Robert A. 1973: Size and Democracy, Stanford, CA.
- Dahl, Robert A. 1989: Democracy and its Critics, New Haven, CT.
- Decker, Frank 2006: Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?, Wiesbaden.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2019: Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness, in: Journal of Global Security Studies 4: 1, 2-17.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2020: Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: International Studies Review 22: 1, 51-76.
- Destradi, Sandra/Plagemann, Johannes 2019: Populism and International Relations: (Un)Predictability, Personalisation, and the Reinforcement of Existing Trends in World Politics, in: Review of International Studies 45: 5, 711-730.
- Dijkstra, Hylke/von Allwörden, Laura/Schuetz, Leonard A./Zaccaria, Giuseppe 2022: Donald Trump and the Survival Strategies of International Organisations: When Can Institutional Actors Counter Existential Challenges?, in: Cambridge Review of International Affairs 37: 2, 182-205.
- Flockhart, Trine 2016: The Coming Multi-Order World, in: Contemporary Security Policy 37: 1, 3-30.
- Gabriel, Oscar W. 2017: Misstrauen und Protestwahl in europäischen Demokratien, in: Koschmieder, Carsten (Hrsg.): Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen, Wiesbaden, 287-306.
- Geis, Anna/Schröder, Ursula 2024: The Russian War Against Ukraine and Its Implications for the Future of Liberal Interventionism, in: Politics and Governance 12, DOI: 10.17645/pag.7348.
- Goddard, Stacie E./Krebs, Ronald R./Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2024: Contestation in a World of Liberal Orders, in: Global Studies Quarterly 4: 2.
- Græger, Nina/Heurlin, Bertel/Wæver, Ole/Wivel, Anders 2022: Polarity in International Relations. Past, Present, Future, London.
- Heinkelmann-Wild, Tim/Jankauskas, Vytautas 2020: To Yield or Shield? Comparing International Public Administrations' Responses to Member States' Policy Contestation, in: Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 24: 3, 296-312.
- Hintz, Lisel 2016: Take It Outside! National Identity Contestation in the Foreign Policy Arena, in: European Journal of International Relations 22: 2, 335-361.
- Hirji, Zahra 2025: Trump's Climate Whiplash, in: Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2025-01-25/trump-s-climate-whiplash>; 04.07.2025.
- Hirschmann, Gisela 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 27: 1, 69-93.
- Hobson, John 2012: The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760-2010, Cambridge.
- Hobolt, Sara B./Rodon, Toni 2020: Domestic Contestation of the European Union, in: Journal of European Public Policy 27: 2, 161-167.
- Hofmann, Stephanie C. 2013: European Security in NATO's Shadow: Party Ideologies and Institution Building, Cambridge.

- Hofmann, Stephanie C./Martill, Benjamin 2021: The Party Scene: New Directions for Political Party Research in Foreign Policy Analysis, in: *International Affairs* 97: 2, 305-322.
- Holzscheiter, Anna 2011: Power of Discourse or Discourse of the Powerful? The Reconstruction of Global Childhood Norms in Drafting of the UN Convention on the Rights of the Child, in: *Journal of Language and Politics* 10: 1, 1-28.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39: 1, 1-23.
- Hooghe, Liesbet/Lenz, Tobias/Marks, Gary 2019: Contested World Order: The Delegitimation of International Governance, in: *The Review of International Organizations* 14: 4, 731-743.
- Ikenberry, John G. 2011: *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, NJ.
- Ikenberry, John G. 2018: The End of Liberal International Order?, in: *International Affairs* 94: 1, 7-23.
- Kaarbo, Juliet 2012: *Coalition Politics and Cabinet Decision Making. A Comparative Analysis of Foreign Policy Choices*, Ann Arbor, MI.
- Kayaoglu, Turan 2010: Westphalian Eurocentrism in International Relations Theory, in: *International Studies Review*, 12: 2, 193-217.
- Kim, Sung-han/Kim, Sanghoon 2023: China's Contestation of the Liberal International Order, in: *The Pacific Review* 36: 6, 1215-1240.
- Krahmann, Elke/Podder, Sukanya 2025: Norms and Peace in a Turbulent World, in: *Journal of Intervention and Statebuilding* 19: 4, 439-456.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2023: The LIO's Growing Democracy Gap: An Endogenous Source of Polity Contestation, in: *Journal of International Relations and Development* 26: 1, 61-85.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Lachat, Romain/Dolezal, Martin/Bornschier, Simon/Frey, Timotheos 2006: Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared, in: *European Journal of Political Research*, 45: 6, 921-956.
- Krook, Mona Lena/True, Jacqui 2012: Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality, in: *European Journal of International Relations* 18: 1, 103-127.
- Kruck, Andreas/Heinkelmann-Wild, Tim/Daßler, Benjamin/Hobbach, Raphaela 2022: Disentangling Institutional Contestation by Established Powers: Types of Contestation Frames and Varying Opportunities for the Re-Legitimation of International Institutions, in: *Global Constitutionalism* 11: 2, 344-368.
- Lees, Charles 2018: The 'Alternative for Germany': The Rise of Right-Wing Populism at the Heart of Europe, in: *Politics*, 38: 3, 295-310.
- Lefort, Claude 1986: *The Political Forms of Modern Society. Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*, Cambridge, MA.
- Lewandowsky, Marcel 2022: *Populismus. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- Ling, L.H.M. 2014: *The Dao of World Politics: Towards a Post-Westphalian, Worldist International Relations*, New York, NY.
- Lucenti, Flavia/Ducci, Cecelia/Wunderlich, Carmen/Lantis, Jeffrey. S. (Hrsg.) 2025: *Contestation in Prism. The Evolution of Norms and Norm Clusters in Contemporary Global Politics*, Cham.
- Lowinger, Timo/Zürn, Anja/Gieg, Philipp/Pietzko, Manuel 2021: Norm Contestation in EU Strategic Partnerships: The Cases of Civil Society Involvement and Climate Justice in EU-India Relations, in: Gieg, Philipp/Lowinger, Timo/Pietzko, Manuel/Zürn, Anja/Bava, Ummu S./Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.): *EU-India Relations. Contributions to International Relations*, Cham, 31-66.
- Marchart, Oliver 2007: *Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*, Edinburgh.

- Maier, Jürgen* 2000: Die zentralen Dimensionen der Politikverdrossenheit und ihre Bedeutung für die Erklärung von Nichtwahl und „Protestwahl“ in der Bundesrepublik Deutschland, in: van Deth, Jan/Rattinger, Hans/Roller, Edeltraud (Hrsg.): Die Republik auf dem Weg zur Normalität? Wahlverhalten und politische Einstellungen nach acht Jahren Einheit, Wiesbaden, 227-249.
- Martin, Christian* 2023: Party System Development in Times of Globalization. A Spatial Perspective, in: German Politics and Society 41: 4, 130-152.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O.* 2014: Contested Multilateralism, in: Review of International Organizations 9: 4, 358-412.
- Mearsheimer, John J.* 2019: Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order, in: International Security 43: 4, 7-50.
- Mouffe, Chantal* 2000: The Democratic Paradox, London.
- Mouffe, Chantal* 2002: Which Public Sphere for a Democratic Society?, in: Theoria: A Journal of Social and Political Theory 99, 55-65.
- Mouffe Chantal* 2007: Über das Politische, Berlin.
- Negri, Antonio* 1973: Krise des Planstaats, Kommunismus und revolutionäre Organisation, Berlin.
- Negri, Antonio* 1999: Insurgencies. Constituent power and the modern state, Minneapolis, MN.
- Niemann, Holger/Schillinger, Henrik* 2021: Die unsichtbare Verfassung der Umstrittenheit. Zur Rolle von Umstrittenheit in der Normenforschung, in: Glaab, Katharina/Graf, Antonia/Engelkamp, Stephan (Hrsg.): Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. Neue Wege und metatheoretische Perspektiven, Baden-Baden, 143-166.
- Norris, Pippa/Inglehart, Ronald* 2019: Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism, Cambridge.
- Oktay, Sibel* 2022: Governing Abroad. Coalition Politics and Foreign Policy in Europe, Ann Arbor, MI.
- Ostermann, Falk/Wagner, Wolfgang* 2023: Introducing the International Treaty Ratification Votes Database, in: Foreign Policy Analysis 19: 4, DOI: 10.1093/fpa/orad023.
- Otjes, Simon/van der Veer, Harmen/Wagner, Wolfgang* 2025: Party-Political Contestation of European Trade Policy. An Analysis of Roll Call Votes in the European Parliament, in: Journal of Common Market Studies (online first), DOI: 10.1111/jcms.13764.
- Pacciardi, Agnese/Spandler, Kilian/Söderbaum, Frederik* 2024: Beyond Exit: How Populist Governments Disengage from International Institutions, in: International Affairs 100: 5, 2025-2045.
- Panke, Diana/ Grundsfeld, Lukas/ Tverskoi, Pawel* 2025: Regional Organisations, Exit Threats, and Contestation of Community Norms, in: Lucenti, Falvia/Ducci, Cecelia/Wunderlich, Carmen/Lantis, Jeffrey. S. (Hrsg.): Contestation in Prism. The Evolution of Norms and Norm Clusters in Contemporary Global Politics, Cham, 45-63.
- Patman, Robert G.* 2019: The Liberal International Order and Its Populist Adversaries in Russia, UK and USA, in: Stengel, Frank A./MacDonald, David B./Nabers, Dirk (Hrsg.): Populism and World Politics. Exploring Inter- and Transnational Dimensions, Cham, 277-304.
- Peter, Mateja* 2024: Global Fragmentation and Collective Security Instruments: Weakening the Liberal International Order From Within, in: Politics and Governance 12, DOI: 10.17645/pag.7357.
- Pytlas, Bartek* 2023: Beyond Populism: The Diversity of Thin Anti-Establishment Contestation in Turbulent Times, in: Party Politics 29: 4, 648-660.
- Rancière, Jacques* 1999: Disagreement. Politics and Philosophy, Minneapolis, MN.
- Rathbun, Brian C.* 2004: Partisan Interventions. European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkans, Ithaca, NY.
- Roberts, Kenneth* 2017: Populism and Political Parties, in: Rovira Kaltwasser, Cristobal/Taggart, Paul/Espejo, Paulina O./Ostiguy, Pierre (Hrsg.): The Oxford Handbook of Populism, Oxford, 287-304.

- Rosert, Elvira 2012: Fest etabliert und weiterhin lebendig: Normenforschung in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 22: 4, 599-623.
- Schäfer, Armin/Zürn, Michael 2021: Die demokratische Regression, Frankfurt a.M..
- Schumann, Siegfried 1997: Formen und Determinanten der Protestwahl, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland. Beiträge zu den Berichten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V., Wiesbaden, 401-421.
- Tallis, Benjamin 2023: The Art of Brexit, in: International Studies Quarterly 67: 1, DOI: 10.1093/isq/squad009.
- Tickner, Arlene B. 2013: Core, Periphery and (Neo)Imperialist International Relations, in: European Journal of International Relations 19: 3, 627-646.
- Wagner, Wolfgang/Herranz-Surrallés, Anna/Kaarbo, Juliet/Ostermann, Falk 2018: Party Politics at the Water's Edge. Contestation of Military Operations in Europe, in: European Political Science Review 10: 4, 537-563.
- Weisskircher, Manès 2022: Politik auf der Straße? Zum Forschungsstand zu sozialen Bewegungen, Protest und Zivilgesellschaft, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 16: 3, 581-598.
- Wiener, Antje 2008: The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters, Cambridge.
- Wiener, Antje 2014: A Theory of Contestation, Berlin.
- Wiener, Antje 2018: Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations, Cambridge.
- Wolff, Jonas 2023: From the Varieties of Democracy to the Defense of Liberal Democracy: V-Dem and the Reconstitution of Liberal Hegemony under Threat, in: Contemporary Politics 29: 2, 161-181.
- Wolin, Sheldon S. 1994: Fugitive Democracy, in: Constellations 1: 1, 11-25.
- Zarakol, Ayşe 2022: Before the West: The Rise and Fall of Eastern World Orders, Cambridge.
- Zürn, Michael 2014: The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions, in: European Political Science Review 6: 1, 47-71.

Demokratie zwischen Kontestation und Dekontestation: Gedanken zu einer kontestatorischen Demokratietheorie am aktuellen Beispiel des Verschwörungsdenkens

Dieser Artikel untersucht das komplexe Verhältnis zwischen Kontestation und Demokratie am Beispiel Verschwörungsideologien. Während Kontestation in der Demokratietheorie als begriffliches Konzept noch wenig fassbar, inhaltlich aber als wesentliches Element greifbar ist, argumentiert dieser Beitrag, dass Kontestation allein kein hinreichendes Kriterium für Demokratiequalität ist. Am Beispiel von Verschwörungsideologien wird gezeigt, wie antidemokratische Kräfte Kontestation ausnutzen, während sie demokratische Kontestierbarkeit ablehnen. Der Artikel entwickelt das Konzept demokratischer Dekontestation als notwendiges Gegengewicht und argumentiert, dass der Schutz demokratischer Kontestierbarkeit einer Übereinkunft über politische und gesellschaftliche Prozesse bedarf. Dieser Rahmen liefert Erkenntnisse über das Verhältnis zwischen Verschwörungsideologien und demokratischen Systemen, die aber auch darüber hinaus weisen. Der Artikel leistet damit einen Beitrag zur Demokratietheorie, indem er aufzeigt, wie die Ausbalancierung von Kontestation und Dekontestation für die Aufrechterhaltung des demokratischen Diskurses im Zeitalter der Verschwörungsideologien entscheidend ist. Diese Erkenntnisse sind relevant für die Internationalen Beziehungen, da verschwörungsideologische Narrative zunehmend transnationalisiert werden und internationale Kooperation erschweren.

*1. Einleitung**

Im 19. Jahrhundert zeichnete der Wissenschaftsphilosoph Gustav Biedermann das Bild der „Philosophie als Begriffswissenschaft“ (1878). Diese Rolle möchte wohl auch die Politische Theorie und Ideengeschichte innerhalb der Politikwissenschaft für sich beanspruchen. Nicht um der reinen Begriffsdiskussion willen, sondern vielmehr als „Archiv und Arsenal“ (Llanque 2008: 1) oder Archiv und „Laboratorium“ (Straßenberger/Münkler 2007: 45) der Politikwissenschaft.

Umso erstaunlicher ist es, dass der Begriff der Kontestation in der Politischen Theorie bisher kaum eine Rolle gespielt hat¹ – jedenfalls auf den ersten Blick. In den Internationalen Beziehungen ist der Begriff schon länger etabliert, etwa – mit Rückgriff auf die Einleitung dieses Forums – mit Antje Wiener als „Prinzip der Umstrittenheit“ (2014: 1) oder auch konsequentialistisch als „Nichtbeachtung von Normen“ und das, was aus dieser Nichtbeachtung folgt (Dück et al. 2025:

* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Abgesehen von v. a. Biebricher (2021) und einigen im Folgenden zitierten Werken.

146). Insbesondere die abnehmende Herausforderbarkeit des Status quo in internationalen Systemen vor dem Hintergrund liberaler Staatskonzeptionen wird im Fach immer wieder kritisch hinterfragt (Dück et al. 2025).

Doch begreift die Politikwissenschaft sich als eine Demokratiewissenschaft mit normativem Anspruch, so finden sich auch in anderen Teilfächern durchaus Ansätze, das Konzept der Kontestation produktiv für sich zu verwenden. Mehr noch bietet das Konzept der Kontestation trotz aller notwendigen Unterschiede verschiedener Demokratiekonzeptionen die Möglichkeit, als kleinster gemeinsamer Nenner zu fungieren, auf den die Demokratietheorie sich einigen könnte. Diese These stützt sich auf drei Beobachtungen: Erstens teilen sowohl liberale als auch radikal-demokratische Ansätze die Überzeugung, dass politische Positionen grundsätzlich hinterfragbar sein müssen. Zweitens sehen beide Traditionen in der Möglichkeit zur friedlichen Ablösung politischer Macht ein Kernelement der Demokratie. Drittens erkennen beide die Notwendigkeit institutionalisierter Formen des politischen Wettstreits an. Kontestation erscheint damit als verbindendes Element unterschiedlichster Demokratiekonzeptionen.

Daran anknüpfend möchte ich im folgenden zweiten Kapitel des Textes, die Uneindeutigkeit des Demokratiebegriffs selbst aufzeigen um anschließend (im dritten Kapitel) zu analysieren, inwieweit das Konzept der Kontestation tatsächlich ein Bindeglied der Demokratietheorie sein kann. Es findet hier ein Wechsel der Ebenen statt: vom Diskurs über Demokratie hin zu den Inhalten im innerdemokratischen Diskurs. Gleichzeitig ist es notwendig, auf die Problematiken hinzuweisen, die ein unbedingtes Postulat der Kontestation mit sich bringt: Im vierten Kapitel zeige ich auf, wie Kontestation auch als nicht-demokratisches oder anti-demokratisches Mittel wirken kann. An wenig anderen Beispielen ist das aktuell so emergent wie an der Bedrohung demokratischer Gemeinwesen durch die Ausbreitung von Verschwörungsideologien. Sie bieten ein radikal-kontestatorisches Angebot, können aber gleichzeitig kein demokratisches Narrativ liefern. An dem Beispiel werde ich schließlich zeigen, warum ein dekontestatorisches Angebot für die Kohärenz eines demokratischen Gemeinwesens notwendig ist und weshalb es für eine demokratiewissenschaftliche Kontestationsforschung gewinnbringend sein kann, sich stärker mit Konzepten der Dekontestation zu beschäftigen.

2. Demokratie als contested concept

Schon 1955 prägt Walter Bryce Gallie den Begriff des *essentially contested concept*, nennt den Begriff der Demokratie als Paradebeispiel dafür und bringt so den Begriff der Kontestation mit dem der Demokratie in Bezug (1955: 168, 180-181). Gallie bezieht sich dabei auf den Inhalt des Demokratiebegriffs als eine Art Begriffscontainer bzw. leeren Signifikant. Er sieht nicht, wie ich in Kapitel drei argumentieren möchte, Kontestation als notwendigen Teil der Demokratie an, sondern nur als hinreichend dafür, um sie äußerlich zu beschreiben. Kontestation in

dem Sinne, wie Gallie sie auf Demokratiekonzeptionen bezieht, bezeichnet die Unentscheidbarkeit der Frage, was genau Demokratie nun sei, auf reiner Faktenbasis:

„Further, I shall try to show that there are disputes, centred on the concepts which I have just mentioned, which are perfectly genuine: which, although not resolvable by argument of any kind, are nevertheless sustained by perfectly respectable arguments and evidence. This is what I mean by saying that there are concepts which are essentially contested, concepts the proper use of which inevitably involves endless disputes about their proper uses on the part of their users“ (Gallie 1955: 169; vgl. Collier et al. 2016).

Ähnlich argumentiert Oliver Marchart (2010: 363), wenn er davon spricht, dass Politik und das Politische unterscheidbar sein müssten und konzeptionelle Heterogenität gerade demokratische Politik ausmacht. Der Begriff der Demokratie ist also, zumindest auf den ersten Blick, kontingent. Von einem stärker subjektivierten Standpunkt aus, betrachtet Oliver Flügel-Martinsen das Phänomen und rückt die *Befragung* ins Zentrum: „mit modernen, reflexiven Augen betrachtet, bleiben alle Gründe befragbare Gründe“ (2017: 236).

Doch während sich die unterschiedlichsten Demokratietheorien erheblich in ihrer Herangehensweise und auch ihren Schlussfolgerungen unterscheiden (Ish-Shalom 2006: 577), so tragen sie doch einen gemeinsamen normativen Anspruch in sich.² Eine lange Traditionslinie der Politikwissenschaft stellt den normativen die empirischen Ansätze der Demokratieforschung gegenüber (Lembcke et al. 2016: 7). Gerade einige empirische Ansätze stehen zum Teil in der Kritik, die Konzeption einer liberalen Demokratie zunehmend als gegeben anzunehmen und eine Kontestation durch andere Demokratiekonzepte nicht anzuerkennen (Wolff 2023: 172). Kritiker*innen sehen darin eine Dekontestation von Demokratiekonzeptionen, die an Francis Fukuyamas These vom Ende der Geschichte anknüpft (Wolff 2023: 163):

„The shift from the contestation to the decontestation of democracy is politically understandable: Both academically and politically, it constitutes a plausible response to the threats to democracy and liberalism [...]. But still, the (re-)turn to a decontested meaning of democracy is not only theoretically problematic, given that the insights on the conceptual contestability of democracy [...] remain as valid as ever“ (Wolff 2023: 174-175).

Ohne diesen Streit im Rahmen dieses Textes klären zu können – oder überhaupt klären zu können (Coppedge et al. 2011: 247) – bleibt festzustellen, dass Demokratie als solche ein *contested concept* ist. Kontestation ist ein Strukturelement der Demokratietheorie – und wie ich im Folgenden noch aufzeigen will, auch essenzielles inhaltliches Element.

Einzuwenden bleibt jedoch das Argument, das Buchstein zur Demokratie selbst zu Bedenken gibt: Für ihn handelt es sich nämlich um „kein[en] völlig offene[n] Begriff im Sinne von ‚essentially contested‘“ (2020), vielmehr sieht er in Demokra-

2 Der Sammelband von Oliver Lembcke, Claudia Ritzi und Gary Schaal führt jedenfalls auch Joseph Schumpeters Demokratiekonzeption als normative Demokratietheorie (Lembcke et al. 2012; vgl. auch Lembcke et al. 2016: 8); anders jedoch beispielsweise Hubertus Buchstein (2016: 27-36), in dessen Typologie Schumpeters Theorie wohl als „formale Demokratietheorie“ gelten könnte.

tie ein *boundedly contested concept*, einen Begriff also, der durchaus einen Bedeutungskern besitzt, über dessen genauere Auslegung sich jedoch die verschiedenen Diskurse über Demokratiekonzepte uneins sind. Ohne eine solche Grundlegung wird es schwierig, den Demokratiebegriff überhaupt zu fassen und zwischen Demokratien und Nichtdemokratien zu unterscheiden. Wenngleich unterschiedliche Demokratiekonzepte also notwendigerweise und unauflöslich in Widerspruch zueinander bleiben müssen, so könnte es dennoch eine gemeinsame Grundlage des Demokratischen geben, auf deren Basis sich die Demokratietheorie treffen kann. Könnte letztlich das Konzept der Kontestation eine solche Grundlage sein?

3. Kontestation als konstitutives Element der Demokratie

Zwar ist es „[t]he protean nature of ‚democracy‘ [that] resists closure“ (Coppedge et al. 2011: 257), doch kann der Begriff aber eben nicht völlig unbestimmt bleiben. Auch wenn der Begriff der Kontestation in dieser Form bisher in der Demokratietheorie – jenseits oben dargestellter Selbstvergewisserung als *contested concept* – keine wirkliche Rolle gespielt hat, ist das dahinterstehende Konzept zentral für mehrere große Zweige der Demokratietheorien. Das lässt sich beispielhaft verdeutlichen.

Demokratische Kontestation, also die Möglichkeit, mit konkurrierenden politischen Angeboten in einer Wahl, Abstimmung oder einem Aushandlungsprozess Siege oder Niederlagen zu erringen, ist Teil verschiedener historischer Demokratiekonzeptionen. Die Möglichkeit, durch Wahlen die herrschende Partei abzulösen, ist Kern einer Minimaldefinition der elektoralen oder repräsentativen Demokratie (Coppedge et al. 2011: 253). Joseph Schumpeter definiert einen Demokratiebegriff, der die so verstandene Kontestation zum Wesenskern hat:

„die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben“ (Schumpeter 2020 [1942]: 355).

Schumpeter entkleidet den Demokratiebegriff von seiner Verknüpfung mit dem Gemeinwohl, die er als „klassische Lehre der Demokratie“ ([1942] 2020: 329) bezeichnet. Zentral ist für ihn der Markt- oder Konkurrenzcharakter der *demokratischen Methode*, vermittels derer politische Eliten um eine Entscheidung ringen. Ein ähnliches, elitenorientiertes Verständnis demokratischer Kontestation legen auch spätere Demokratietheorien an den Tag, etwa die Republikanismustheorie Philip Pettits, wenngleich dieser statt Konkurrenzkampf Wert auf deliberative Plattformen als Grundlage demokratischer Kontestation legt (Pettit 1997: 185-187). Ähnlich verhalten sich (neo)pluralistische Demokratiekonzeptionen in der Tradition Ernst Fraenkels. Für ihn besteht der demokratische Prozess in der Willensbildung durch den Ausgleich organisierter Gruppeninteressen (Fraenkel [1964] 2007a; [1966] 2007b). Bei allen Unterschieden in der genaueren Betrachtung, eint die Theorien das Verständnis der demokratischen Methode als marktförmiger Prozess, wenn-

gleich in verschiedenen Ausprägungen: konkurrenzorientiert wie bei Schumpeter, deliberativ wie bei Pettit oder organisiert-interessengeleitet wie bei Fraenkel.

Ein konkurrenzorientiertes Demokratieverständnis zeigen auch zeitgenössische radikale Demokratietheorien, jedoch auf völlig anderer Grundlage. Schon die Einleitung zu diesem Forum verweist auf radikale Demokratietheorien (Dück et al. 2025). Für sie gilt demokratische Kontestation, ebenso wie schon für Schumpeter, als normatives Gebot für ihre Vorstellung von Demokratie.

Anders jedoch als der rationale, objektivierte Kampf um Stimmen und Macht auf institutioneller Basis, stellt etwa Chantal Mouffe die Menschen als politische Subjekte und deren subjektivierte Vorstellungen des Politischen in den Mittelpunkt ihrer agonalen Demokratievorstellung. Während es den vorgenannten Demokratietheorien vorrangig um die Einrichtung geeigneter Verfahren und Settings ging, legt Mouffe dabei weniger Wert auf konkret-institutionelle Fragen (Wallaschek 2017: 3-22). Der Kampf um die Position und Sprechfähigkeit des eigenen Subjekts in der Gesellschaft, die subjektive Identität und die Bestimmung gesellschaftlicher Dispositive sind im Rahmen des demokratischen Streits hier Grundlage der Demokratie. Der Ausbau der agonalen Demokratiekonzeption ist für sie das Rettungsprogramm der Demokratie: „A well-functioning democracy calls for a confrontation of democratic positions“, fasst Mouffe (2002: 57) ihre zentrale These zusammen. Mouffe sieht den Moment des Politischen im Übergang des vorpolitischen, existenziellen Antagonismus zwischen Freund und Feind hin zum agonistischen Bild des politischen Gegners, dessen Legitimität grundsätzlich anerkannt wird. Mit diesem – auch erbittert – zu streiten, ist legitim, ja sogar Grundlage der Demokratie; auch der politischen Gegner selbst (anders als der *Feind*) wird grundsätzlich als legitim anerkannt. Für Mouffe wird Politik zur „Arena“ (2000: 116), Jacques Rancière beschreibt sie mit ähnlichem Impetus als den „Ort, an dem ein Streihandel stattfindet“ (2014: 128). Zentral ist für diese radikalen Demokratietheorien also der Konflikt, der ausgetragen wird und der schließlich in einer politischen Entscheidung enden muss – hier bedient sich Mouffe dem Dezisionismus Carl Schmitts, den sie intensiv rezipiert hat. Anders als für Schumpeter steht für Mouffe jedoch der Kampf politischer Inhalte und nicht das marktmäßig organisierte Konkurrenzverhältnis institutioneller Arrangements im Vordergrund. Während für Mouffe der politische Streit selbst einen Wert darstellt, ja mitunter zu fördern ist, ist für Schumpeter die Möglichkeit zu politischer Konkurrenz wiederum vor allem eine Verfahrensfrage. Beiden geht es jedoch um die Möglichkeit zur Ablösung vorherrschender, hegemonialer Machtverhältnisse.

Für andere Vertreter*innen radikaldemokratischer Ansätze ist Kontestation eine demokratietheoretische Zustandsbeschreibung, aus der sie weitere Maßnahmen ableiten. Zentral in Claude Leforts Politischer Theorie ist die These von der „Leerstelle“ der Macht in der Demokratie (1986: 279), einer epistemischen Unbestimmtheit also, die eine Kontestation der aktuellen Machthaber geradezu notwendig macht für eine demokratische Ordnung. Pierre Rosanvallon (2017: 18, 22, 26) beschreibt unter dem Begriff der *Gegen-Demokratie* Formen einerseits der Überwachung von Regierungen durch die politische Konkurrenz, andererseits auch konkrete opposi-

tionelle Gegenentwürfe mit dem Ziel, in den repräsentativen Institutionen Macht zu erlangen. Damit stellen auch sie ein Gegen- oder Kontestationsangebot innerhalb eines demokratischen Systems dar. Auch Marchart (2010: 274–275) folgert unter ähnlichen Vorzeichen wie andere Vertreter*innen der radikalen Demokratietheorien, *Differenz* sei die genuine Form des Politischen. Die von Marchart erläuterte *Differenz* kann auch als übergeordneter Begriff zur Kontestation zweier (oder mehrerer) politischer Ideen innerhalb eines Systems verstanden werden. Er beschränkt sich bei dieser Interpretation jedoch auf postfundamentalistische, mithin radikale Demokratietheorien und lässt sich nicht darauf ein, dass u. U. auch liberale Demokratietheorien diese Differenz produktiv nutzen können.

Wenngleich die Demokratiekonzeptionen von Schumpeter und anderer Vertreter*innen einer eher institutionalistischen Demokratietheorie sich substantziell von den, an poststrukturalistische und postmarxistische Wurzeln anknüpfenden, radikalen Demokratietheorien unterscheiden, eint sie doch die Vorstellung davon, dass (demokratische) Kontestation Teil der Demokratie ist. Gerade die für die Demokratietheorie zentrale Frage der Identität des Demos unterliegt in diesen Demokratieverständnissen konstanten Debatten und Änderungen, ist mithin also kontestiert und kann nicht – oder nur in sehr engen historischen Grenzen – als gesetzt angenommen werden. Kontestation ist offenbar ein essenzieller Bestandteil moderner Theoriebildung, zumindest in diesen beiden Konzeptionszusammenhängen der Demokratietheorie, den marktförmigen Demokratietheorien in der Tradition Schumpeters und den radikalen Demokratietheorien. Wer sich als Demokratieforscher*in begreift, ist damit wohl mit einiger Wahrscheinlichkeit auch Kontestationsforscher*in. Diese Beobachtung soll nicht vorrangig (noch) ein neues Konzept in die sowieso schon komplizierte Welt der Demokratietheorie einbringen, sondern als analytischer Rahmen mögliche Gemeinsamkeiten einiger bisher als unüberbrückbar unterschiedlich angesehener Konzepte nach vorne stellen – ohne zu verleugnen, dass verschiedene deliberative oder akklamatorische Theoriestränge hier nicht zwingend miterfasst werden.

Diese Bedeutung der Kontestation spiegelt sich auch in den Theorien der Internationalen Beziehungen wider. Im Neorealismus, vor allem in seiner offensiven Variante, wird Kontestation vor allem als Machtkampf zwischen Staaten verstanden, zur Absicherung bzw. Herstellung von Hegemonie oder eben zur Kontestation einer bestehenden Hegemonie. Permanente Kontestation ist hier zwar kein Idealzustand, jedoch aber Realzustand der internationalen Staatenordnung. Liberal-institutionalistische Ansätze sehen Kontestation entweder vor allem als innerstaatlichen Modus der Präferenzbildung (Liberaler Intergouvernementalismus) oder als Mehrebenen-spiel der Aushandlung verschiedener Interessen auf nationaler und internationaler Ebene (Liberaler Intergouvernementalismus und Neoliberaler Institutionalismus), und der Kontestation dieser Aushandlungsergebnisse (Neoliberaler Institutionalismus). Konstruktivistische Ansätze betonen dagegen die diskursive Dimension von Kontestation bei der Aushandlung internationaler Normen und Identitäten (etwa in der Diskursanalyse der Außenpolitik oder in der Normenforschung). Unter dem Begriff der Securitization wiederum wird vor allem das Entziehen bestimmter Poli-

tinhalte aus dem kontestierten Bereich verstanden, indem sie zu Sicherheitsfragen erklärt werden. Die Englische Schule versteht Kontestation als wesentliches Element der *international society*, in der Staaten gemeinsame Regeln und Institutionen aushandeln. Besonders relevant wird diese theoretische Perspektive, wenn man bedenkt, dass Verschwörungsideologien zunehmend die Grundlagen dieser internationalen Aushandlungsprozesse in Frage stellen, mithin also auch als Kontestation dieser Prozesse und Verfahren angesehen werden könnten.

Kontestation ist also, wie ich gezeigt habe, ein Markenkern der Demokratie. Ihr Vorhandensein ist notwendige Voraussetzung, um ein Gemeinwesen als demokratisch charakterisieren zu können. In dem Zuge stellt sich die Frage, ob es sich bei Kontestation neben einem notwendigen auch um ein hinreichendes Kriterium für Demokratie handelt – mithin wären Demokratie und Kontestation dann gleichbedeutend. Diese Ableitung jedoch wäre eine Überinterpretation des bislang Geschriebenen. Während Demokratie ohne kontestatorische Elemente schwerlich vorstellbar ist, so kann Kontestation durchaus existieren ohne notwendigerweise auch Demokratie zu sein.

4. Gefahr anti-demokratischer und nicht-demokratischer Kontestation durch verschwörungsideologische Narrative

Dabei könnte man drei Formen der Kontestation unterscheiden: Demokratische Kontestation zeichnet sich durch die Anerkennung der grundsätzlichen Legitimität des Gegenübers und die Bereitschaft zum argumentativen Austausch aus. Anerkennung kann, in Anknüpfung an Axel Honneth, auch als eine Art „Grundgrammatik moderner Gesellschaft“ (Reder 2022) gelesen werden. Sie habe ich dem vorigen Abschnitt argumentativ zugrunde gelegt, so zeichnen sich sowohl die marktförmigen Demokratiekonzeptionen durch die Anerkennung von Konkurrenz aus, wie auch die radikaldemokratischen Demokratietheorien durch die Anerkennung der Legitimität des politischen Gegners – siehe etwa die Ausführungen zu Mouffe. Nicht-demokratische Kontestation dagegen akzeptiert zwar möglicherweise (zumindest vordergründig) demokratische Institutionen, untergräbt aber dennoch den politischen Diskurs durch totalitäre Handlungs- und Sprechweisen und/oder die teilweise Nicht-Akzeptanz des politischen Gegners. Anti-demokratische Kontestation schließlich zielt aktiv auf die Überwindung demokratischer Strukturen ab und verweigert sich dem demokratischen Diskurs grundsätzlich. Inwieweit Verschwörungsideologien nicht- oder sogar anti-demokratisch agieren, möchte ich im Weiteren genauer betrachten.

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass Kontestation ein wesentliches Element demokratischer Theorie und Praxis darstellt. Doch gerade diese zentrale Bedeutung macht sie auch anfällig für Missbrauch durch antidemokratische Kräfte. An kaum einem anderen Phänomen lässt sich dies so deutlich beobachten wie an zeitgenössischen Verschwörungsideologien. Wenig andere Phänomene bieten derzeit ein so ubiquitäres Kontestationsangebot für den Status quo westlicher Demokratien. Bei

näherer Betrachtung zeigen sie sich jedoch nicht in der Lage, dieses Angebot auf demokratische Art und Weise einzulösen. Daher möchte ich anhand ihres Beispiels darstellen, wie anti- und nicht-demokratische Kontestation konzeptionalisiert werden kann und in welchem Verhältnis sie zu einer (demokratischen) Dekontestation stehen kann. Verschwörungsideologien bieten sich als Nachweisgegenstand nicht nur aufgrund ihrer aktuellen Präsenz in Öffentlichkeit, Medien und Wissenschaft an, sondern auch weil sie – wie ich zeigen werde – einige Vielschichtigkeiten und Vieldeutigkeiten des Problems der Kontestation für demokratische Gemeinwesen in sich bergen.

Verschwörungsideologien schaffen es nämlich immer wieder, die definitorische und definitive Unbestimmtheit des Demokratiebegriffs für sich auszunutzen. Q, der zentrale User um die QAnon-Verschwörungserzählung kritisiert etwa in mehreren seiner Posts die „Illusion of Democracy“, warnt „Democracy was almost lost forever“, „Our democracy is at stake“ um festzustellen „Democracy matters“.³ Ebenso berufen sich verschwörungsideologische Agitatoren wie Attila Hildmann oder Renaud Camus auf Demokratie oder demokratische Prinzipien. Wenn der Begriff der Demokratie so weit entkernt und lediglich als Signifikant bzw. Bedeutungscontainer genutzt wird, erleichtert das auch Verschwörungsideolog*innen den Begriff zu nutzen. Das Phänomen selbst, sei es nun auf ein Paradox oder auch auf die Un- oder Unterbestimmtheit des Demokratiebegriffs zurückzuführen, ist dabei jedoch nicht unbekannt: Ein Blick in die Legitimitätsforschung der Internationalen Politik verrät, dass es durchaus nicht ungewöhnlich ist, Demokratie zu befürworten und gleichzeitig „nichtdemokratische Praktiken als Merkmal von Demokratiehaftigkeit“ (Barnickel 2021: 34) anerkennen zu können.

Umso erstaunlicher ist das, da verschwörungsideologische Narrative im offenen Gegensatz zu demokratischen Konzeptionen sowohl von Erkenntnis als auch Gemeinwesen stehen, indem sie für sich beanspruchen, einen abgeschlossenen Weltklärungsansatz zu liefern (Christoph 2022: 137). Sie tendieren zu absolutem Denken und dazu, Gegenbeweise nicht anzuerkennen, lassen also ihrerseits keine potenzielle Kontestation ihrer eigenen Ansichten und damit auch keine demokratische Auseinandersetzung zu. Wie und in welchem Ausmaß das problematisch sein kann und wie demokratische Gesellschaften darauf reagieren können, will ich im Folgenden darlegen.

Verschwörungsideologien schirmen sich auf einer epistemischen Ebene von einer (demokratischen) Kontestation ihrer eigenen Weltanschauung ab. Dazu nutzen sie verschiedene Mechanismen, die sie vor einer Herausforderung ihrer Glaubenssätze immunisieren. Beispielhaft möchte ich einige daraus darstellen (vgl. Christoph 2022: 136–138):

Verschwörungsideologien neigen zu „a-priori-ism“ (Jane/Fleming 2014: 36) bzw. *motivated reasoning*, was konkret meint: Vorgegebene Fakten können von ihren Anhängern nur mehr im Lichte der eigenen Weltanschauung interpretiert werden. Gesellschaftliche und individuelle Lernprozesse werden so verunmöglicht. Auf ge-

3 Siehe Q Drops #4823, #4748, #3869, #3838, #2807, #4545, #3748.

sellschaftlicher Ebene neigen Verschwörungsideologien zu „ideologische[m] Lernen“, das heißt, es „steht von vornherein fest, daß bestimmte Antworten auf politisch-moralische Fragen falsch sein müssen“ (Miller 1986: 435). Kollektives Lernen wird damit unmöglich, da Verschwörungsideologien sich weigern, auf Basis aposteriorischer Erkenntnis ihre eigenen Erzählungen fundamental anzupassen.

Damit einher geht nicht nur die Weigerung, Gegenbeweise überhaupt anzuerkennen, sondern auch die Tendenz, Gegenbeweise sogar als Beweise der eigenen Erzählung zu framen. Über die *Protokolle der Weisen von Zion*, das einflussreichste verschwörungsideologische Werk des 20. Jahrhunderts, schreibt Adolf Hitler in *Mein Kampf*: „Sie [die Protokolle, Anm. d. Autors] sollen auf einer ‚Fälschung‘ beruhen, stöhnt und schreit die ‚Frankfurter Zeitung‘ jede Woche einmal in die Welt hinaus; der beste Beweis dafür, daß sie also echt sind“ (Hitler zit.n. Hartmann et al. 2022: 325).

Verschwörungsideolog*innen akzeptieren schwache oder tatsächlich nicht korrelierende Beweise zur Stützung ihrer eigenen Argumentation. Oft wird auf tatsächliche Beweise verzichtet und lediglich das Infragestellen offizieller Fakten als hinreichend angenommen. Das schwächt zusätzlich das Vertrauen in offizielle, demokratische Institutionen.

Oft neigen Verschwörungserzählungen zu „Kongruenzdenken“ (Christoph 2022: 137), einem Phänomen, das dem der *cognitive closure* nahekommt: Das Fehlen einer Ursache oder Letztbegründung für eine gesellschaftliche oder politische Tatsache kann nicht akzeptiert oder hingenommen werden. Diese Nebenerscheinung der Aufklärung bzw. der Entzauberung der Welt beschreibt schon Max Weber in seinem Vortrag *Wissenschaft als Beruf* als:

„den Glauben daran: daß man, wenn man *nur wollte*, es jederzeit erfahren könnte, daß es also prinzipiell keine geheimnisvollen unberechenbare Mächte gebe, die da hineinspielen, daß man vielmehr alle Dinge – im Prinzip – durch Berechnen beherrschen *könne*“ (1919: 16).

Gleichzeitig schätzen Verschwörungserzählungen die ihnen zugrundeliegenden Verschwörungen nicht nur auf diesen erkenntnistheoretischen Ebenen falsch ein, sie überschätzen sie auch auf ontologischer und moralischer Ebene: Während die Riege der vorgeblichen Verschwörer*innen als übernatürlich mächtig dargestellt wird, wird ihnen auch eine abnorm böse Motivation unterstellt. Letzteres begründet die Verklärung der Verschwörer*innen zum absoluten Feind;⁴ ersteres legitimiert schließlich auch den Einsatz nicht-demokratischer Mittel gegen Verschwörung und Verschwörer*innen. Die materielle Basis einer verschwörungsideologischen Kontestation liegt, wie Schindler (2023b) überzeugend darlegt, in der Ausbreitung neoliberaler Konkurrenzlogiken, die einen *dogmatischen Zynismus* hervorbringen, wonach hinter allen öffentlichen Diskursen letztlich nur Eigeninteressen vermutet werden. Diese Argumentation wirft ein wichtiges Spannungsfeld auf: Wenn auch

4 Ein Feindbegriff, der auch konkret dem agonalen Demokratieverständnis von Chantal Mouffe diametral widerspricht, da sie genau in der Transformation der antagonistischen Freund-Feind-Verhältnisse des Politischen in eine agonale Struktur das Wesen der Demokratie sieht.

marktförmige Demokratietheorien eine legitime Form der Kontestation hervorbringen können, so kann die Omnipräsenz marktförmiger Logiken dennoch strukturelle Bedingung für antidemokratische Kontestation durch Verschwörungsideologien schaffen.

Diesem Spannungsfeld ist meines Erachtens auf zwei Wegen zu begegnen: a) sind die eingangs erläuterten, marktförmigen Demokratietheorien nicht kongruent mit der von Schindler beschriebenen neoliberalen Ideologie. Der neoliberalen Entgrenzung der Marktförmigkeit auf alle Lebens- und Gesellschaftsbereiche kann man eine Einhegung auf spezifische politische Arenen gegenüberstellen; b) vor allem ist jedoch zu betonen, dass die Existenz dieses Spannungsfelds nicht die zugrundeliegende Argumentation behindert. Liberale Demokratien leben in dem Widerspruch, auch antilibérale Tendenzen zu befördern. Jedoch bedarf es eines Bewusstseins über dieses Spannungsverhältnis und einer Reflexion darüber in der wissenschaftlichen wie politischen Praxis. Die produktive Auflösung kann nicht auf abstrakter Ebene erfolgen, sondern nur im konkreten Einzelfall.⁵

Möglicherweise liegt die größere Gefahr für heutige Demokratien also nicht nur in einer Dekontestation und Entpolitisierung durch liberale Demokratiekonzeptionen (vgl. S. 166, 170), sondern auch in einer Kontestation der offenen Demokratie als solcher, wie sie durch Verschwörungsideologien mit ihrem abgeschlossenen Weltbild angeboten wird.⁶ Während Kontestation, wie ich versucht habe zu zeigen, zwar ein wichtiger Bestandteil von Demokratie ist, ist sie nicht ihr einziger Bestandteil. Eine solche Sichtweise würde dem nahekommen, was Flügel-Martinsen als „Konfliktessentialismus“ (2017: 243) bezeichnet und problematisiert.

Dabei habe ich den Begriff der Dekontestation bisher noch nicht klar umrissen. Eingangs wurde Kontestation als Unentscheidbarkeit einer bestimmten Begriffsbestimmung oder Frage auf Faktenbasis definiert; als Gegenbegriff dazu könnte Dekontestation also die zwingende oder notwendige Bestimmung eines Begriffs unter bestimmten Voraussetzungen bedeuten. Jonas Wolff geht noch weiter und versteht darunter einen „process of ‚fixating a concept with a single doxic conception‘ with the result that one specific meaning becomes commonsensical, taken for granted or, in the Gramscian terminology, hegemonic“ (2023: 163). Oft wird das Phänomen der Dekontestation auch mit einem Phänomen der Entpolitisierung in Zusammenhang gebracht (Kuchler 2015: 134).⁷ In postdemokratischen, entpolitisierten Settings übernehmen Expert*innengremien die Entscheidungsgewalt von politischen Akteur*innen. Anders als bei einem politischen Entscheidungsgremium scheint die Expert*innenentscheidung von Sachzwängen geprägt, alternativlos, also

5 Auf die der Demokratie inhärenten, widersprüchlichen Spannungsverhältnisse werde ich im Folgenden genauer eingehen.

6 Dekontestation durch liberale Demokratieverständnisse ist ein bekannter Topos in den Internationalen Beziehungen und wird in der Einleitung zu diesem Forum, aber auch in den beiden Beiträgen von Hubert und Speyer näher beleuchtet. Auch Verschwörungsideologien beinhalten in ihrer Binnenwirkung dekontestatorische Elemente, mithin sogar sehr starke, die sich vor allem in ihren absoluten Denkstrukturen abzeichnen.

7 Siehe auch Kasseckert (2021).

von Kontestation ausgeschlossen. Kontestatorische Angebote sehen sich hier also vor gar keiner anderen Wahl als der Herausforderung des gesamten Systems.

Dieser sehr spezifische Begriff von Dekontestation deckt sich nicht notwendig mit dem Begriff, wie Michael Freeden oder Piki Ish-Shalom ihn konzipieren: Während Freeden einen Verbund dekontestierter Konzepte als „Ideologie“ (1996: 76) bezeichnet, sieht Ish-Shalom grundlegend in jeder Theorie eine „configuration of decontested political concepts“ (2006: 572). Dieser offenere (De-)Kontestationsbegriff erlaubt einen produktiveren Rückgriff auf das Konzept der Dekontestation. Sie wird nicht als dogmatisch verbrämt, sondern bleibt eine analytische Kategorie. Während die Natur des Politischen weiterhin in der Möglichkeit zur Kontestation liegt, wird ihr dennoch die Notwendigkeit zugestanden verbindliche Entscheidungen zu treffen (Freeden 1996: 76).

Ish-Shalom besetzt den Begriff noch positiver: In Dekontestation sieht er einen Prozess, der politischen Theorien überhaupt erst Sinn und Inhalt verleiht. Sie ist ein *hermeneutical mechanism* und ist Treiber für politisches Handeln (Ish-Shalom 2006: 576-577, 587). Eine gewisse Dekontestation politischer Begriffe scheint also als eine Art kommunikatives Minimum der Demokratie notwendig zu sein, ohne das eine politische Verständigung im demokratischen Diskurs nicht oder nur schwerlich möglich ist.

Wenn Kontestation aus Sicht der normativen Demokratietheorien eigentlich erstrebenswert ist, Dekontestation aber für eine gewisse kommunikative Kohärenz der Demokratie notwendig ist, erscheint dies zunächst als ein gewisser Zielkonflikt. Das Verhältnis von Kontestation und Dekontestation lässt sich nämlich als dynamische Balance verstehen: Während Kontestation den demokratischen Prozess der ständigen Neuverhandlung politischer Positionen ermöglicht, sichert Dekontestation die Grundlagen ab, auf denen dieser Prozess überhaupt erst stattfinden kann. Dabei sollte Dekontestation nicht die vorstehend kritisierte Entpolitisierung politischer Fragen zum Ziel haben. Aufgabenstellung wäre vielmehr das Setzen des demokratischen Rahmens und dekontestierter Grundlagen, auf deren Basis eine politische Auseinandersetzung (wieder) möglich wird. Um diesen Zweck erfüllen zu können, müsste die Dekontestation so geringfügig wie möglich, aber so weitgehend wie nötig sein, um eine demokratische Kontestation effektiv noch möglich zu machen. Eine Festlegung des Rahmens auf einer abstrakten Ebene ist selbstverständlich nicht möglich und bleibt selbst auch Gegenstand demokratischer Verfahren. Hilfreich könnte es jedoch sein, die Reichweite der Dekontestation entkoppelt von ihrem konkreten Inhalt zu denken und die grundlegend-demokratiethoretische Frage dabei nicht mit nachgelagerten inhaltlichen Implikationen zu vermengen. Schlussendlich bedingen sich beide Prinzipien gegenseitig – ohne ein Mindestmaß an Dekontestation wird Kontestation selbsterstörerisch, ohne Kontestation erstarrt Dekontestation zum Dogma.

Die beiden Ziele, weder vollständige Kontestation⁸ noch vollständige Dekontestation, können als absolut gesetzt werden. Beide scheinen auf Basis der vorherigen Ausführungen zu einem gewissen Maße notwendig, um normativen Ansprüchen der Demokratietheorie Genüge zu tun und Systemkohärenz aufrechtzuerhalten. Beide befinden sich aber in einem klassischen antinomischen Spannungsverhältnis (Hidalgo 2014), dessen Auflösung bzw. Verabsolutierung am Ende eine Auflösung der Demokratie selbst bedeuten würde (Hidalgo 2018: 39). Anders betrachtet ist das kontestatorische Angebot von Verschwörungsideologien eng mit dem popperschen Toleranzparadoxon verwandt. An dieses angelehnt könnte man formulieren: Uneingeschränkte Kontestation führt zwingend zum Verschwinden der Kontestation.

Die Parallele zum popperschen Toleranzparadoxon ist hier mehr als eine oberflächliche Analogie. In beiden Fällen geht es um die Frage, wie ein System, das von seiner Offenheit lebt, mit Kräften umgehen soll, die diese Offenheit zu seiner Zerstörung nutzen wollen. Ebenso verhält es sich beim antinomischen Demokratieverständnis, das die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen den Polen Homogenität und Pluralität bzw. Universalismus und Partikularismus als notwendig für eine funktionierende Demokratie ansetzt (Hidalgo 2018). Dabei können beide Pole jeweils als demokratische Werte per se verstanden werden, müssen in ihrem Widerspruch zueinander aber konkret aufgelöst werden. Wie, für Popper, die Toleranz ihre eigenen Grenzen definieren muss, um nicht selbstzerstörerisch zu werden, so sollte auch demokratische Kontestation daher Grenzen setzen, um ihre eigene Möglichkeit zu bewahren. In beiden Fällen ergibt sich die Notwendigkeit einer reflexiven Selbstbegrenzung aus der inneren Logik des Prinzips selbst. Demokratische Kontestation und demokratische Dekontestation sind zwei Seiten der gleichen demokratischen Medaille.

Bei solchen antinomischen Verhältnissen, die innerhalb der Demokratie unweigerlich sind, kann eine Institutionalisierung Stabilität wie auch Nebeneinander der jeweiligen Prinzipien garantieren (Hidalgo 2018: 39). Auch die Balance zwischen Kontestation und Dekontestation sollte daher institutionell abgesichert werden. Während Parlamente, Wahlen und Demonstrationsrechte Räume für demokratische Kontestation schaffen, sichern Verfassungsgerichte, Wissenschaftsinstitutionen und öffentlich-rechtliche Medien dekontestiert Grundlagen. Für entscheidend halte ich dabei die Verzahnung beider Ebenen: Während Institutionen demokratischer Kontestation selbst am besten auf dekontestierten Grundlagen ruhen können, sollten Institutionen der Dekontestation demokratischer Kontrolle unterliegen. Wichtig festzuhalten ist schließlich, dass dekontestiert Konzepte immer zu einem bestimmten Zeitpunkt zu lesen sind – sie sind nicht das *Ende der Geschichte* oder ein „Endzustand“ (Flügel-Martinsen 2017: 252) politischer und sozialer Ordnung, sondern stets nur ein Zwischenstand oder ein Arbeitsbegriff. So können die beiden

8 Dieses Phänomen ist es etwa, das Danah Boyd (2017) unter dem Titel *Did Media Literacy Backfire?* beschreibt, wenn sie schreibt: „Media literacy asks people to raise questions and be wary of information that they’re receiving. People are. Unfortunately, that’s exactly why we’re talking past one another“.

Prinzipien sich in einer Art *praktischen Konkordanz* gegenseitig ausgleichen und in Schach halten.

Verschwörungsideologien versprechen ein radikal-kontestatorisches Angebot zum Verständnis der Welt. Während sie sich, wie weiter oben dargestellt, demokratischer Kontestation verweigern, ist ihr eigenes Kontestationsangebot ein nicht-demokratisches oder bisweilen sogar anti-demokratisches. Eine ähnlich gelagerte, doppelböde Aporie erkennt man in Philip Manows (2020) Zeitdiagnose von der (Ent-)Demokratisierung der Demokratie. Während einerseits Kontestation übermäßig und unbegrenzt (will hier heißen: auch über die Grenzen der Demokratiehaftigkeit hinaus) von ihnen propagiert wird, bringen Verschwörungsideologien gleichzeitig autoritäre und nicht-demokratische Dekontestationsangebote mit sich. So entziehen sich Verschwörungsideologien in diesen beispielhaft dargestellten Feldern demokratischer Kontestation und liefern gleichzeitig nicht-demokratische Kontestationserzählungen, die ein Angebot zur Ausübung anti-demokratischer Praktiken machen.

Dort, wo sie ihre eigene aprioristische Weltanschauung anbieten, stellen sie gleichzeitig ein Kontestationsangebot zu *etablierten* Welterklärungs-systemen dar. Das ist per se keine nicht-demokratische Form der Kontestation, wird aber dadurch problematisch, dass – wie dargestellt – kollektive Lernprozesse a posteriori behindert werden. Das verschwörungsideologische Kontestationsangebot hat nicht ein Angebot unterschiedlicher Weltanschauungen als Grundlage, „not resolvable by argument of any kind“ (Gallie 1955: 169), sondern setzt die Richtigkeit der eigenen Verschwörungsideologie voraus, die lediglich noch zu verbreiten ist. Verschwörungsideologische Kontestation verliert damit ihren politischen Charakter und lässt sich eher durch einen missionarischen Charakter kennzeichnen. Die verschwörungsideologische Immunisierung, mithin die Neigung, selbst Gegenbeispiele für die eigene Argumentationskette zu vereinnahmen, lässt einen offenen politischen Diskurs oder einen agonalen Streit um politische Positionen bereits von vornherein nicht zu. Statt demokratischer Kontestation wird der politische Streit an dieser Stelle zum rabulistischen Wettkampf um die Interpretation der gegnerischen Argumente.

Wenn sich verschwörungsideologische Erzählungen im Infragestellen offizieller Positionen und in der Korrelierung unzusammenhängender Fakten verlieren, stellen sie kein demokratisches Kontestationsangebot dar, auf dem alternative politische Lösungen fußen könnten. Dieser „Lack of Narrative Hypothesis“ (Collins 2012: 77) führt oft dazu, dass selbst nach der Widerlegung einzelner der verschwörungsideologischen Hypothesen die Erzählung aufrechterhalten wird und lediglich die nächste Position in Frage gestellt wird – zum so genannten *Gish-Galopp*, also einem argumentativen Galoppieren zwischen Halbwahrheiten, Fehlinterpretationen und Infragestellungen, deren Tempo nicht beizukommen ist. Hannah Arendt schreibt dazu im Kontext der Frage nach dem Verhältnis zwischen Lüge und Wahrheit in der Politik: „Konsequentes Lügen ist im wahrsten Sinne des Wortes bodenlos und stürzt Menschen ins Bodenlose, ohne je imstande zu sein, einen anderen Boden, auf dem Menschen stehen könnten, zu errichten“ (Arendt 1972: 84). Anstatt

jedoch Verschwörungsideologien lediglich als irrationale Abweichung von Fakten zu begreifen, scheint Schindlers (2020, 2023a) Ansatz eines Doppelcharakters, den er für postfaktische Politik ausmacht, geeignet: Bestimmte Wahrheitsansprüche werden einerseits relativiert, wohingegen auf dogmatische Art und Weise andere Wahrheiten naturalisiert werden – etwa die Überzeugung, dass manipulative Akteur*innen systematisch die Öffentlichkeit täuschen.

Die Nichtakzeptanz von Zufall oder Kontingenz fußt auf einem intentionalen „Geschichtsverständnis, das sich weitgehend oder sogar ausschließlich auf die Annahme von Komplotten zum Erreichen von Weltherrschaft [...] gründet“ (Pipes 1998: 46). Dabei unterliegen Verschwörungsideologien einem „grundlegende[n] Attribuierungsfehler“ (Anton 2011: 54–55), bei dem Ereignisse als Ergebnis absichtsvollen Handelns fehlinterpretiert werden. Diese Geschichtsmetaphysik ist nicht vereinbar mit einem demokratischen Gesellschaftsverständnis, das einer Vielzahl von Beteiligten Akteurs- und Subjektcharakter zugesteht und kann damit auch nicht zu einer demokratischen Form der Kontestation beitragen.

Nicht zuletzt widerspricht die Verabsolutierung des Freund-Feind-Schemas auch jeder hier zugrunde gelegten Konzeption einer demokratischen Kontestation. Das ökonomisch orientierte Modell wie etwa bei Schumpeter hegt den Freund-Feind-Gegensatz ein und macht Feinde zu politischen Mitbewerber*innen, die um Stimmen kämpfen. Die agonale Demokratie, wie sie Mouffe konzipiert, setzt voraus, dass die antagonistische Konzeption von Freund und Feind in der Demokratie zu einer agonistischen „Wir-Sie-Beziehung [wird], bei der die konfligierenden Parteien die Legitimität ihrer Opponenten anerkennen, auch wenn sie einsehen, dass es für den Konflikt keine rationale Lösung gibt“ (Mouffe 2007: 30).

Mit ihrem nicht-demokratischen Kontestationsangebot liefern Verschwörungsideologien also nicht lediglich eine politische Alternative, sondern kontestieren auch das System der Demokratie als solches. Das tun sie inhaltlich nicht nur oder sogar nicht vorrangig auf einer ontologisch-institutionellen Ebene, sondern auf epistemischer, moralischer wie auch verhaltensorientierter Basis. Diese Problematik gewinnt auch in den internationalen Beziehungen besondere Brisanz, da verschwörungsideologische Narrative häufig transnational funktionieren und in ihrer Verbreitung nationale Grenzen überschreiten.

In ihrer kontestatorischen Funktion nutzen Verschwörungsideologien die Verwundbarkeit bzw. Aporie demokratischer Systeme. In diesem Sinne droht „der Demokratie nun Gefahr nur noch von der Demokratie selber“ (Manow 2020: 140), da Verschwörungsideologien hier demokratieimmanente Mechanismen nutzen, um Demokratie zu untergraben. Zusammenfassend gelingt ihnen das auf drei verschiedenen Ebenen:

Erstens: Sie nutzen die Demokratien inhärente „Leerstelle“ der Macht (Lefort 1986: 279), also ihre konkret-inhaltliche Unbestimmtheit aus. Der Glaube an Verschwörungserzählungen geht einher mit der Ablehnung demokratischer und auch demokratisch ausverhandelter Werte (Pickel et al. 2020: 90). Ohne dekontestiert politische Theorien ist ein hermeneutisches Verständnis von Politik unmöglich (Ish-Shalom 2006: 587). Auch gesellschaftlich oder wissenschaftlich anerkanntes

Wissen wird mitunter zum rein subjektiven Element degradiert. Gesellschaftlicher Diskurs und das Ringen um Lösungen werden so ultimativ verunmöglicht.

Zweitens: Verschwörungsideologien operieren mit einem intentionalen Geschichtsverhältnis und mit einem verabsolutierten Freund-Feind-Denken (Christoph 2022: 142). Empirisch gesehen geht Verschwörungsmentalität oft mit ultrarechten und vorurteilsbehafteten Einstellungen einher (Schießler et al. 2020: 297), die nicht nur liberalen Demokratiekonzeptionen widersprechen, sondern etwa auch in radikal-demokratischen Konzeptionen wie der der *égalité* bzw. *Gleichfreiheit* von Étienne Balibar (2012) einen Kontrapunkt finden.

Drittens: Nicht zuletzt legt die Umsetzung verschwörungsideologischer Politiken auch an der Output-Seite demokratischer Systeme Hand an: „As conspiracist ideology limits the problem-solving skills of a system—or vice versa, it proposes ineffective solutions to problems—a political system influenced by conspiracist ideology can gain no legitimacy through solving people’s problems” (Christoph 2022: 142). Denn „[t]heories, then, are much more than explanation-givers. At a prior and deeper level, they define political concepts, thus providing a road map with which to navigate the world” (Ish-Shalom 2006: 587). Durch ihre fehlende Festlegung gegenüber konkreten politischen Instrumenten, sind Demokratien hier besonders anfällig.⁹

Letzteres gilt im internationalen Maßstab nicht minder als in der nationalen Politik. Auf internationaler Ebene können Verschwörungsideologien nachhaltig Transaktionskosten erhöhen und zwischenstaatliche Kooperation erschweren. So ist etwa das anti-amerikanische Ressentiment oft mit verschwörungsideologischen Versatzstücken gespickt (Jaecker 2014: 372). Gleichzeitig finden sich auch direkt in zwei der allerersten außenpolitischen Handlungen des 47. US-Präsidenten Donald Trump im Januar 2025 deutliche verschwörungsideologische Grundlagen wieder: So war eine seiner ersten Amtshandlungen der Ausstieg der USA aus der Weltgesundheitsorganisation, u. a. mutmaßlich motiviert durch Trumps in der Vergangenheit bereits durch Verschwörungserzählungen aufgefallenen Gesundheitsminister Robert F. Kennedy jr.. Auch aus dem Pariser Klimaabkommen sind die USA erneut ausgetreten – Trump selbst hält den menschengemachten Klimawandel für einen *hoax*. Umgekehrt werden nicht zuletzt auch oft (mehr oder weniger formale) multilaterale Austauschformate – namentlich etwa die Münchner Sicherheitskonferenz, das *World Economic Forum* oder die Bilderberg-Konferenz – ganz explizit unter konspiratorischen Verdacht gestellt und damit zum Opfer der verschwörungsideologischen Delegitimationsstrategie.

9 Wenngleich eine ineffektive Allokation von Ressourcen durch verschwörungsideologisch motiviertes Handeln naturgemäß auch in Autokratien vorkommt.

5. Schlaglichter auf demokratische Dekontestation

Verschwörungsideologien sollte ein dekontestatorisches Gegenangebot, ein notwendiges Maß demokratischer Dekontestation gegenüberstehen. Eine normative Notwendigkeit demokratischer Dekontestation wird auch in philosophischen Debatten um die Grenzen radikaler Kontingenz reflektiert. Paul Boghossian (2022) argumentiert, dass die Verabsolutierung von Kontingenz – also die Annahme, *jede* Wahrheit sei perspektivisch und verhandelbar – in einen performativen Widerspruch mündet: Wenn selbst die These der Kontingenz als unhintergebar gilt, wird sie zu einer neuen Form des Absoluten. Übertragen auf die Demokratietheorie bedeutet das: Eine uneingeschränkte Kontestation aller Normen untergräbt die Möglichkeit kollektiven Handelns. Selbst für Mouffes radikal-konfliktorientierte Demokratietheorie gehört es zu einer Art Grundkonsens, demokratische Institutionen und „ethisch-politische Werte“ anzuerkennen, wenngleich die detailhaft-konkrete Auslegung konfliktiv verbleibt (Mouffe 2002: 58). Dekontestation ist somit keine autoritäre Geste, sondern Voraussetzung dafür, dass Kontestation *als demokratische Praxis* überhaupt möglich bleibt.

Denn Verschwörungsideologien überformen Geschichtsverständnis, also den Sinn davon, wie Zeitgeschehen abläuft. Dieses Verständnis ist nicht positivistisch zu verstehen, sondern in einem historischen Sinne, so wie Lewis Namier es darstellte: „[...] [T]he crowning attainment of historical study is a historical sense – an intuitive understanding of how things do not happen (how they did happen is a matter of specific knowledge)” (1952: 4). Es sind also grundlegenden Erkenntnisse darüber, wie Politik und Gesellschaft nicht funktionieren, die zu dekontestieren sind. Trotz der Wichtigkeit der Kontestation (oder Kontestabilität) ist das die zentrale Frage, über die Konsens notwendig ist für eine kommunikative Verständigung in der Demokratie. Denn diese Prozesse werden nicht über gezielte und geplante Aktionen elitärer Verschwörungen gesteuert; Politik und Gesellschaft sind vielmehr als komplexer und kontingenter Prozess anzuerkennen. Abseits von faktischen Feststellungen ist natürlich aber die politische Einordnung des Zeitgeschehens kontestatorisch zu sehen, das heißt es steht unterschiedlichen Interpretationen offen.

Diejenigen Autor*innen,¹⁰ die Dekontestation vorrangig mit Entpolitisierung in Zusammenhang bringen, sehen das Phänomen hauptsächlich als Programm einer bestimmten Demokratiekonzeption, nämlich einer (neo)liberalen. Wie dargestellt, ist Dekontestation jedoch nicht notwendigerweise ein negativer Begriff, sondern könnte angesichts des universellen Kontestationsangebotes, das Verschwörungsideologien liefern, eine demokratische Reaktion auf diese Kontestation liefern. Im Rahmen eines solchen Dekontestationsprogramms sollte vor diesem Hintergrund die Entkoppelung von Dekontestation und (neo)liberaler Demokratie geschehen. „[...] [P]ointing to the essential contestedness of the concept of democracy would certainly not help the mission“, d. h. der Bekämpfung von Autokratismen, schreibt schließlich auch Wolff (2023: 171). Ein gemeinsames, demokratisches Dekontesta-

10 Etwa Wolff (2023); Biebricher (2021).

tionsangebot kann nicht nur diesen Möglichkeitshorizont nutzen, sondern ist auch notwendig vor dem Hintergrund postfaktischer Politik, von Desinformation und Verschwörungserzählungen.

Dabei steht im Vordergrund die dialektische Natur, die in den vorangegangenen Meditationen um Kontestation, Dekontestation und deren Zusammenhang mit Verschwörungsideologie versucht worden ist, herauszuarbeiten: Um die Möglichkeit zur Kontestation bzw. die Kontestabilität (Freeden 2006: 12) im Rahmen demokratischer politischer Systeme und Gesellschaften zu erhalten, braucht es ein Dekontestationsangebot gegen verschwörungsideologische Inhalte – und zwar auf erkenntnistheoretischer Ebene, ganz unabhängig von einem konkreten, ontologischen Demokratiebegriff. Das heißt unabhängig vom eigenen Demokratieverständnis ist ein geteiltes Geschichtsverständnis für die Kohärenz eines politischen Gemeinwesens notwendig. Der Gedanke, dass die Dekontestation kontestationsfeindlicher Inhalte notwendig ist, um die Kontestabilität überhaupt zu erhalten, ist dabei kein neuer: Die Ausführungen zu diesem Phänomen, ohne Rückgriff auf den Begriff der Kontestation, finden sich bereits in den 1940er-Jahren in Karl Poppers Toleranzparadoxon (vgl. S. 168).

Für die internationalen Beziehungen ergibt sich eine besondere Herausforderung: Während demokratische Dekontestation auf nationaler Ebene durch etablierte Institutionen gestützt werden kann, fehlen auf internationaler Ebene oft vergleichbare Strukturen. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder die G7 sehen sich dabei in einem Dilemma: Einerseits müssen sie als Garanten einer regelbasierten internationalen Ordnung bestimmte Grundsätze dekontestieren, andererseits macht gerade diese Position sie zur Zielscheibe verschwörungsideologischer Narrative.

Die Herausforderungen im Spannungsfeld von Kontestation und Dekontestation werden durch digitale Öffentlichkeiten noch verstärkt. Soziale Medien senken einerseits die Schwellen für Kontestation und ermöglichen neue Formen demokratischer Partizipation. Andererseits beschleunigen sie die Verbreitung verschwörungsideologischer Narrative und erschweren die Aufrechterhaltung dekontestierter Wissensbestände. Die Algorithmen sozialer Medien tendieren dazu, kontroverse Positionen zu verstärken und können so zur Erosion demokratischer Grundkonsense beitragen.

6. Fazit

Der vorliegende Artikel hat gezeigt, dass das Verhältnis zwischen Kontestation und Demokratie komplexer ist als auf den ersten Blick anzunehmen. Während Kontestation ein notwendiges Element demokratischer Systeme darstellt, kann sie auch von antidemokratischen Kräften instrumentalisiert werden. Das Beispiel zeitgenössischer Verschwörungsideologien verdeutlicht die Notwendigkeit, zwischen demokratischer Kontestation auf der einen Seite und nicht- sowie anti-demokratischer

Kontestation auf der anderen Seite zu unterscheiden und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontestation und Dekontestation herzustellen. Während die *Zumutung* (Heidenreich 2022; Schönberger 2023) und das Aushalten der demokratischen Kontestation lediglich ein Appell sein kann, ist eine institutionelle Absicherung des Verhältnisses demokratischer Kontestation und demokratischer Dekontestation eine Aufgabe, die Politik auf der Polity-Ebene leisten kann.

Die entwickelte Perspektive hat dabei auch bedeutende Implikationen für die Internationalen Beziehungen: Die Balance zwischen Kontestation und Dekontestation soll nicht nur innerhalb nationaler demokratischer Systeme, sondern auch auf internationaler Ebene gefunden werden. Dies wird besonders relevant angesichts der zunehmenden transnationalen Vernetzung verschwörungsideologischer Narrative und der Herausforderungen für die internationale Ordnungen. Überhaupt gibt es auch zur Auswirkung speziell von verschwörungsideologischen Narrativen auf die internationalen Beziehungen bislang noch ein großes Forschungsdesiderat (Aistrophe 2024).

Für die weitere Forschung ergibt sich, allgemeiner gesehen, daraus aber auch die Aufgabe, Konzepte demokratischer Dekontestation weiterzuentwickeln, die sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene wirksam sein können.

Literatur

- Aistrophe, Tim 2024: Conspiracy Theory and International Relations, in: <https://www.e-ir.info/2024/02/01/conspiracy-theory-and-international-relations/>; 24.01.2025.
- Anton, Andreas 2011: Unwirkliche Wirklichkeiten. Zur Wissenssoziologie von Verschwörungstheorien, Berlin.
- Arendt, Hannah 1972: Wahrheit und Lüge in der Politik. Zwei Essays, München.
- Balibar, Étienne 2012: Gleichfreiheit. Politische Essays, aus dem Französischen von Christine Pries, Berlin.
- Barnickel, Christiane 2021: Kritik und Normativität in der (empirischen) Legitimitätsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift 62: 1, 19-43.
- Biebricher, Thomas 2021: Die politische Theorie des Neoliberalismus, Berlin.
- Biedermann, Gustav 1878: Philosophie als Begriffswissenschaft. Erster Theil. Die Wissenschaft des Geistes, Prag.
- Boghossian, Paul 2022: Angst vor der Wahrheit: ein Plädoyer gegen Relativismus und Konstruktivismus, Berlin.
- Buchstein, Hubertus 2016: Typen moderner Demokratietheorien. Überblick und Sortierungsvorschlag, Wiesbaden.
- Buchstein, Hubertus 2020: Buchforum: Radikale Demokratietheorien zur Einführung, in: <https://www.theorieblog.de/index.php/2020/10/buchforum-radikale-demokratietheorien-zur-einfuehrung/>; 22.09.2025.
- Boyd, Danah 2017: Did Media Literacy Backfire?, in: <https://qz.com/881438/did-media-literacy-backfire/>; 22.09.2025.
- Christoph, Stefan 2022: On Conspiracy Thinking: Conspiracist Ideology as a Modern Phenomenon, in: Politics and Governance 10: 4, 135-145.
- Collier, David/Hidalgo, Fernando Daniel/Maciuceanu, Andra Olivia 2016: Essentially Contested Concepts: Debates and Applications, in: Journal of Political Ideologies, 11: 3, 211-246.

- Collins, Loren 2012: Bullspotting. Finding Facts in the Age of Misinformation, Amherst, NY.
- Coppedge, Michael/Gerring, John/Altman, David/Bernhard, Michael/Fish, Steven/Hicken, Allen/Kroenig, Matthew/Lindberg, Staffan I./McMann, Kelly/Paxton, Pamela/Semetko, Holli A./Skaaning, Svend-Erik/Staton, Jeffrey/Teoriell, Jan 2011: Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. In: Perspectives on Politics, 9: 2, 247-267.
- Dück, Elena/Ostermann, Falk/Albörden, Laura von 2025: Nichts steht mehr fest? Plurale Perspektiven auf Kontestation in der Politikwissenschaft, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 32: 2, 144-156.
- Flügel-Martinsen, Oliver 2017: Befragungen des Politischen: Subjektkonstitution – Gesellschaftsordnung – Radikale Demokratie, Wiesbaden.
- Fraenkel, Ernst [1964] 2007a: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie, in: Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Gesammelte Schriften, Band 5, Demokratie und Pluralismus, Baden-Baden, 256–280.
- Fraenkel, Ernst [1966] 2007b: Möglichkeiten und Grenzen politischer Mitarbeit der Bürger in einer modernen parlamentarischen Demokratie, in: Fraenkel, Ernst (Hrsg.): Gesammelte Schriften, Band 5, Demokratie und Pluralismus, Baden-Baden, 283–296.
- Freeden, Michael 1996: Ideologies and Political Theory. A Conceptual Approach, New York, NY.
- Freeden, Michael 2006: Ideology and Political Theory, in: Journal of Political Ideologies, 11: 1, 3-22.
- Gallie, Walter Bryce 1955: Essentially Contested Concepts, in: Proceedings of the Aristotelian Society 56, 167-198.
- Hartmann, Christian/Vordermayer, Thomas/Plöckinger, Othmar/Töppel, Roman (Hrsg.) 2022: Hitler, Mein Kampf. Eine kritische Edition, unter Mitarbeit von Pascal Trees, Angelika Reizle und Martina Seewald-Mooser, im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte München-Berlin, 13. Auflage, München.
- Heidenreich, Felix 2022: Demokratie als Zumutung: Für eine andere Bürgerlichkeit, Stuttgart.
- Hidalgo, Oliver 2014: Die Antinomien der Demokratie, Frankfurt a. M.
- Hidalgo, Oliver 2018: Von den Antinomien zu den Strukturdefekten der Demokratie., in: Mannewitz, Tom (Hrsg.): Die Demokratie und ihre Defekte, Wiesbaden, 33-55.
- Ish-Shalom, Piki 2006: Theory as a Hermeneutical Mechanism: The Democratic-Peace Thesis and the Politics of Democratization, in: European Journal of International Relations 12: 4, 565-598.
- Jaeger, Tobias 2014: Hass, Neid, Wahn. Antiamerikanismus in den deutschen Medien, Frankfurt a. M.
- Jane, Emma A./Fleming, Chris 2014: Modern Conspiracy. The Importance of Being Paranoid, New York, NY.
- Kasseckert, Markus 2021: Die ordoliberal Disziplinierung Europas? Lesenotiz zu Thomas Biebricher „Die politische Theorie des Neoliberalismus“, in: <https://www.theorieblog.de/index.php/2021/07/die-ordoliberale-disziplinierung-europas-lesenotiz-zu-thomas-biebricher-die-politische-theorie-des-neoliberalismus/>; 22.09.2025.
- Kuchler, Daniel 2015: Republikanismus im Spannungsfeld zwischen Politik und Verrechtlichung, in: Bauerschmidt, Jonathan/Fassbender, Bardo/Müller, Michael Wolfgang/Siehr, Angelika/Unsel, Christopher (Hrsg.): Konstitutionalisierung in Zeiten globaler Krisen, Baden-Baden, 105-140.
- Lefort, Claude 1986: The Political Forms of Modern Society. Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism, herausgegeben und eingeführt von John. B. Thompson, Cambridge, MA.
- Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hrsg.) 2012: Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden.
- Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. 2016: Zeitgenössische empirische Demokratietheorie: Eine Einführung, in: Lembcke, Oliver W./Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (Hrsg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien, Wiesbaden, 7-20.

- Llanque, Marcus 2008: Politische Ideengeschichte. Ein Gewebe politischer Diskurse, München.
- Manow, Philip 2020: (Ent-)Demokratisierung der Demokratie, Berlin.
- Marchart, Oliver 2010: Die politische Differenz: zum Denken des Politischen bei Nancy, Lefort, Badiou, Laclau und Agamben, Berlin.
- Mouffe, Chantal 2002: Which Public Sphere for a Democratic Society? in: *Theoria: A Journal of Social and Political Theory* 49: 99, 55-65.
- Mouffe, Chantal 2007: Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion, aus dem Englischen von Niels Neumeier, Frankfurt a. M.
- Miller, Max 1986: Kollektive Lernprozesse. Studien zur Grundlegung einer soziologischen Lerntheorie, 1. Auflage, Frankfurt a. M.
- Namier, Lewis 1952: *Avenues of History*, London.
- Pettit, Philip 1997: *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford.
- Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Yendell, Alexander 2020: Zersetzungspotentiale einer demokratischen politischen Kultur: Verschwörungstheorien und erodierender gesellschaftlicher Zusammenhalt?, in: Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität*. Leipziger Autoritarismus Studie 2020, Gießen, 89-118.
- Pipes, Daniel 1998: *Verschwörung. Faszination und Macht des Geheimen*, München.
- Q Drops, in: <https://qalerts.app/qalerts-compressed.pdf>; 03.10.2024.
- Rancière, Jacques 2014: Demokratie und Postdemokratie, in: Badiou, Alain/Rancière, Jacques (Hrsg.): *Politik der Wahrheit*, aus dem Französischen von Rado Riha, 3. durchgesehene Auflage, Wien, 119-156.
- Reder, Michael 2022: Anerkennung, III. Sozialethisch, Version 08.06.2022, in: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Anerkennung>; 22.09.2025.
- Rosanvallon, Pierre 2017: Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens, aus dem Französischen von Michael Halfbrodt, Hamburg.
- Schießler, Clara/Hellweg, Nele/Decker, Oliver 2020: Aberglaube, Esoterik und Verschwörungsmentalität in Zeiten der Pandemie, in: Decker, Oliver/Brähler, Elmar (Hrsg.): *Autoritäre Dynamiken. Alte Ressentiments – neue Radikalität*. Leipziger Autoritarismus Studie 2020, Gießen, 283-310.
- Schindler, Sebastian 2020: The Task of Critique in Times of Post-truth Politics, in: *Review of International Studies*, 46: 3, 376–394.
- Schindler, Sebastian 2023a: Verschwörungsideologie, Rationalismus, Wettbewerb: Elemente einer Theorie postfaktischer Politik, in: *Behemoth* 16: 2, 39-47
- Schindler, Sebastian 2023b: Post-truth Politics and Neoliberal Competition: The Social Sources of Dogmatic Cynicism, in: *International Theory*, 16: 1, 102–121.
- Schönberger, Sophie 2023: *Zumutung Demokratie: Ein Essay*, München.
- Schumpeter, Joseph A. 2020 [1942]: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie: Mit einer Einführung von Heinz D. Kurz*, 10. ergänzte Auflage, Stuttgart.
- Straßenberger, Grit/Münkler, Herfried 2007: Was das Fach zusammenhält. Die Bedeutung der Politischen Theorie und Ideengeschichte für die Politikwissenschaft, in: Buchstein, Hubertus/Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Politische Theorie und Politikwissenschaft*, Wiesbaden, 45-79.
- Wallaschek, Stefan 2017: Chantal Mouffe und die Institutionenfrage, in: *ZPTh* 8: 1, 3-22.
- Weber, Max 1919: *Wissenschaft als Beruf*, München und Leipzig.
- Wiener, Antje 2014: *A Theory of Contestation*, Berlin.
- Wolff, Jonas 2023: From the Varieties of Democracy to the Defense of Liberal Democracy: V-Dem and the Reconstitution of Liberal Hegemony under Threat, in: *Contemporary Politics* 29: 2, 161-181.

Barking up the wrong tree? Praxen des Kontestierens und die *rules-based international order*

Die Kontestationsforschung konnte mit einer relationalen Ontologie die grundsätzliche Umstrittenheit normativer Praktiken zum zentralen Ort des Sozialen wenden und ein innovatives Beobachtungsschema zur Konstruktion sozialer Wirklichkeit einführen. Überraschend untertheoretisiert blieb hingegen das Problem, wie sich Zusammenhänge zwischen Momenten der Anfechtung und generativen Prozessen globaler Ordnungsbildung erforschen lassen. Der Beitrag adressiert diesen Zusammenhang und argumentiert, dass politische Kontestation nicht auf ein dissidentes Verhalten reduziert werden kann, sondern als eine voraussetzungsreiche soziale Praxis und kollektiver Akt der Welterfassung zu verstehen ist, der bereits mit der Beschreibung eines Problemzusammenhangs beginnt. Empirisch lässt sich damit rekonstruieren, wie gegenwärtige Bezugnahmen auf eine rules-based international order als eine Praxis des Kontestierens operiert, die in der Konfrontation mit rivalisierenden Interpretationspraxen auf wechselseitige Wahrnehmungsdissonanzen stößt.

1. Einleitung: Kontestation als eine Praxis internationaler Ordnungsbildung^{*1}

Der Kontestationsforschung ist es in einer Logik der Praktikabilität (Pouliot 2008) gelungen, Normativität an eine soziale Praxis mit konstitutiven Effekten für die internationale Ordnung zu binden. Die Bedeutung normativer Strukturen, so die Prämisse, liegt als alltägliche Aktivität „im Gebrauch“ (Wiener 2018: 27; Gadinger 2016: 196; Kratochwil 2014: 57-58). Eine solche Perspektive akzentuiert, dass selbst positive Normen des Völkerrechts häufig erst mit ihrer Interpretation in konkreten Krisen eine soziale Signifikanz und situierte Konflikthaftigkeit entfalten, weil mit ihnen erst auf der Handlungsebene einschneidende Festlegungen verbunden sind. Die Performativität der Praxis verdeutlicht sich hier beispielsweise in vermeintlich terminologischen Disputen um bestehende Normsysteme in internationalen Organisationen wie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN), in denen nicht nur darum gerungen wird, wie diese zu interpretieren sind, sondern immer auch, welche situativen Handlungsmöglichkeiten aus ihnen resultieren. Ihre

* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

1 Für hilfreiche Kommentare früherer Fassungen danke ich Antje Wiener, Lisbeth Zimmermann, Peter Katzenstein, Falk Ostermann, Max Lesch, Gunther Hellmann und Jens Bartsch sowie den Panelist:innen während der DVPW-Perspektivtagung zu „Plurale Perspektiven auf politische Kontestation“ im März 2024 in Kiel sowie zwei anonymen Gutachter*innen.

praktische Bedeutung wird so über ihre Genese hinaus fortlaufend neu ausgehandelt.

Problematisch wird es hingegen, wenn der Gebrauch nicht auch in eine einheitliche Praxis mündet, sondern rivalisierende Staatengruppen autonomen Paradigmen der Völkerrechtsinterpretation und Identifikation von Handlungsalternativen folgen, die in der Begegnung konkreter Situationen in einen Widerspruch zueinander treten. Irritiert sind dann nicht lediglich auseinanderlaufende Argumentationslinien, als vielmehr ihre wechselseitigen Handlungsvollzüge und Formen der Problembeschreibung selbst. Chinas und Russlands Vorwürfe einer „western hegemony in the interpretation of international law“ (Mälksoo 2016) etwa gründen auf einem Interpretationsparadigma, dessen spezifische Problemwahrnehmungen sich überhaupt erst aus der Bindung völkerrechtlicher Souveränität an einen Großraumbegriff ableiten. Eine solche Semantik der „Einflusssphären“ (Hecke 2022) steht einerseits im Widerspruch zur modernen Völkerrechtsordnung, leitet andererseits aber auch eigene Handlungsoperationen wie der extraterritorialen Souveränitätsverteidigung im „nahen Ausland“ an, die einer liberalen Ordnungspraxis fremd und irrational erscheinen (Schneckener 2022). Solche Divergenzen zwischen Praxen des Kontestierens „cannot be solved only by textual interpretations of the UN Charter“ (Mälksoo 2016), weil – so das zentrale Argument in diesem Beitrag – Kontestation bereits mit der vorausgehenden Umformung einer unbestimmten Situation der Weltpolitik in einen spezifischen *Problemzusammenhang* (Sachverhalt) beginnt. Dieser Aspekt wird in bestehenden Ansätzen vielfach übersehen.

Damit lässt sich das in der Kontestationsforschung bislang überraschend vernachlässigte Problem adressieren, wie sich Zusammenhänge zwischen Momenten der Anfechtung (*contestation*) und generativen Prozessen globaler Ordnungsbildung (*ordering*) erforschen lassen. Möglich wird dies durch die Beobachtung, dass Kontestationsprozesse mehr als nur reaktive Akte der Herausforderung sind, weil sie als eine normgenerative Praxis zugleich etablierte Strukturen proaktiv re-formulieren (Wiener 2018). Entgegen etablierten Definitionen lässt sich politische Kontestation hingegen nie auf ein dissidentes Verhalten reduzieren, das sich nur *gegen* etwas richtet. Denn etablierte Strukturen zu kontestieren, zwingt genuin zu neuen normativen Festlegungen, die *Gründe* für ein solches Handeln bereitstellen. Wer normative Geltungsansprüche oder das soziale Wissen internationaler Gemeinschaften herausfordert, handelt also selbst nicht außerhalb sozialer Strukturen. Vielmehr ist Kontestation eine voraussetzungsreiche soziale Praxis² und ein kollektiver Akt der Welterfassung, mit dem Intelligibilität über das zu Grunde liegende Problem einer Situation geschaffen und Möglichkeiten des Handelns gegliedert werden. Praxen des Kontestierens konstituieren dann, welche Situationen als (un-)geordnet

2 Hier wird der Begriff der Praxis als genuin routiniertes *und* kreatives soziales Handeln verstanden, so wie er in pragmatistischen Beiträgen der Internationalen Beziehungen (IB) diskutiert wird: „Praxis happens or unfolds as interaction in time. It is unique and rule-following at the same time; it entails conscious (reflective) acting – what Dewey calls ‚intelligent action‘ in solving complex , problematic situations‘ – as well as subconscious, more instinctive or ‚habitual‘ doing (Dewey, 1938)“ (Hellmann/Steffek 2021: 74).

oder (un-)problematisch gelten und ordnen die Welt durch die Herausbildung neuer konstitutiver Zusammenhänge. Unterscheidungen zwischen (Norm-)Konformität und Kontestation sind folglich als relationale Leitdifferenz zu denken, die sich nur *innerhalb* einer bestehenden Ordnungspraxis auflösen lassen.

Während die Kontestationsforschung bislang die Umstrittenheit von Normen und deren Implikationen ins Zentrum rückte (Deitelhoff/Zimmermann 2018), spielten variierende Praxen des Kontestierens und ihre jeweilige Logik der Problem- und Welterfassung eine nur marginalisierte Rolle. Kontestation wurde vorwiegend als ein singuläres Phänomen beschrieben. Wenn Kontestation als eine soziale Praxis zu verstehen ist, muss aber angenommen werden, dass in der Weltpolitik eine Multiplizität konkurrierender Praxen des Kontestierens miteinander interagieren. Eine soziale Varianz zeigt sich folglich nicht nur durch die unterschiedlichen Effekte, die Prozesse der Anfechtung von Normen durch Sprache und Handeln haben können (Stimmer/Wisken 2019; Stimmer 2019: 38-40), sondern bereits in heterogenen Akten, wie Akteure Situationsdeutungen (be-)streiten und damit *Problemzusammenhänge* konstituieren. Anders als von früheren Ansätzen insinuiert, beginnt Kontestation damit nicht erst mit einer Handlungssequenz, in der sich Akteure gegen etablierte Strukturen wenden, sondern bereits mit der vorgelagerten Konstruktion eines Problems und dessen Einbettung in inferentiellen Beziehungen³ zu möglichen Handlungsfolgerungen. Ein solcher Problemzusammenhang gibt erst Anlass zur Kontestation und strukturiert wesentlich vor, wie und was Akteuren zu kontestieren sinnvoll erscheint. Weitestgehend unbeachtet blieb damit, welche Dynamiken sich zwischen „multiplen Ordnungen“ (Flockhart/Korosteleva 2022) der Weltpolitik und ihren verfestigten Praxen des Kontestierens zeigen und wie die Inkompatibilität ihrer je eigenen Rationalitäten zu wechselseitigen Wahrnehmungsdissonanzen beitragen: Wie werden Handlungen in konkreten Krisen der Weltpolitik überhaupt erst in abweichender Weise *als* Akt der Kontestation erfasst? Und welche Aspekte einer Situation gelten als problematisch?

Gegenwärtige Bezugnahmen auf eine „rules-based international order“ gegenüber einer „more just and equitable world order“⁴, welche die sonst diplomatisch üblichen Verweise auf das Völkerrecht zunehmend ablösen (Jorgensen 2021), können als Ausdruck dessen gelesen werden, dass seltener über konkrete Völkerrechts-

3 Zum Begriff siehe Brandom: „Our attitudes and acts exhibit an intelligible content, a content that can be grasped or understood, by being caught up in a web of reasons, by being inferentially articulated. Understanding in this favored sense is a grasp of reasons, mastery of proprieties of theoretical and practical inference“ (1998: 5).

4 Abgrenzungsversuche zwischen „systemischen Rivalen“ (Auswärtiges Amt 2023b: 12, 23) im UN-Sicherheitsrat artikulieren sich zunehmend auch in semantischen Differenzierungen des Ordnungsbegriffs. Während westliche Staaten den Begriff der „rules-based international order“ gebrauchen, rekurren Russland und China auf eine „just and equitable world order“ (United Nations Security Council 2022a; United Nations Security Council 2023a). Andere Staaten wie Indien verweisen auf Formeln wie einer „global order based on international law, the principles of the Charter of the United Nations and respect for the territorial integrity and sovereignty of all States“ (United Nations Security Council 2023a). Sie nehmen damit zwar jeweils das Völkerrecht für sich in Anspruch, grenzen sich aber explizit von den Auslegungspraktiken anderer Staaten ab.

normen als über Praxen des Kontestierens gerungen wird. Konkurrierende Praxen des Kontestierens und ihre emergenten Interaktionsmuster begegnen sich dabei, trotz des beidseitigen Rekurrerens auf formalisierte Normbestände der UN-Charta, nicht selten mit wechselseitiger Irritation, wenn ihre divergierenden Problembe-schreibungen völkerrechtliche Auslegungsfragen überlagern – *they are barking up the wrong tree*.

Der Beitrag untersucht am Beispiel der zunehmenden Substitution des Völker-rechtsbegriffs durch Konzepte wie der *rules-based international order* in diploma-tischen Kontexten die sozialen Voraussetzungen von Kontestation als *Praxis* (Ab-schnitt 2). Darauf aufbauend werden konzeptuelle Zugänge zum Zusammenhang von Kontestation und Ordnungsbildung entwickelt. Entgegen gängigen Perspekti-ven wird Kontestation dabei als ein jedem reaktiven Handeln vorgelagerter Akt kol-lektiver Welterfassung verstanden, der Problemzusammenhänge konstituiert, sich damit aber *nie* nur gegen etwas richtet (Abschnitt 3 und 4). Abschnitt 5 zeigt empirisch, wie sich diese Dynamiken in konfligierenden Praxen des Kontestierens manifestieren.

2. Von Normen, über Normkontestation zu Praxen des Kontestierens

Die Kontestationsforschung konnte mit einer relationalen Ontologie die grundsätz-liche Umstrittenheit normativer Praktiken zum zentralen Ort sozialer Ordnungsbil-dung wenden und damit ein innovatives Beobachtungsschema zur Konstruktion sozialer Wirklichkeit einführen. Das innovative Potenzial lag dabei in der Möglich-keit, Kontestation im Kontrast zu verwandten Phänomenen wie dem der *Dissidenz* oder des *Widerstandes* als eine *normgenerierende Praxis* (Wiener 2018: 35) zu konzeptualisieren und als sozialen Strukturen inhärent zu betrachten. Maßgeblich hierfür war die Annahme, dass sich die soziale Geltung normativer Praktiken nicht allein über die Konformität des Verhaltens individueller Akteure gegenüber einer ontologisch fixierten Norm beobachten lässt, die als ein geteilter Standard der An-gemessenheit einen normativen Standpunkt immer schon vorgibt (Brunnée/Tooze 2018: 9; Daase 2013). Einem solchen Begriffsverständnis war die frühe Normen-forschung noch gefolgt (Finnemore 1996; Finnemore/Sikkink 1998). Denn wird die Geltung sozialer Standards an diskursiv vermittelte intersubjektivität gebunden, aus der sozial konstruierte Verhaltenssätze hervorgehen, erscheinen ihre „bislang objek-tiv bewährten Situationsdeutungen“ (Honneth 1994: 115) in Momenten grundsätzli-cher Kontestation ihrer inter-subjektiven „Geltung beraubt und als bloß subjektive Vorstellungen von der übrigen Wirklichkeit getrennt“ (Honneth 1994: 115). Die soziale Qualität normativer Praktiken schien damit ausgerechnet in Situationen des Streits abhandengekommen. Eine *Relationalität* von Kontestation, die ebenso von multiplen Maßstäben normativer Richtigkeit (Willaschek 2021; Winston 2018) wie auch von kontingenten Erwartungen legitimer Formen des Bestreitens ausgehen muss, markiert eine konzeptuelle Blindstelle für die klassische Normenforschung.

2.1 Kontestation von Normen als epistemisches Problem

Die sozialen Implikationen von Kontestationsprozessen als ein performatives Phänomen der Weltpolitik stellte also zunächst eine theoretische Herausforderung für eine Normenforschung dar, die in einer frühen Phase noch darum bemüht war zu zeigen, ob und wie Normen in einer anarchisch strukturierten Welt bedeutsam sind (March/Olsen 1998; Cortell/Davis 1996). Hier galt es nachzuweisen, dass Normen ebenso performativ ein verständigungsorientiertes Handeln anleiten wie vermeintlich leichter zu beobachtende Phänomene wie das Verfolgen machtorientierter Interessen in zwischenstaatlichen Kooperationsproblemen. Ein solches Forschungsprogramm gegenüber „paradigmatischen Lieblingsfeinden“ (Rosert 2012: 600) wie dem (Neo-)Realismus zu behaupten, war mit einem Vokabular überzeugender zu erreichen, das dessen Ontologie emuliert und Anschlussfähig herstellt: Für die *weichen* normativen Strukturen der Weltpolitik musste eine begrifflich ebenso starke Faktizität reserviert werden, wie für die *harten* Realitäten macht- und interessenorientierten Handelns, die unter dem Paradigma einer anarchischen Struktur des internationalen Systems die noch dominierende Semantik zur Beschreibung internationaler Ordnungsdynamiken bereitstellte. Dass Normen eine soziale Rolle spielen, konnte so, durchaus mit eindrucksvollen Erfolgen (Deitelhoff 2017), besonders in einer zweiten empirischen Phase gezeigt werden, in der es um Dynamiken wie dem Wandel, Lokalisierung oder der Erosion von Normen ging (Rosert 2012).

Ein solcher Normbegriff und der Versuch, theoretische Anschlussfähigkeit herzustellen, hat aber einen hohen Preis. Er reifiziert das Soziale und versperrt den empirischen Blick für die Prozessualität und Relationalität normativer Strukturen im Gebrauch. Denn aus der Perspektive von Normen als Standards angemessenen Verhaltens ist normabweichendes Handeln nur durch eine behelfsmäßige *Zuschreibung* aus der Beobachtungsperspektive, als *abweichend* erfassbar, für die eine reifizierte Norm als Kontrastfolie notwendig ist – die selbst, einmal im Prozess ihrer Diffusion gefestigt, gerade nicht (mehr) als sozial konstruiert behandelt wird. Handeln in der Weltpolitik wird aus einer solchen Perspektive vielmehr dann als ein Akt der Kontestation beobachtet, wenn es mit einer zuvor identifizierten und reifizierten Norm in Widerspruch steht. Normen wurden so als diskursiv hergestellte soziale Fakten verhandelt, von denen man situations- und kontextübergreifend ein ergebnisähnliches Verhalten erwartete. Ein solches Normkonzept gerät in Bedrängnis, wenn es mit einer Multiplizität sozialer Standards konfrontiert wird oder die normativen Praktiken selbst umstritten sind, auf denen geteilte Standards beruhen. Dann lässt sich ein objektivierbarer Standard gerade nicht finden. Prozesse der Kontestation stellen hier eine konzeptuelle und empirische Herausforderung dar, dessen Dynamiken sich in einem Beobachtungsschema statischer Standards nicht darstellen lassen.

Damit stand die Normenforschung vor einem Relativismusproblem. Denn eine als geteilter Standard wirkende Norm ist an die Voraussetzung stabiler normativer Praktiken einer Gemeinschaft gebunden, die *soziale Gründe* für ihre Angemessenheit bereitstellen (Brunnée/Toope 2018). Ein solcher absoluter Maßstab lässt sich in

Momenten des Streits aber nur dann wiederfinden, wenn diese Gründe, warum ein Verhalten intersubjektiv als angemessen gelten soll, selbst gerade nicht umstritten sind. Akteure können dann mit und über Normen streiten, müssen sich dabei aber immer schon über ein Referenzsystem einig sein, auf dessen Grundlage normative Grenzziehungen getroffen werden. Die Beobachtung von Kontestation als eine soziale Praxis normgenerativen Handelns (Wiener 2014: 1), mit der sich die in Frage stehende Norm und die mit ihr konstruierte und konstituierte soziale Wirklichkeit selbst restrukturiert, war damit stark erschwert. Auch Akte des Kontestierens erschienen vornehmlich als ein Verhalten, das sich *gegen* etwas richtet; eine Semantik der Standards führt einen Dualismus ein, in dem Kontestation nicht mehr als eine Abweichung von derselben darstellt. Dass eine solche Konzeptualisierung den Komplexitäten normativen Handelns in konkreten Problemsituationen nicht gerecht wird, wurde vor allem im Anschluss an die linguistische und pragmatische Wende heftig kritisiert: „[...] actors are not normative dopes, because situations are usually ambiguous and allow for ‚bending‘ the rules. This introduces new meanings and allows for innovation in coping with social problems” (Kratochwil 2011: 50).

2.2 Kontestation als alltägliches Phänomen des Sozialen

Mit der Betonung von sozialer Kontingenz und der konzeptuellen Umkehr, nicht nur die Ambiguität von Normativität, sondern auch die Normativität von Umstrittenheit als ein alltägliches Phänomen der Weltpolitik zu normalisieren, wurden die Bemühungen zunehmend darauf gelenkt, das Konzept der Norm einer solchen „teleologischen Logik” (Daase 2013: 47) zu entziehen. Gegen eine Reifizierung von Normen haben die Kontestationsforschung (Wiener 2014) und die praxistheoretisch informierte Normenforschung (Gadinger 2022; Pratt 2019; Brunnée/Toope 2018; Lesch 2017; Lesch/Loh 2023) Normativität an sozial eingebettete Praktiken gebunden, die sich als „meaning in use” (Wiener 2018: 35) fortlaufend reproduzieren und reformulieren. Auch die kritische Normenforschung hat auf einen Primat der Praxis als soziale Voraussetzung von Normativität hingewiesen und Kontestation zum Normalfall des Sozialen gewendet: „Wenn Normen nicht als soziale Fakten ontologisiert und damit auf ihre strukturierende Dimension reduziert werden sollen, muss weiter angenommen werden, dass die Bedeutung von Normen als soziale Praxis konstituiert wird und ihre Bedeutung umstritten ist“ (Schillinger/Niemann 2021: 146). Stattdessen wurde mit einer „dual quality“ von Normen argumentiert und betont, diese seien „both structuring and socially constructed through interaction in a context. While stable over particular periods, they always remain flexible by definition“ (Wiener 2007: 49). Normative Praktiken sind also nicht trotz, sondern gerade *wegen* ihrer Umstrittenheit sozial bedeutsam, weil sie nur so Handlungsgründe bereitstellen und Entscheidungen in kritischen Situationen rechtfertigen. Normativität ist dann sogar auf Kontestation angewiesen, um sozial signifikant zu sein.

Die Sozialität von Normen geht also über ein Element der Verhaltenskonformität und Akzeptanz situationsunabhängiger Standards hinaus und muss in Rechnung stellen, dass „Normen zugleich sozial konstruiert als auch soziale Wirklichkeit konstruierend sind“ (Gholiagha et al. 2021: 223). Eine solche Perspektive verschiebt den Fokus von einzelnen Normen oder Prinzipien auf Prozesse der Kontestation selbst, die für die Beobachtung einer situativen Praxis von Weltpolitik nicht nur statische Aushandlungsergebnisse (*die Norm*), sondern auch emergente Interaktionsmuster erfassen kann. Kontestation ist mithin keine Ausnahmeerscheinung, sondern ein selbstverständliches Phänomen des Sozialen (Orchard/Wiener 2024: 14).

2.3 Neue Beobachtungsschemata

Die Kontestationsforschung eröffnet mit dieser Perspektive zugleich ein neues Beobachtungsschema, indem das Soziale insgesamt nicht mehr über die Intersubjektivität zwischen individuellen Akteuren gefasst, sondern an Intelligibilität und praktisches Wissen gebunden wird (Schatzki 1996: 12-13). Intelligibilität dafür, was als Normativität gelten kann, konstituiert und kontestiert sich innerhalb sozialer Gemeinschaften in einem geteilten Hintergrundwissen und im fortlaufenden Gebrauch normativer Strukturen (*meaning in use*) und schafft damit erst ihre soziale Voraussetzung.⁵ Besonders die praxistheoretische Normenforschung rückt infolgedessen normative Praktiken, Normbündel oder Normativität statt isolierte *Normen* ins Zentrum der empirischen Analyse (Gadinger 2022; Willaschek 2021; Winston 2018). Prozesse der Kontestation sind hier selbst als eine soziale Praxis beobachtbar: Wenn Normen als Interaktionen *in* Praktiken gründen und Praktiken der Ort sind, an dem sich soziale Intelligibilität für normative Geltung artikuliert, wirken auch Akte des Kontestierens genuin normgenerativ. Kontestation erweitert dann Möglichkeitshorizonte normativen Handelns, wenn konkurrierende Deutungs- und Geltungsansprüche oder ganze Weltbilder auf Anerkennung stoßen oder andere irritieren – und damit ihrerseits neue Möglichkeiten der Kontestation generieren. Damit liegt in der Kontestationsforschung nicht nur das Potenzial, den Normbegriff von der Vorstellung einer isolierbaren Entität zu lösen, sondern sie eröffnet auch ein neues Forschungsprogramm. Soziale Interaktionen kreisen nunmehr um die Frage, *wessen* normgenerierende Kontestation zur fortlaufenden (Re-)Strukturierung internationaler Ordnung beitragen – und wessen nicht. Nicht mehr „why do norms matter“, sondern „whose practices count“ ist die paradigmatische Leitfrage (Wiener 2018: 1-3).

5 Zum Begriff der Intelligibilität siehe Schatzki: „People's lives hang together not only through cooperation and rationality as well as conformity to ends, norms, and rules, but also through understanding and intelligibility. Think, for instance, of how people brought up in the same culture typically understand objects in settings alike. No matter how ubiquitous and decisive normative regulation and cooperation-rationality-knowledge may be for human coexistence, this additional medium of coexistence accompanies and/or underlies their contribution to sociality and social order“ (1996: 16).

3. *Barking up the wrong tree: Praxen des Kontestierens*

Umso überraschender muss aber erscheinen, dass auch die Kontestationsforschung das Konzept der Kontestation zumeist im Singular verwendet. Damit wird die Kontestation *von* Normen oder normativen Praktiken fokussiert, aber nicht in Rechnung gestellt, dass Krisendynamiken mitunter von multiplen Praxen des Kontestierens geprägt sind. Ausdruck findet dies in einer Fokussierung auf unterschiedliche Intentionen oder Effekte von Kontestation und einer Orientierung an der Leitfrage, ob etwa mit einer Stärkung oder Schwächung umstrittener Normen zu rechnen ist und inwiefern ihre Robustheit berührt wird (Drubel/Mende 2023; Deitelhoff/Zimmermann 2018; Arcudi 2016), oder wie unterschiedliche Typen wie einer „discursive or behavioural contestation“ (Stimmer/Wisken 2019; Stimmer 2019: 38-40) die Implementierungsmechanismen von Normen unterwandern. Antje Wiener (2014; 2018) ist hingegen an Bedeutung durch Gebrauch interessiert und unterscheidet in produktiver Weise zwischen „proactive“ und „reactive contestation“ (Wiener 2018: 38), um eine Differenzierung zwischen Konkretisierung oder normgenerierender Modifizierung einerseits und Normverletzung andererseits treffen zu können. Gemeinsam ist diesen Ansätzen hingegen, dass sie sich dafür interessieren, was Kontestation bewirkt, d.h. was passiert, *nachdem* Akteure normative Praktiken oder Normsysteme herausfordern. Dafür werden konzeptuell unterschiedliche Modi unterschieden, von denen Effekte erwartet werden können.

Vielfach unberücksichtigt scheint hingegen die zentrale epistemische Bedingung dieser Ansätze, dass jede konzeptuelle Unterscheidung notwendigerweise einen (normativen) Standpunkt oder ontologische Referenz schon voraussetzt. Zum Sprachspiel einer Schwächung oder Stärkung von Normen etwa gehört die vorausgesetzte Bedingung einer reifizierten Norm, die als nicht-kontingente Konstrastfolien bereitsteht; Forschende können dann eine begründbare Differenz aus dritter Perspektive beobachten, müssen dafür aber zugleich eine spezifische Lesart dieser Norm selbst einnehmen und objektivieren, um normförderndes von normzersetzendes Verhalten zu unterscheiden. Dies stellt weder theoretisch noch methodologisch ein Problem per se dar, solange die Relationalität der damit angestellten Beobachtung reflektiert wird, die auch in der Praxis der Weltpolitik mit einem Normwandel oder sich verändernden Normverständnissen immer wieder variieren. Die Möglichkeit, multiple Maßstäbe normativer Richtigkeit in diese Perspektive einzuspeisen, bleibt aber gänzlich versperrt. Während auch bei Wiener das Konzept der Kontestation breit definiert wird als „a social practice [that] entails objection to specific issues that matter to people“ (Wiener 2014: 3), bleibt zunächst unklar, wer oder woran sich entscheidet, was die „specific issues“ sein mögen und aus wessen Perspektive zwischen proaktiver und reaktiver Kontestation unterschieden wird. Proaktiv oder reaktiv ist ein Verhalten nur relativ zu anderen,⁶ sodass in einem

6 Robert Brandom hat das Problem der Relationalität von Verhaltensbeschreibungen dadurch zu verdeutlichen versucht, dass er die Ambiguität ihrer Beobachtung hervorhebt: „The problem is that any set of performances exhibits many regularities. [...] A performance

Streit, in dem beide Seiten normative Richtigkeit für sich reklamieren, das eigene Handeln genuin als proaktiv und das des Gegenübers als genuin reaktiv erscheinen muss. Eine intersubjektive Verständigung über solche *Rollen* setzt vielmehr ein geteiltes situationsbezogenes Bewusstsein voraus, sodass die beteiligten Akteure (und die Beobachtenden) ihr Handeln auf einer gemeinsamen Problemdeutung gründen. Der Normalfall scheint hingegen gerade darin zu liegen, dass multiple „issues that matter to [some] people“ und konkurrierende Problembeschreibungen den Ausgangspunkt politischer Kontestation bilden. Auch sozial bedeutsame Differenzierungen zwischen proaktivem und reaktivem Handeln werden mithin nicht aus einer „view from nowhere“ (Kratochwil 2018: 370), sondern als Teil sozialer Praxen gezogen, die sich überlappen und inkongruent gegenüberstehen können. Putins Russland etwa würde kaum darin übereinstimmen, das eigene Handeln in der Ukraine als reaktiv zu bezeichnen, sondern in Rekurs auf eigene Problembeschreibungen als einen proaktiven Akt im Dienst der Herausbildung vermeintlich „gerechterer“ Ordnungsarrangements.⁷ Entscheidend scheint also *immer* auch die situative Konstruktion geltender Problemzusammenhänge als konstitutiver Teil unterschiedlicher Praxen des Kontestierens zu sein, mit denen die handelnden Akteure solche normativen Standpunkte und ontologischen Referenzen immer wieder *selbst herausbilden*. Kontestation beginnt insofern nicht erst mit einer Handlungssequenz der (sprachlichen oder handelnden) Herausforderung etablierter Strukturen, weil schon eine vorausgehende Umformung einer Situation in einen spezifischen Problemzusammenhang soziale Gründe für Kontestation bereitstellt und normative Grenzziehungen etabliert. Solche Problemzusammenhänge als der Ausgangspunkt jeder politischen Kontestation („issues that matter to people“ (Wiener 2014: 3)) finden Akteure nicht als prä-existierenden Kontext schon immer vor, sondern etablieren ihn durch ihre sozialen Praxen, in denen Situationen in einen geordneten Zusammenhang *gebracht* werden.

can be denominated ‚irregular‘ only with respect to a specified regularity, not *tout court*“ (1998: 28). Ein Verhalten mag also parallel, d.h. *gleichzeitig* als proaktiv und reaktiv für ein heterogenes Publikum erscheinen.

- 7 „The sides underline that Russia and China, as world powers and permanent members of the United Nations Security Council, intend to firmly adhere to moral principles and accept their responsibility, strongly advocate the international system with the central coordinating role of the United Nations in international affairs, defend the world order based on international law, including the purposes and principles of the Charter of the United Nations, advance multipolarity and promote the democratization of international relations, together create an even more prospering, stable, and just world, jointly build international relations of a new type. [...] The Chinese side notes the significance of the efforts taken by the Russian side to establish a just multipolar system of international relations.“ (Kremlin 2022). In einem weiteren *Joint Statement* aus dem Mai 2025 bekräftigen beide Seiten ihre Lesart des Völkerrechts und ihre Bemühungen „to Uphold the Authority of International Law“ als unvereinbar mit der Rechtspraxis einer regelbasierten Ordnung und einer internationalen Verurteilung russischer und chinesischer Ansprüche (Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China 2025).

Praxen des Kontestierens können hier verstanden werden als ein jedem reaktiven Handeln⁸ vorgelagerter Akt der Problem- und Welterfassung, der geltende Problemzusammenhänge einer Situation konstituiert und durch die damit getroffenen Festlegungen dezidierte Handlungsalternativen ermöglicht und andere verschließt. Politische Kontestation als relationale soziale Praxis ist damit *nie* nur „ein Verhalten, dass sich gegen etwas richtet“ (Wiener 2014: 4), sondern notwendigerweise immer schon Teil einer selbstreferentiellen Grammatik internationaler Ordnungsbildung: Wer normative Geltungsansprüche kontestiert, fordert diese nicht nur heraus, sondern geht notwendigerweise selbst normative Festlegungen ein, aus denen implizite Schlussfolgerungen und Prämissen über neue Handlungsmöglichkeiten folgen. In der Weltpolitik zu handeln, meint dann immer auch normativ zu kontestieren, weil Möglichkeiten des Handelns aktualisiert und andere verschlossen werden. Jede soziale Praxis, aus der sich mögliche Handlungsoperationen erst ergeben, stellt damit ebenso normative Geltungsansprüche wie Möglichkeiten der Kritik bereit; Konformität und Kontestation bauen als relationale Akte der Problem- und Welterfassung auf denselben Leitdiffenzen *innerhalb* einer bestehenden Ordnungspraxis auf.

Regelmäßig zu beobachtende Dynamiken im UN-Sicherheitsrat etwa, in dem konkurrierende Staatenkreise höchst unterschiedliche Problemwahrnehmungen und -darstellungen konstatieren und in dessen Folge abweichende Handlungsalternativen als sinnvoll in Betracht ziehen, prägen die Praxis der Weltpolitik unmittelbar (Niemann 2018). Dass Akteure hier nicht nur auf konkurrierende Geltungsansprüche rekurren, sondern bereits zu divergierenden Festlegungen über das zu Grunde liegende Problem einer Situation gelangen und darüber streiten, wie eine Situation handelnd angemessen zu adressieren ist, bildet den Kern internationaler Ordnungskonflikte. Fehlt eine solche geteilte Grundlage und stehen sich unterschiedliche Praxen des Kontestierens inkommensurabel gegenüber, kommen Akteursgemeinschaften in derselben Situation zwar zur geteilten Feststellung über das Bestehen eines Problems oder einer Krise; die Übersetzung der Situation in für sie intelligible Problemzusammenhänge samt der mit ihnen verbundenen Handlungsrepertoires fällt aber zuweilen widerstreitend zueinander aus. Das wechselseitige Handeln erscheint dann als irrationales Verhalten oder selbst als ein Akt der Kontestation, weil die Gegenseite Handlungen vollzieht, die nicht nur als problematisch betrachtet, sondern gar nicht als *sinnvolle* Möglichkeit in Betracht gezogen wurden.⁹

8 Soweit man hier eine strenge Unterscheidung zwischen problemkonstituierenden Handeln einerseits und einer damit verbundenen Kontestations-Handlung als der explizite Akt eigene Weltdeutungen zu etablieren überhaupt treffen möchte.

9 Ludwig Wittgenstein hat die performative Wirkung eines solchen Aspekt-Sehens mit seiner Enten-Hasen-Gestalt verdeutlicht. Die Konturen dieser Gestalt lassen sich nicht nur – wenn auch nicht gleichzeitig – als Hase oder Ente sehen, sondern es sind mit dieser Deutung auch je eigene streitbare Handlungen intelligibel. Es kann sinnvoll darüber gestritten werden, ob man einen Hasen streicheln oder mit Gemüse füttern sollte und man kann plausibel erwarten, dass der Hase losläuft. Die Beobachtung, einem Hasen Brot ins Wasser zu werfen und zu erwarten, dass dieser ins Wasser eintaucht, bildet im Bild der

Auch der Kontestationsforschung erscheint dieser Aspekt noch überwiegend als ein intentionaler Auswahlprozess, in dem den beteiligten Akteuren immer schon klar ist, worin das Problem einer Situation besteht, welche (normativen) Praktiken für dessen Begegnung zur Verfügung stehen und was als Kontestation dieser gelten kann. Damit bleibt auch die phänomenologische Frage offen, wie Situationen durch unterschiedliche Praxen des Kontestierens überhaupt erst als intelligible Probleme erfasst werden und wie die verschiedenen Darstellungen eines Problems die Auswahl möglicher Handlungsoptionen anleiten.

Entscheidend ist schließlich, dass die performative Wirkung von Kontestation nicht erst *nach* einem Akt des Kontestierens von Normen oder Prinzipien beobachtet werden kann. Chinas Territorialansprüche im Südchinesischen Meer in Rekurs auf „historische Rechte“ (Kroll 2016), Russlands Re-Interpretation des Souveränitätsbegriffes als „Großraumordnung“ (Marxen 2022) mit extraterritorialen Schutzansprüchen im sogenannten „nahen Ausland“ zur Rechtfertigung des Angriffskrieges gegen die Ukraine (Hubert 2022) oder eine andauernde Skepsis gegenüber Völkergewohnheitsrecht (Schaller 2018) sind nur einige Beispiele, in denen *unabgeschlossene* Kontestationsprozesse das Weltgeschehen alleine durch die Performativität voneinander abweichender Problemzusammenhänge unmittelbar prägen. Normative Festlegungen auf ein *Problem* sind in solchen Situationen performativ, weil sie die „Hervorbringung von Wirklichkeit ermöglichen und begrenzen“ (Jacobi/Kuntz 2021: 104), innerhalb derer sich weitere Interaktionen vollziehen. Der analytische Mehrwert einer Perspektive von Kontestation als ein vorgelagerter Akt kollektiver Welterfassung zur Konstituierung geltender Problemzusammenhänge zu verstehen, besteht also darin, die Multiplizität kontestierenden Handelns von einer theoretischen Kanalisierung in mögliche Effekte zu lösen und zu rekonstruieren, welche neuen normativen Referenzpunkte im Handeln der Akteure immer wieder selbst hergestellt werden.

4. Kontestation als voraussetzungsreiche soziale Praxis der Welterfassung

Wie sich Zusammenhänge zwischen Momenten der Anfechtung und generativen Prozessen globaler Ordnungsbildung erforschen lassen, bleibt also eine schwierige Aufgabe der Internationalen Beziehungen. Ein Grund dafür ist, dass sich situative

Hasen-Gestalt aber keine erwartbare Möglichkeit. Wer in dieser Situation den Standpunkt zu behaupten versucht, einen Hasen bewerfe man nicht mit Brot oder treibe ihn nicht ins Wasser, kontestiert nicht nur die Angemessenheit der Praktik des Brot-Fütterns oder des Schwimmens, sondern auch eine Praxis des Kontestierens, beides überhaupt verhandeln zu wollen. Beides sind *überhaupt keine* streitbaren Handlungen im Hasen-Bild, sondern erscheinen als sinnloses Verhalten. Zugleich geht die Performativität einer solchen Kontestation aber über das Bestrittene hinaus, weil der Kontestierende sein Handeln auf einem Enten-Bild gründet, das ein eigenes Ordnungsschema mit neuen Erwartbarkeiten schafft. Aus der Emergenz beider Gestalten und ihren Interaktionsmustern im Streit bildet sich für beide Seiten eine Veränderung bestehender Strukturen heraus, wenn ihre bis dahin stabilen Erwartungen irritiert werden.

Problembewältigung durch Kontestationsprozesse und internationale Ordnungsbildung nicht unabhängig voneinander beobachten lassen. Weder ein Kontestation begründendes *Problem* noch Momente der Ordnungsbildung sind immer schon da. Sie sind ko-konstitutiv aufeinander bezogen und vollziehen sich notwendigerweise innerhalb und als Teil einer sozialen Praxis in Gemeinschaften: Momente der Anfechtung setzen ebenso wie Momente der Ordnungsbildung – die das Kontestiert durch die Herausbildung neuer konstitutiver Zusammenhänge übersteigt und darüber hinausgeht – eine etablierte Praxis des Kontestierens voraus, aus denen sich Problembeschreibungen und spezifische Möglichkeiten inferentieller Anschlusshandlungen erst erschließen. Akte der Kontestation sind mithin ebenso wie Akte der Ordnungsstiftung keine vom Sozialen abgetrennten Verhaltensweisen, sondern gründen als *sinnhaftes Handeln* auf einer voraussetzungsreichen sozialen Praxis.

4.1 Problemkonstituierende Qualitäten von Praxen des Kontestierens

Zum einen ist das Erfassen von Problemsituationen oder wahrgenommenen Akten der Kontestation keine interpretationsunabhängige Beschreibung von Weltpolitik, sondern setzt bereits einen geordneten Zusammenhang voraus, auf dem Akteure ihre Situations- und Problemdeutung gründen. Eine Situation wird zu einer Kontestation begründenden Krisensituation, indem sie in einen Widerspruch zu einem Bezugssystem aus früheren Erfahrungen tritt, vor dessen Hintergrund eine Situation als problematisch erscheinen kann. Multiple Ordnungsgemeinschaften können so aufgrund ihrer jeweiligen Erfahrungen zu höchst unterschiedlichen normativen Festlegungen darüber gelangen, worin das Problem einer Situation konkret besteht oder warum gerade diese aus den Regularitäten alltäglichen Handelns hervortritt. Die konkrete Gestalt(ung) einer Krise und das Explizieren des zu adressierenden Problems, sind also bereits ebenso ordnende wie kontestierende Tätigkeiten, die in ein soziales Wissen über Formen der Problemformulierung eingebettet sind und Orientierung bieten, indem sie mögliche Handlungsreaktionen organisieren. Wer kontestiert, handelt also selbst nie außerhalb sozialer Strukturen, sondern erfasst einen intelligiblen Problemzusammenhang mit den Möglichkeiten früherer Erfahrungswerte und erlernten Mustern des Problematisierens.

Zur Bewältigung des dadurch erst formulierten *Problemzusammenhangs* ermöglicht dieser dann eine sinnvolle Auswahl aus eingespielten Handlungsrepertoires und Routinen, die sich innerhalb des geordneten Zusammenhangs als intelligibel und bewährt erweisen. Solche sozialen Erfahrungen des Problematisierens und ordnenden Arrangierens einer Krisensituation gründen auf einer konstituierenden Qualität unterschiedlicher Praxen des Kontestierens, in der Problembeschreibung und Problembegegnung als inferentielle Folgerungen aufeinander bezogen sind. Auch einzelne Kontestations-Akte, wie das Bestreiten einer Angemessenheit anderer Problemlösungen oder Routinen als mehr oder weniger geeignet einer problematischen Situation zu begegnen, finden als *Möglichkeit* der Kritik in den Grenzen

eines solchen konstitutiven Problemzusammenhangs statt. Denn jede Möglichkeit der Kritik gründet auf einer Konstruktion eines Problems, das als Referenzpunkt die normativen Gründe dafür bereitstellt, welche Reaktionen als gerechtfertigt und welche als verfehlt gelten. Das konstruierte Problem selbst organisiert dabei den Horizont möglicher Handlungen, indem es die Grenzen des Sag- und Vorstellbaren im Umgang mit *dieser* Situation festlegt. Im Vorfeld des russischen Angriffskrieges etwa war zu beobachten, dass eine *Westorientierung* der ukrainischen Regierung aus Sicht des Kremls als existenzielle Bedrohung einer *Russki Mir* perzipiert wurde, während die proeuropäischen und -demokratischen Maidan-Proteste in der EU selbst als ein ebenso legitimer wie unproblematischer (wenn nicht gar unauffälliger) demokratischer Vorgang beobachtet wurde (Schneckener 2022). Die Art und Weise, wie Moskau oder Brüssel dieselbe Situation in für sie intelligible Problemzusammenhänge übersetzten, strukturierte zugleich Möglichkeiten zur Kontestation und eigene als sinnvoll verstandene Handlungsoptionen, die zwischen militärischer Eskalation einerseits und einer Stabilisierungspolitik zur Demokratieförderung andererseits, unterschiedlicher kaum ausfallen konnten.

In der Semantik der Realpolitik treten als Resultat einer solchen sinnzuschreibenden Aktivität erst auf Grundlage eines zunächst hergestellten Problemzusammenhangs intentionale Zweck-Mittel Relationen hinzu, wie Verweise auf eine interessen- oder wertgeleitete Außenpolitik (Herborth 2015), die der *Rechtfertigung* konkreter Handlungsentscheidungen dienen. Welche Entscheidungen als den eigenen Interessen (un-)angemessen, welche als normativ wünschenswert oder streitbar erscheinen und wie Interessen überhaupt formuliert werden, setzt immer schon einen geordneten Problemzusammenhang voraus, der als Referenzsystem dienen kann. Insbesondere David Campbell (1998) und Rick Ashley (1987) haben dies als eine Praxis der Grenzziehung beschrieben und vorgeschlagen, außenpolitisches Handeln als „a specific sort of boundary-producing political performance“ (Ashley 1987: 51) zu verstehen: „Foreign policy can be understood as referring to all practices of differentiation or modes of exclusion“ (Campbell 1998: 69). Wie und wo solche außenpolitischen Grenzziehungen als spezifische Form der Problemkonstitution und -rationalisierung stattfinden, wird von performativen Praxen des Kontestierens begründet, die intelligible *Gründe* für solche normativen Festlegungen bereitstellen. Zwischen unterschiedlichen Praxen des Kontestierens und ihren Rationalitäten der Problemkonstitution und -begegnung hingegen, dreht sich ein Streit seltener um konkrete Normen oder die Angemessenheit einer konkreten Reaktion. Vielmehr sind es ihre breiteren Praxen des Kontestierens selbst, die sich gegenseitig irritieren und Kontestation auslösen. Solche Phänomene haben sich in der Vergangenheit beispielsweise in der globalen Problematisierung der Schutzverantwortung gezeigt. Westlich-liberal geprägte Staaten hatten hier eine kollektive Verantwortung der internationalen Gemeinschaft zum Schutz vor schwersten Verbrechen als das zu adressierende Problem benannt und mit der *Responsibility to Protect* eine (wenn auch nicht unumstrittene) völkerrechtlich Praktik etabliert, mit diesem Problem umzugehen. Dagegen galt ebenjene Problembeschreibung und folglich auch die Praktik der externen Eingriffe durch das Kollektiv der internationalen Gemeinschaft

bei Staaten wie Russland oder China als Kontestation des Souveränitätsprinzips im Völkerrecht (Hubert/Serpa da Silva 2024). Umgekehrt lassen sich in den globalen Reaktionen auf den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ähnliche Dynamiken auseinanderlaufender Problemwahrnehmungen und -adressierungen beobachten. Während russische Verweise auf historische Rechte und die Umsetzung eines russischen „Großraums mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte“ (Schmitt 1941; vgl. Marxen 2022) bei einer Staatengruppe um China als zumindest prinzipiell legitime Praktik gilt, jedenfalls aber die Problembeschreibung auf Akzeptanz stößt, löst diese bei einer breiten Staatengruppe Irritation aus.

Kontestationsprozesse sind folglich insofern keine homogenen oder singulären Phänomene der Weltpolitik, als dass unterschiedliche Praxen heterogene Relationitäten herausbilden. Vielmehr lassen sich multiple Praxen des Kontestierens beobachten, die im außenpolitischen Handeln Performanzen der Grenzziehung und eingespielte Routinen der Problematisierung und Infragestellung etabliert haben. Kollektive Problembewältigung als Folge einer Problemkonstitution spielt sich hier bereits notwendigerweise *innerhalb* einer sozialen Ordnungspraxis ab, welche, wie Thomas Kuhns Paradigma, „das zu lösende Problem stellt“ (1976: 41). Dass in der Außenpolitik innerhalb von Staatenverbünden wie der Europäischen Union (EU) oder den BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika), anders als zwischen *systemischen Rivalen*, verhältnismäßig häufig darüber gestritten wird, wie ein Problem angemessen zu adressieren sei und seltener mehr darüber, worin das Problem genau besteht, liegt also gewissermaßen daran, dass in der konkreten Begegnung von (Krisen-)Situationen ein spezifischer Problemzusammenhang bereits (re-)produziert wird, den zu bewältigen Außenpolitik dann vorgibt. Das Problem einer Krise erscheint hier selbstverständlich und immer schon da. Eingespielte Praxen des Kontestierens stellen einen – der sozialen Wirklichkeit selbst nicht mehr rechenschaftspflichtigen (Wittgenstein 1994: § 94)¹⁰ – geordneten Zusammenhang her, vor dessen Hintergrund eine Situation zu einem spezifischen Problem mit eingespielten Handlungsrepertoires aktualisiert werden kann.

4.2 Ordnungsbildende Qualitäten von Praxen des Kontestierens

Zum anderen kann aber auch internationale Ordnungsbildung als ein kontingentes und soziales Phänomen nur über die Differenzen *zwischen* routinierten Handlungsrepertoires und kreativen neuen Bewältigungsstrategien beobachtet werden: Also über *konkurrierende* Praxen des Kontestierens, aus deren performativen Problembeschreibungen und handlungsanleitenden Vorerfahrungen sich selbstorganisiert

10 Auf die Gründung aller intentionalen Handlungen auf Weltbildern, die selbst „keiner Wirklichkeit Rechenschaft schuldig“ (Wittgenstein 1974: 184) sind, weil sie Bedeutungskonstruktionen erst anleiten, hat Ludwig Wittgenstein aufmerksam gemacht: „Mein Weltbild habe ich nicht, weil ich von seiner Richtigkeit überzeugt bin. Sondern es ist der überkommene Hintergrund, auf welchem ich zwischen wahr und falsch unterscheide“ (Wittgenstein: 1994: § 94).

ein emergentes Interaktionsmuster herausbildet. Krisen der Weltpolitik und die gegenseitige Irritation rivalisierender Praxen haben hier das Potenzial, die Art und Weise, wie kollektive Problembewältigung und die Auswahl aus sinnvoll erscheinenden Handlungsalternativen vollzogen werden, sowie die Hervorbringung *neuer* konstitutiven Problemzusammenhänge zu strukturieren – sie ordnen das zu lösende Problem in einer neuen und selbstverständlich erscheinenden Form oder werfen ganz neue Problemzusammenhänge auf.

Die *Zeitenwende* der deutschen und europäischen Außen- und Sicherheitspolitik hat etwa gezeigt, wie sich die eigenen Problemformulierungen in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg ebenso verändert haben, wie auch die damit vorstellbaren Handlungsalternativen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Im Fall der deutschen Sicherheitspolitik ist die Zeitenwende als „Gestaltwandel“ (Wittgenstein 1985: § 525) beschreibbar, in der *neue Aspekte* der Wirklichkeit erfassen werden. Hans Joas hat einen solchen unterbrochenen (Problem-)Zusammenhang in Krisen als eine Situation „realen Zweifels“ beschrieben, in dem „der Glaube an selbstverständliche Gegebenheiten [...] und die mit ihm verknüpften Handlungsrouninen zusammenbrechen“ (1992: 190). „Die Wahrnehmung“ über das konkrete Problem einer Krise, muss dann „neue oder andere Aspekte der Wirklichkeit erfassen [...]“ (Joas 1992: 190). Akteure sind gezwungen, sich durch kreative Adaption und experimenteller Annäherung an unbekannte Situationskonstellationen anzunähern und die neu zu reagierenden Problemaspekte in einem Zusammenhang zu arrangieren (Schatzki 1996: 14). Das Moment einer veränderten Ordnungsbildung liegt hier darin, dass mit den notwendigerweise immer stattfindenden Prozessen der vorausgehenden Umformung einer Situation der Weltpolitik in nun *neue* Problemzusammenhänge, zugleich auch andere Handlungsmöglichkeiten eröffnet und verschlossen werden. Akteure bewerten konkrete Situationen nicht nur anders, sondern ziehen infolgedessen auch andere Reaktionen als intelligibel in Betracht und verstehen neue Aspekte als problematisch und streitbar. Es werden also nicht nur neue Interpretationsmuster in der Aushandlung normativer Praktiken oder konkreten Völkerrechtsnormen eingeführt, sondern die *Grammatik* des Ordnen und des Kontestierens selbst restrukturiert sich.

Dass solche radikalen Transformationen eher selten auftreten und auch dann nicht grundlos, hat insbesondere Hans Joas dahingehend versucht zu unterstreichen, „dass Kreativität hier als Leistung innerhalb von Situationen, die eine Lösung fordern, gesehen wird, und nicht als ungezwungene Hervorbringung von Neuem ohne konstitutiven Hintergrund in unreflektierten Gewohnheiten“ (1992: 190). Praxen des Kontestierens werden also nicht intentional gewählt, sondern sie kontestieren in den meisten Fällen, indem und weil sie ihre Problembeschreibungen und Handlungsentscheidungen auf einer Weltsicht gründen, dessen Problembeschreibungen ihnen *Gründe* bereitstellen. Geraten Praxen des Kontestierens in Bedrängnis, weil sie von den Problembeschreibungen und konstituierten Handlungsalternativen anderer Gemeinschaften irritiert werden, sind sie zur Adaption gezwungen und müssen sich selbst umorientierten. Gelingt eine solche Anpassung und tragen vergangene und neue Erfahrungen dazu bei, eine unbekannte Situation in einen neuen Pro-

blemzusammenhang zu überführen, der es den Handelnden ermöglicht, mit diesem zurecht zu kommen (*coping*), „dann ist etwas Neues in die Welt gekommen“ (Joas 1992: 190). Irritationsmomente zwischen Praxen des Kontestierens führen dann dazu, dass sie nicht nur neue Problemaspekte identifizieren und in neue Zusammenhänge bringen, sondern damit auch ihrerseits neue Aspekte als problematisch erfassen und anders und Anderes zu kontestieren. Entscheidend ist hierbei, dass nicht ein Verhalten, das sich gegen etwas als problematisch Erfasstes wendet, zur Ordnungsbildung beiträgt, weil es etwa etablierte normative Strukturen erodiert. Kontestation als soziale Praxis vollzieht sich in einem prozessualen Zusammenspiel von Rekurs und Transformation: Einerseits erfolgt sie durch die Bezugnahme auf bereits bestehende Problemzusammenhänge, die sinnhaft nachvollziehbare Gründe für kontestierendes Handeln bereitstellen. Andererseits transformiert Kontestation unbekannte oder kontingente Situationen fortwährend in neue Problemzusammenhänge, wobei sie performative Effekte erzeugt und damit neue Ausgangspunkte für Auseinandersetzungen schafft.

5. *Die rules-based international order als eine (kontestierte) Praxis des Kontestierens*

Die gegenwärtige Weltpolitik ist von einer Vielzahl krisenhafter Dynamiken geprägt, die auf einen grundlegenden, jedoch bislang nur in Umrissen erkennbaren Transformationsprozess internationaler Ordnungsbildung hindeuten. Exemplarisch hierfür stehen die vielzitierte „Zeitenwende“ (Scholz 2023) in der europäischen Sicherheitsarchitektur infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine sowie die zunehmend offensiv artikulierten geopolitischen Ansprüche Chinas im Südchinesischen Meer und im Indo-Pazifik, die in der Fremdbeschreibung darauf gerichtet sind, „to reshape the existing rules-based international order according to its preference“ (Auswärtiges Amt 2023a). Charakteristisch für geopolitische wie völkerrechtliche Kontestationsprozesse in jüngerer Zeit ist hierbei eine paradoxe doppelte Inanspruchnahme des Konzepts der regelbasierten internationalen Ordnung. Dabei zeigt sich, dass der Rekurs auf eine regelbasierte Ordnung einen normativen Referenzpunkt etabliert, der neben positiven Völkerrechtsnormen auch ein Interpretationsparadigma umfasst und auf eine spezifische Kontestationspraxis einer liberalen Staatengemeinschaft rekurriert. Als solcher erlaubt das Konzept prägnante Distinktionen gegenüber als illegitim erachteten Interpretationsmustern und kann so normative Erwartungen stabilisieren (Luhmann 1993: 73-75), den ein bloßer Verweis auf *das Völkerrecht* durch die Multiplizität seiner Inanspruchnahme nicht mehr zu leisten vermag. Dagegen wird das Konzept zugleich von einer Staatengruppe um China und Russland selbst als das wesentliche Problem gegenwärtiger Ordnungspraxis aufgegriffen, um ein liberal geprägtes Interpretationsparadigma und die damit einhergehenden Rechtspraktiken benennen und kontestieren zu können und konkurrierende Völkerrechtsparadigmen in Anschlag zu bringen. Mit solchen Verschreibungen sind neben der Präskription geltender Normen des

Völkerrechts und dezidierten Interpretationspraktiken auch als legitim erachtete Möglichkeiten der Kritik verbunden, die als autonome Rechtfertigungssysteme eigene Problembeschreibungen und Handlungsalternativen hervorbringen. Auf beiden Seiten ist hierbei zudem beobachtbar, wie die empfundene Notwendigkeit, sich auf andere Referenzsysteme als *das Völkerrecht* als Quelle normativer Autorität zu beziehen, neue Interaktionsmuster hervorbringt.

5.1 Die regelbasierte Ordnung als eine (neue) Praxis des Kontestierens

Das Konzept der *rules-based international order* ist primär in einer westlich-liberal geprägten Ordnungspraxis verankert und hat sich in den vergangenen Jahren zum primären Referenzrahmen internationaler Handlungsorientierung entwickelt. Die normative Ausrichtung außenpolitischer Entscheidungen auf die Stabilisierung und Verteidigung dieser Ordnung, stellte in jüngerer Vergangenheit ein dominierendes Legitimationsmuster bereit. Das Konzept einer *regelbasierten* Ordnung zielt dabei wesentlich auf die Absicherung eines von liberalen Staaten geprägten Normativitäts- und Völkerrechtsverständnis, das sich etwa seit den 1990er Jahren mit dem „unipolar moment“ (Krauthammer 1990) und der Fortentwicklung des Völkerrechts herausgebildet hat. Darüber hinaus richtet es sich auf die Stabilisierung der multilateralen Kooperationsmechanismen, die für die Praxis dieser Völkerrechtsordnung prägend waren. Für die Völkerrechtspolitik ist die Genese eines solchen neuen Konzepts deswegen nicht unwesentlich, weil der Rekurs auf eine regelbasierte Ordnung in zentralen Dokumenten mit internationaler Kommunikationsfunktion – wie Sicherheitsstrategien und diplomatische Kommunikqués – den vormals zentralen Bezug auf das *Völkerrecht* zunehmend verdrängt hat oder zumindest überlagert. Beachtlich ist dabei bereits der Umstand, dass sich ein abstraktes Konzept einer *rules-based international order* – dessen genauen *Regeln* auch von ihren Verfechter*innen kaum konkretisiert werden – in einer heterogenen Staatengruppe etablieren konnte, die vormals als wesentliche Akteure der Völkerrechtsentwicklung galten. Insofern steht das Konzept der regelbasierten Ordnung auch explizit nicht im Widerspruch zum positiven Völkerrecht, wird aber ungleich breiter verstanden.¹¹

Exemplarisch zeigt sich dies in Australiens *Defence White Paper* (2016), in dem das Konzept früh einen prominenten Platz einnahm. Zwar finden sich darin wiederholt explizite Verweise auf das internationale Recht (Commonwealth of Australia 2016: 33, 46); positives Völkerrecht selbst bildet hier aber nur *einen* Referenzpunkt innerhalb des übergeordneten Rahmenkonzeptes einer regelbasierten Ordnung, das durch weitere abstrakte Prinzipien und Kooperationspraktiken flankiert wird:

„Underpinning the rules-based global order is a broad architecture of international governance which has developed since the end of the Second World War. This

11 Im UN-Sicherheitsrat etwa hat sich in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg die Sprechweise etabliert, die Aggression zugleich als „a clear sign of a serious violation of the Charter of the United Nations, international Law and the rules-based international order“ (United Nations Security Council 2022b) zu verurteilen.

governance framework, including the United Nations, international laws and conventions and regional security architectures, has helped support Australia's security and economic interests for 70 years" (Commonwealth of Australia 2017: 45).

„The stability of the rules-based global order is essential for Australia's security and prosperity. A rules-based global order means a shared commitment by all countries to conduct their activities in accordance with agreed rules which evolve over time, such as international law and regional security arrangements" (Commonwealth of Australia 2017: 15).

Das Konzept einer regelbasierten Ordnung fungiert dabei als ein semantischer Sammelbegriff, der sich nicht auf positiv-rechtliche Normen des Völkerrechts beschränkt, sondern primär eine grundsätzliche (Rechts-)Praxis beschreibt. Im Gebrauch wird wiederholt auch auf nicht-rechtliche Verhaltensstandards, etablierte Interpretationspraktiken oder kontroverse Konzepte wie die *Responsibility to Protect* verwiesen, sowie auf multilaterale Formen der Streitbeilegung innerhalb einer regelbasierten Ordnung. Im Zentrum steht also die Beschreibung eines westlich-liberal geprägten Weltbildes und seine Konkretisierung für die diplomatische Praxis in internationalen Governance-Strukturen. Besonders Australien hat, ähnlich wie auch Frankreich, das geteilte Anliegen einer regelbasierten Ordnungsgemeinschaft als ein *strategic risk managing* in einem neuen, von geopolitischer Rivalität geprägten Umfeld, gefasst:

„Competition between countries and major powers trying to promote their interests outside of the established rules-based global order have implications for free and open trade and can lead to uncertainty and tension, raising the risk of military confrontation" (Commonwealth of Australia 2016: 13).

„Over the last decade, the strategic context has been impacted by the rise of multipolarity and unilateral challenges against the rules-based international order. Because of Post-world war II international rules and institutions, first of which the United Nations, have been gradually questioned and undermined by diverging national interests and a growing asymmetry in capabilities" (French Ministry for the Armed Forces 2019: 8).

Als eine Praxis des Kontestierens, ist die Bezugnahme auf die regelbasierte internationale Ordnung aber zugleich mehr als das. Es geht auch darum, rivalisierende Interpretationspraxen, die sich außerhalb der Legalität des modernen Völkerrechts und damit als legitim erachteten Möglichkeiten der Kritik bewegen, expliziter benennen zu können. Dass das als notwendig empfunden wird, scheint an einer für die liberale Ordnung problematische Entwicklung zu liegen, dass sich Staaten wie Russland, deren Deutungen sich außerhalb des modernen Völkerrechts bewegen, dennoch auf dieses beziehen und das Völkerrecht mit eigenen Re-interpretationen für sich beanspruchen (Schaller 2018; Hubert 2022). Im Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung etwa wird die gemeinsame „Herausforderung der regelbasierten multilateralen Ordnung" (Auswärtiges Amt 2021: 36) explizit in solchen rivalisierenden Kontestationspraxen verordnet, die mit einer Re-Interpretation des Völkerrechts einhergehen:

„Neben dem offenen Bruch ist auch eine zunehmende Tendenz zur selektiven Anwendung und Umdeutung des Völkerrechts zu beobachten, die ebenso schädlich für dessen Funktion als Garant friedlicher Streitbeilegung und vertrauensvoller Zusammenarbeit ist. Auch die Missachtung einschlägiger Urteile und Entscheidungen internationaler Gerichte sowie Versuche zu deren Schwächung gehören hierher. Beispielsweise erhebt China

weiterhin umfangreiche Ansprüche auf Gebiete im Südchinesischen Meer, die dem Land laut einem Schiedsspruch von 2016 nach dem Seerechtsübereinkommen UNCLOS nicht zustehen“ (Auswärtiges Amt 2021: 36).

Eine solche Problembeschreibung findet sich in ähnlichen Varianten bei weiteren liberalen Staaten, die eine Rechtspraxis und legitime Formen des Streits einer regelbasierten Ordnung gegen eine Bedrohung durch rivalisierende Deutungspraktiken und Normsetzungen in Stellung bringen, die außerhalb dieser Ordnung stehen, dabei aber das Völkerrecht selbst in Anspruch nehmen:

„Guided by their own historical views and values, some nations, not sharing universal values, are making attempts to revise the existing international order“ (Government of Japan 2022: 1), „attempting to unilaterally change the status quo, and accelerating actions to challenge the international order“ (Government of Japan 2022: 5).

„Den Versuchen, die Welt in Einflussphären einzuteilen, stellen wir das positive Modell einer solchen regelbasierten Ordnung entgegen. [...] In der EU und zusammen mit unseren transatlantischen und globalen Partnern stellen wir den Versuchen, Einflussphären zu etablieren, das positive Modell einer freien internationalen Ordnung auf Grundlage des Völkerrechts entgegen“ (Auswärtiges Amt 2023b: 49).

„Competition between countries and major powers trying to promote their interests outside of the established rules-based global order have implications for free and open trade and can lead to uncertainty and tension, raising the risk of military confrontation“ (Commonwealth of Australia 2016: 13, 46).

Die Feststellung einer von konkurrierenden Ordnungskonzepten herausgeforderten regelbasierten Ordnung spiegelt ein wachsendes Bedürfnis wider, ein liberales, im modernen Völkerrecht verankertes Interpretationsparadigma zu bekräftigen, dessen universelle Geltung angesichts zunehmender Systemkonkurrenz grundsätzlicher in Frage gestellt wird. Außenpolitische Bekenntnisse zu einer regelbasierten Ordnung und der Vergemeinschaftung außenpolitischer Interessen, „[to] support and strengthen partnerships with countries that subscribe to the rules-based international order“ (Biden White House Archives 2022: 42)¹² zielt wesentlich auf eine Re-Affirmation des modernen, liberal geprägten Interpretationsparadigma im Völkerrecht. Der Rückgriff auf das offen angelegte Konzept einer regelbasierten Ordnung dient so einerseits der Stabilisierung von normativen Erwartungen an ein

12 Eine nicht unwesentliche Verschiebung in der Begegnung einer neuen Systemrivalität auch in der Interpretation des Völkerrechts liegt auch darin, dass sich die Bekräftigung gegenseitiger Solidarität auch auf nicht-demokratische Staaten erstreckt, die die Autorität des modernen Völkerrechts anerkennen: „The range of nations that supports our vision of a free, open, prosperous, and secure world is broad and powerful. It includes our democratic allies in Europe and the Indo-Pacific as well as key democratic partners around the world that share much of our vision for regional and international order even if they do not agree with us on all issues, and countries that do not embrace democratic institutions but nevertheless depend upon and support a rules-based international system“ (Biden White House Archives 2022: 8); „Wir verteidigen die freie und regelbasierte internationale Ordnung, die unsere Werte und Interessen schützt, mit Entschiedenheit. Wir wissen uns darin einig mit Partnern, die unsere Werte und Interessen teilen. Darüber hinaus bemühen wir uns gezielt um die Zusammenarbeit und neue Partnerschaften mit Staaten, die nicht alle unsere Werte teilen oder deren Gesellschafts- und Wirtschaftsmodell nicht mit unserem identisch ist, die aber wie wir für eine freie internationale Ordnung auf Grundlage der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts eintreten“ (Auswärtiges Amt 2023b: 49).

modernes Völkerrecht, das als legitimer Status quo bekräftigt wird; andererseits eröffnen neue Abgrenzungsmöglichkeiten die explizitere Markierung von rechtlich nur schwer beschreibbaren Praktiken der Umdeutung und Re-interpretation des Völkerrechts, die dieses selbst in Anspruch nehmen.

Die semantische Anpassung, sich auf den Referenzrahmen einer regelbasierten Ordnung, statt auf *das Völkerrecht* zu beziehen, geht aber zugleich mit einer wesentlichen Verschiebung in der Problembeschreibung des gegenwärtigen internationalen Systems einher – das den eigenen normativen Erwartungen an eine moderne Völkerrechtsordnung mitunter widerspricht. Staaten, die gegenwärtiges und zukünftiges Handeln in Rekurs auf eine zu stabilisierende regelbasierte Ordnung orientieren und legitimieren, erschöpfen auch ihre Problemartikulation nicht mehr nur in konkreten, d.h. dogmatisch begründbaren, Völkerrechtsverletzungen oder fallspezifischen Differenzen in konkreten Auslegungsfragen. Durch die konzeptuelle Unbestimmtheit des Regelbegriffs wird stattdessen eine normative Unterscheidung zwischen regelkonformem und regelabweichendem Verhalten ermöglicht, ohne dass dafür auf eine spezifische völkerrechtliche Normverletzung im konkreten Fall erforderlich wäre. Explizit richten sich Verfechter einer regelbasierten Ordnung gegen Russland und China, die als die wesentlichen *systemischen Rivalen* identifiziert werden. Problematisieren werden dabei vordergründig die generelle *Art* ihres Umgangs mit dem Recht, d.h. ihre Praxis der Völkerrechtsinterpretation:

„China is a partner for cooperation, an economic competitor and a systemic rival. [...] In this contested multipolar world, the EU needs to take a more active stance to protect its citizens, defend its interests, project its values, and work with partners to provide security for a safer and more just world. [...] These include notably the sovereign equality and territorial integrity of States; the inviolability of frontiers; refraining from the threat or use of force; and the freedom of States to choose or change their own security arrangements. *These principles are neither negotiable nor subject to revision or re-interpretation.* To uphold the international rules-based order, we will continue to strengthen our relations with partners and like-minded countries in the UN, NATO and G7“ (European Union External Action 2022: 18; eigene Hervorh.).

„Powerful drivers of change are converging in a way that is re-shaping the international order and challenging Australian interests. [...] Similarly, the rules and institutions that help maintain peace and security and guide global cooperation are under strain. In some cases, major powers are ignoring or undermining international law. With many divergent interests and shifts in power between states, it is more difficult to get governments to respond collectively to some security and economic challenges“ (Commonwealth of Australia 2017: 1).

Der Verweis auf das Konzept stellt einen solchen Problemzusammenhang her, auch ohne, dass dafür abschließend geklärt sein müsste, um welche oder wessen Regeln es sich in der regelbasierten Ordnung genau handelt oder wie konkurrierende Lesarten konkrete Normvorgaben des Völkerrechts im Einzelnen verletzen. Im Kontrast zu Verweisen auf das Völkerrecht selbst, können nicht nur offensichtliche Rechtsbrüche, sondern auch nur diffuse Re-Interpretationen als Kontestation

markiert werden, die dennoch als außerhalb des modernen Völkerrechts stehend bewertet werden.¹³

5.2 Die regelbasierte Ordnung als ein kontestiertes Interpretationsparadigma

Im Kontrast dazu, steht das Konzept einer regelbasierten Ordnung bei Staaten um Russland und China sowie in Teilen der erweiterten BRICS Gruppe in einem Problemzusammenhang, mit dem ihrerseits als problematisch empfundene Praktiken westlicher Völkerrechtsinterpretation intelligibel gemacht werden sollen. Hier geht es zunächst darum, die privilegierte Stellung westlicher Staaten in der modernen Völkerrechtsordnung zu problematisieren und als ein *gatekeeping* zu kritisieren:

„Americans and their European allies [...] stand to gain much more in a situation where Western States enjoy complete carte blanche and absolute impunity within the framework of a so-called rules-based order imposed on the whole world and which has nothing to do with international law“ (Russland in United Nations Security Council 2023b).

„There is a phrase that we often hear these days, that is, the rules-based international order. It is an ambiguous formulation that is not found in the UN Charter, not in any of the leaders' declarations adopted by the UN, and not in any of the General Assembly or Security Council resolutions. [...] We therefore have to suspect that the true intention of a scant few countries touting a rules-based international order is to create an alternative to the existing system of international law, to impose their own standards and will on others by putting their own narrow interests at the center of the universe, and to open the back door to double standards and exceptionalism“ (China in United Nations Security Council 2023c).

Aus der Perspektive jener Staaten, die das Konzept einer *regelbasierten internationalen Ordnung* als begrifflichen und normativen Widerspruch zu einer neutralen, auf der UN-Charta beruhenden Völkerrechtsordnung auffassen, stellt dieses selbst einen diffusen Akt der Kontestation des Völkerrechts dar. Damit wird insbesondere ein tiefes Misstrauen gegenüber einer westlich dominierten Deutungshoheit über kollektive Normsysteme und den Funktionsweisen multilateraler Institutionen zum Ausdruck gebracht.

Die mit einer regelbasierten Ordnung verbundenen Mechanismen der Streitbeilegung sind aus Sicht Russlands und Chinas mit dem Vorwurf behaftet, eine Praktik selektiver Anwendung und *doppelter Standards* zu verfolgen und eine wenig inklusive Ordnungspraxis weiter zu festigen. Besonders Russland und China haben sich in einer Joint Declaration „on the Promotion of International Law“ (zit. n. Anderson 2016) sowie „on Further Strengthening Cooperation to Uphold the Authority of International Law“ (Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China 2025) wiederholt gegen eine westliche Inanspruchnahme des Völkerrechts gestellt. Darin legen Sie die Position dar, dass eine Interpretation internationalen Rechts und dessen Implementierung in „good faith“ unvereinbar sei mit einer „practice of double

13 Vgl. dazu etwa die Debatte um Chinas Interpretation der UN-Resolution 2758 in der Taiwan-Frage.

standards or imposition by some States of their will on other States, and oppose actions that violate the legitimate rights and interests of other countries and undermine the peace and stability under a false pretense of ‚rule of law‘ or a ‚rules-based order“ (Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China 2025: § 11). Bereits in früheren Sitzungen des UN-Sicherheitsrates gehörten beide Staaten zu einem Staatenkreis, der eine erweiterte Auslegung des Souveränitätsbegriffes im Völkerrecht und jegliche Form seiner Fortentwicklung ablehnten, in der sie das Prinzip der Nicht-Einmischung in die Beziehungen anderer Staaten bedroht sahen. Auf ein solches unverrückbares Element ihres eigenen Interpretationsparadigmas wird auch in jüngerer Zeit rekurriert, etwa zur Rechtfertigung des Angriffskrieges in der Ukraine:

„Let me recall once again: nearly 80 years ago, having signed the Charter of the United Nations, world leaders agreed to respect the sovereign equality of all States – large and small, rich and poor, monarchies and republics. In other words, even then, humankind recognized the need for an equitable, polycentric world order as a guarantee for the sustainability and security of its development. Therefore, today it is not a question of submitting to some rules-based world order, but of fulfilling all the obligations we assumed when signing and ratifying the Charter of the United Nations in their integral and interconnected nature“ (Russland in United Nations Security Council 2023a).

„I would like to emphasize that there is only one order in the world, that is the international order based on international law. There is only one set of rules, and they are the basic norms governing international relations based on the purposes and principles of the UN Charter. There is no room for ambiguity on matters of principle, and the positions must be clearly staked out. It is time that those concepts that aim to confuse the public be put to rest“ (China in United Nations Security Council 2024a).

Das Problem wird auch hier weniger in unmittelbaren Völkerrechtsbrüchen westlicher Staaten lokalisiert als vielmehr in einem grundsätzlichen Umgang mit diesem, für die das Konzept der *rules-based order* einen Anknüpfungspunkt darstellt, spezifische Möglichkeiten der Kritik im internationalen System als (il-)legitime Kritik vorzustrukturieren und im Völkerrechtsdiskurs zu diskreditieren. Entgegen der Betonung von Neutralität und Objektivität des Völkerrechts, zeigt sich mit vorab zirkulierten *concept notes* der russischen Vertretung im UN-Sicherheitsrat, in denen das Ende eines unipolaren Moments (United Nations Security Council 2024b: Abs. 1) festgestellt wird, dass damit eigene Vorstellungen einer „emerging multipolar world“ (United Nations Security Council 2024b: Abs. 3) mit einer neuen Praxis skizziert werden. Zwar stellen sich Staaten wie Russland oder China explizit gegen die Geltung von Völkergewohnheitsrecht und gegen eine Vielzahl westlich-liberal geprägter Praktiken seiner Interpretation. Sie verweisen stattdessen auf das *traditionelle* Völkerrecht und die Grundnorm der Souveränität, mit denen eine restriktive Form der Völkerrechtsinterpretation einhergeht. Auch sie reklamieren aber proaktiv das Völkerrecht für sich und offerieren dezidierte Lesarten, wie sich etwa in Chinas Rechtfertigung von Territorialansprüchen im Südchinesischen Meer mit *historischen Rechten* ausdrückt oder Russlands Narrativ einer *Ruski Mir* im Krieg gegen die Ukraine, die Parallelen zu Carl Schmitts „völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte“ (1941) zeigt.

Auch hier übernimmt der Referenzrahmen auf die regelbasierte Ordnung eine problemkonstituierende Funktion, mit dem Russland und China den Versuch unternehmen, einen Einfluss auf die Art der Problembeschreibungen in gegenwärtigen Krisen zu nehmen und auf gänzlich neue Problemaspekte zu verweisen. Deutlich zeigt sich dies etwa im Vorwurf ungleicher Sanktionspraktiken oder dem Versuch, eigene Problemakzentuierungen von der humanitären Bedrohung im Zuge des Afghanistanabzuges zu lösen und als eine Souveränitätsdebatte an die Verantwortung westlicher Staaten zu binden (Hubert/Serpa da Silva 2024):

„The countries concerned should learn lessons from this; truly respect the sovereignty, independence and territorial integrity of Afghanistan; and genuinely respect the right of the Afghan people to determine their own future. It is hoped that the countries concerned will effectively change their wrong-minded practice of imposing their own will on others and put an end to the hegemonic practice of imposing pressures and sanctions or even using force at every turn. Those countries should be responsible for what they have done in the past 20 years and fulfil their commitments to the peaceful rebuilding of Afghanistan. They cannot claim to care about the Afghan people’s welfare [...]“ (China in United Nations Security Council 2021).

„The United States and other relevant countries should seriously consider their behaviour, correct it and create the conditions necessary for developing countries to grow [...]. They must refrain from engaging in economic coercion and fabricating narratives that accuse other countries of economic coercion. [...] We must point out that in the same way, the so-called rules-based international order is highly problematic in terms of its legal and practical ramifications. It should [sic] not be used by the United States or other relevant countries as pretexts to abuse unilateral sanctions, nor does it enjoy the broad support or approval of the international community“ (China in United Nations Security Council 2023d).

Mit den Bezugnahmen auf eine *rules-based order*, geht es also auch bei Russland und China vordergründig nicht um eine Kontestation konkreter Normverletzungen durch westliche Staaten als vielmehr darum, ihre Praxis mit dem modernen Völkerrecht zu problematisieren. Kontestationsprozesse beginnen hier bereits damit, welche und wie konkrete Situationen in Problemzusammenhänge übersetzt werden, die ein liberal geprägtes Interpretationsparadigma als solches ablehnen. In beiden Fällen dient das Konzept der regelbasierten Ordnung aber als ein zentraler Referenzpunkt, um die Handlungen und normativen Festlegungen des Gegenübers in der Praxis *als* Akte der Kontestation kenntlich zu machen. Zugleich eröffnet ihnen der bloße Gebrauchswandel eines liberalen Staatenkreises hin zum Referenzrahmen einer regelbasierten Ordnung auch neue Möglichkeitsräume, sich ihrerseits stärker auf den weniger beanspruchten Völkerrechtsbegriff zu beziehen und mit eigenen Interpretationsparadigmen zu re-interpretieren. Eine damit notwendigerweise verstärkende *doppelte Kontingen*z des Völkerrechtsbegriffes – mit den Möglichkeiten des Handelns durch neue normative Erwartungen gegliedert werden und sich *Erwartungserwartungen* im Ausloten eigener Handlungsoptionen umstrukturieren – verschärft gegenseitige Irritationen. Gerungen wird zunehmend weniger über einzelne Völkerrechtsnormen und ihre angemessene Auslegung als über die dabei in Anschlag gebrachten Interpretationsparadigma und ihre Praxen des Kontestierens selbst.

6. Konklusion: Kontestierte Praktiken und Praxen des Kontestierens

Dass der Referenzrahmen einer *regelbasierten Ordnung* einen Bezug auf die Autorität des *Völkerrechts* zunehmend überlagert, kann bereits selbst als Ausdruck einer veränderten Ordnungspraxis verstanden werden, *wie* gegenwärtig geltende Problemzusammenhänge in der Weltpolitik konstituiert werden. Obwohl das Sprachspiel einer auf Regeln basierenden Ordnung die Autorität des Völkerrechts funktional einschließt und dazu beiträgt, normative Erwartungen durch neue Möglichkeiten der Kritik und Artikulation von Zweifeln an dessen Leistungsfähigkeit zu stabilisieren, bringt es notwendigerweise auch neue Muster der Kritik hervor. Ein Beobachtungsschema, das Prozesse der Kontestation *nie* nur als ein Akt des Widerspruchs, sondern als eine genuin normgenerierende Praxis der Welterfassung versteht, eröffnet dabei neue konzeptuelle Möglichkeiten, solche emergenten Interaktionsdynamiken zu beobachten. Eine solche Perspektive akzentuiert einerseits, dass die Beobachtung von Kontestation nicht mit einer Handlungssequenz des Widerspruchs beginnt. Kontestation als eine voraussetzungsreiche Praxis impliziert vielmehr immer schon eine vorgelagerte Umformung einer Situation in einen geltenden Problemzusammenhang, der soziale *Gründe* für dissidentes Verhalten bereitstellt und neue Möglichkeiten des Handelns gliedert und Bezugspunkte der Kritik vorstrukturiert. Andererseits ist damit hervorgehoben, dass sich einzelne Normen und ihre Kontestation nicht aus einer relationalen Praxis isolieren lassen, aus der sich ein Referenzrahmen zur Unterscheidung von Normkonformität und -bruch erst ergibt. Damit lässt sich auch der Zusammenhang zwischen Kontestation und generativen Prozessen der Ordnungsbildung in Momenten einer Multiplizität normativer Richtigkeit beobachten, in denen normative Erwartungen nicht nur stabilisiert, sondern auch etablierte Referenzrahmen fortlaufend transformiert werden.

Literatur

- Anderson, Kenneth (2016): Text of Joint Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on the Promotion of International Law, in: <https://www.lawfaremedia.org/article/text-russia-china-joint-declaration-promotion-and-principles-international-law>; 28.10.2025.
- Arcudi, Antonio (2016): Die Responsibility to Protect im Kreuzfeuer der Kritik. Zum Zusammenhang von Normkontestation und Normerosion, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 23: 2, 78–111.
- Ashley, Rick (1987): Foreign Policy as Political Performance, in: International Studies Notes 13: 2, 51–54.
- Auswärtiges Amt (2021): Gemeinsam für die Menschen. Weißbuch Multilateralismus der Bundesregierung, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2590372/3978f55a3848e13200509b4a254fe126/weissbuch-multilateralismus-data.pdf>; 28.10.2025.
- Auswärtiges Amt (2023a): China Strategie der Bundesregierung, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>; 28.10.2025.
- Auswärtiges Amt (2023b): Nationale Sicherheitsstrategie, in: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Sicherheitsstrategie-DE.pdf>; 28.10.2025.

- Biden White House Archives* 2022: National Security Strategy, in: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>; 28.10.2025.
- Brandom, Robert* 1998: *Making it Explicit: Reasoning, Representing, and Discursive Commitment*, Cambridge, MA.
- Brunnée, Jutta/Tooze, Stephen J.* 2018: International Law and the Practice of Legality. *Stability and Change*, in: *Victoria University of Wellington Law Review* 49: 4, 429–446.
- Campbell, David* 1998: *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, MN.
- United Nations Security Council* 2022a: 9147th Meeting. Peace and Security in Africa, in: <https://docs.un.org/en/S/PV.9147>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2023a: 9421st Meeting. Maintenance of International Peace and Security, in: <https://docs.un.org/en/S/PV.9421>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2022b: 9161st Meeting. Maintenance of International Peace and Security of Ukraine, in: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-pv-9161.php>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2023b: 9373rd Meeting. Threats to International Peace and Security, in: <https://digitallibrary.un.org/record/4015565?v=pdf>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2023c: 9241st Meeting. Promotion and Strengthening of the Rule of Law, in: <https://digitallibrary.un.org/record/4000343?v=pdf>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2024a: 9686th Meeting. Maintenance of International Peace and Security, in: <https://digitallibrary.un.org/record/4058998?v=pdf>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2024b: Letter dated 9 July 2024 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations Addressed to the Secretary-General, in: <https://docs.un.org/en/S/2024/537>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2021: 8848th Meeting. The Situation in Afghanistan, in: <https://digitallibrary.un.org/record/3938185?v=pdf>; 28.10.2025.
- United Nations Security Council* 2023d: 9321st Meeting. Maintenance of Peace and Security of Ukraine, in: <https://digitallibrary.un.org/record/4011516?v=pdf>; 28.10.2025.
- Commonwealth of Australia* 2016: Australian Defence White Paper, in: <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/defence-white-paper>; 28.10.2025.
- Commonwealth of Australia* 2017: Australian Foreign Policy White Paper, in: <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>; 28.10.2025.
- Cortell, Andrew P./Davis, James W. Jr.* 1996: How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms, in: *International Studies Quarterly* 40: 4, 451–478.
- Daase, Christopher* 2013: Die Legalisierung der Legitimität. Zur Kritik der Schutzverantwortung als Emerging Norm, in: *Die Friedens-Warte* 88: 1/2, 41–62.
- Deitelhoff, Nicole* 2017: Billiges Gerede und leeres Geschwätz? Was ist eigentlich geblieben von der zib-Debatte?, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 24: 1, 130–142.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth* 2018: Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: *International Studies Review* 22: 1, 51–76.
- Drubel, Julia/Mende, Janne* 2023: The Hidden Contestation of Norms: Decent Work in the International Labour Organization and the United Nations, in: *Global constitutionalism* 12: 2, 246–268.
- European Union External Action* 2022: A Strategic Compass for Security and Defence, in: https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en; 28.10.2025.
- Finnemore, Martha* 1996: Constructing Norms of Humanitarian Intervention, in: Katzenstein, Peter J. (Hrsg.): *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, NY.

- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.
- Flockhart, Trine/Korosteleva, Elena A. 2022: War in Ukraine. Putin and the Multi-order World, in: *Contemporary Security Policy* 43: 3, 466-481.
- French Ministry for the Armed Forces 2019: France Defence Strategy in the Indo Pacific, in: https://dkiapcss.edu/wp-content/uploads/2020/02/France-Defence_Strategy_in_the_Indo-Pacific_2019.pdf?utm_source=chatgpt.com; 28.10.2025.
- Gadinger, Frank 2016: On Justification and Critique. Luc Boltanski's Pragmatic Sociology and International Relations, in: *International Political Sociology* 10: 3, 187-205.
- Gadinger, Frank (2022): The Normativity of International Practices, in: Drieschova, Aleina/Bueger, Christian/Hopf, Ted (Hrsg.): *Conceptualizing International Practices: Directions for the Practice Turn in International Relations*, Cambridge, 100-121.
- Gholiagha, Sassan/Hansen-Magnusson, Hannes/Hofius, Maren 2021: Meaning-in-use. Zum Verhältnis von Normativität und Normalität in der Normenforschung, in: Engelkamp, Stephan/Glaab, Katharina/Grad, Antonia (Hrsg.): *Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen Neue Wege und metatheoretische Perspektiven*, Baden-Baden, 221-249.
- Hellmann, Gunther/Steffek, Jens 2021: Introduction, in: Hellmann, Gunther/Steffek, Jens (Hrsg.): *Praxis as a Perspective on International Politics*, Bristol, 1-18.
- Herborth, Benjamin 2015: Werte – Interessen – Entscheidungen. Paradoxien einer Außenpolitik ohne Anti-Obdachlosen-Stachel, in: *Zeitschrift für Außen und Sicherheitspolitik* 8: Suppl. 1, 259-271.
- Honneth, Axel 1994: Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte, Frankfurt a. M.
- Hubert, Florian 2022: Vom Widerspruch zur Disruption des Völkerrechts. Praxis europäischer Ordnungsbildung jenseits kollektiv geteilter Standards, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 11: 2, 267-278.
- Hubert, Florian/Serpa da Silva, Isabel 2024: Kontestierte Verantwortung. Zur Disruption ordnungspolitischer Gewissheiten nach dem Afghanistanrückzug, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 17: 4, 361-383.
- Jacobi, Daniel/Kuntz, Frederike 2021: Über das Verhältnis von Performativität, Normativität und Normen in den Internationalen Beziehungen, in: Engelkamp, Stephan/Glaab, Katharina/Grad, Antonia (Hrsg.): *Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen Neue Wege und metatheoretische Perspektiven*, Baden-Baden, 93-116.
- Government of Japan 2022: National Security Strategy, in: <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>; 28.10.2025.
- Joas, Hans 1992: *Kreativität des Handelns*, Frankfurt a. M.
- Jorgensen, Malcolm 2021: The Jurisprudence of the Rules-Based Order: Germany's Indo-Pacific Guidelines and the South China Sea Code of Conduct, KFG Working Paper Series 49, DOI: 10.2139/ssrn.3847800.
- Kratochwil, Friedrich 2011: Making Sense of International Practices, in: Adler, Emanuel/Pouliot, Vincent (Hrsg.): *International Practices*, Cambridge, 36-60.
- Kratochwil, Friedrich 2014: *On the Status of Law in World Society. Meditations on the Role and Rule of Law*, Cambridge.
- Krauthammer, Charles 1990: The Unipolar Moment, in: *Foreign Affairs* 70: 1, 23-33.
- Kremlin 2022: Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, in: <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>; 28.10.2025.
- Kroll, Stefan 2016: Rechtliche und historische Rechtfertigung: Zum Schiedsspruch über den Konflikt im südkinesischen Meer, in: https://publikationen.uni-frankfurt.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/41312/file/Rechtliche_sicherheitspolitik-blog.pdf; 29.10.2025.
- Kuhn, Thomas 1976: *Die Struktur wissenschaftlicher Revolution*, Frankfurt a. M.

- Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China* 2025: Joint Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on Further Strengthening Cooperation to Uphold the Authority of International Law, in: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202505/t20250509_11617838.html; 29.10.2025.
- Lesch, Max* 2017: Praxistheorien und Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. Zum Beitrag der pragmatischen Soziologie, in: *Zeitschrift Diskurs* 2, 31-54.
- Lesch, Max/Loh, Dylan* 2023: Field Overlaps, Normativity, and the Contestation of Practices in China's Belt and Road Initiative, in: *Global Studies Quarterly* 2: 4, DOI:10.1093/isagsq/ksac068.
- Luhmann, Niklas* 1993: *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M.
- Mälksoo, Lauri* 2016: Russia and China Challenge the Western Hegemony in the Interpretation of International Law (EJIL:Talk! Blog of the European Journal of International Law), in: <https://www.ejiltalk.org/russia-and-china-challenge-the-western-hegemony-in-the-interpretation-of-international-law/>; 29.10.2025.
- March, James G./Olsen, Johan P.* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52: 4, 943-969.
- Marxen, Christian* 2022: Hat sich Russland aus dem Völkerrecht verabschiedet? in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <https://www.faz.net/einspruch/hat-sich-russland-vom-voelkerrecht-verabschiedet-17867471.html>; 29.10.2025.
- Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China* 2015: Joint Declaration of the People's Republic of China and the Russian Federation on Further Strengthening Cooperation to Uphold the Authority of International Law, in: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/tyfls_665260/tfsxw_665262/202505/t20250509_11617838.html; 28.10.2025.
- Niemann, Holger* 2018: Praktiken der Rechtfertigung im UN-Sicherheitsrat, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 25: 1, 36-64.
- Orchard, Phil/Wiener, Antje* 2024: *Contesting the World. Norm Research in Theory and Practice*, Cambridge.
- Pratt, Simon F.* 2019: From Norms to Normative Configurations: A Pragmatist and Relational Approach to Theorizing Normativity in IR, in: *International Theory* 12: 1, 59-82.
- Pouliot, Vincent* 2008: The Logic of Practicality. A Theory of Practice of Security Communities, in: *International Organization* 62: 2, 257-288.
- Rosert, Elvira* 2012: Fest etabliert und weiterhin lebendig. Normenforschung in den Internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaften* 22: 4, 599-623.
- Schaller, Christian* 2018: *Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik. Russland, der Westen und das „Nahe Ausland“*, Berlin.
- Schatzki, Theodore R.* 1996: *Social Practices. A Wittgensteinian Approach to Human Activity and the Social*, Cambridge.
- Schillinger, Henrik/Niemann, Holger* 2021: Die unsichtbare Verfassung der Umstrittenheit. Zur Rolle von Umstrittenheit in der Normenforschung, in: Engelkamp, Stephan/Glaab, Katharina/Grad, Antonia (Hrsg.): *Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. Neue Wege und metatheoretische Perspektiven*, Baden-Baden, 143-166.
- Schmitt, Carl* 1941: *Völkerrechtliche Großraumordnung: mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht*, Berlin.
- Schneckener, Ulrich* 2022: Gestörter Empfang: Putins Kriegsnarrative und die deutsche Russlandpolitik, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 11: 2, 279-293.
- Scholz, Olaf* 2023: The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era, in: *Foreign Affairs* 102: 1, 22-38.
- Stimmer, Anette* 2019: Beyond Internalization: Alternate Endings of the Norm Life Cycle, in: *International Studies Quarterly* 63: 2, 270-280.
- Stimmer, Anette/Wisken, Lea* 2019: The Dynamics of Dissent: When Actions Are Louder than Words, in: *International Affairs* 95: 3, 515-533.
- Wiener, Antje* 2007: The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State: Sociological and Normative Approaches to Interaction, in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10: 1, 47-69.

- Wiener, Antje 2014: *A Theory of Contestation*, Berlin.
- Wiener, Antje 2018: *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*, Cambridge.
- Willaschek, Marcus 2021: Soziale Geltung und normative Richtigkeit. Eine sozial-pragmatische Konzeption von Normativität, in: Forst, Reiner/Günther, Klaus (Hrsg.): *Normative Ordnungen*, Frankfurt a. M., 94-116.
- Winston, Carla 2018: Norm Structure, Diffusion, and Evolution. A Conceptual Approach, in: *European Journal of International Relations* 24: 3, 638-661.
- Wittgenstein, Ludwig 1974: *Philosophische Grammatik*, Frankfurt a.M.
- Wittgenstein, Ludwig 1985: *Philosophische Untersuchungen*, Frankfurt a. M.
- Wittgenstein, Ludwig 1994: *Über Gewissheit*, Frankfurt a. M.

Der Schlüssel zur Umstrittenheit der Weltordnung? Für ein integriertes Verständnis der Kontestation von Normen und Institutionen

Die Kontestation internationaler Ordnungen hat in den letzten Jahren spürbar zugenommen. Getrieben durch ein diffuses Gefühl der permanenten Krise suchen internationale Institutionen nach Strategien, mit diesen Anfechtungen produktiv umzugehen. Während die Forschung zur Kontestation in den Internationalen Beziehungen und darüber hinaus in beeindruckendem Maße anwächst, bleibt die Wissenschaft weiterhin auf der Suche nach einer Erklärung dieser fundamentalen Herausforderung. Dies ist, so argumentiert dieser Beitrag, der Tatsache geschuldet, dass die verschiedenen akademischen Ansätze in der Kontestationsforschung weitgehend unverbunden bleiben. Kontestation wird entweder als Normkontestation verstanden, oder auf die Umstrittenheit, die Widerstandsfähigkeit und den Niedergang internationaler institutioneller Strukturen bezogen. Der Schlüssel zum Verständnis der „Krise der Liberalen Internationalen Ordnung“ aber liegt gerade in einer Integration dieser beiden Perspektiven: Ordnungskontestation besteht in der gleichzeitigen Kontestation der grundlegenden Normen einer Ordnung und ihrer institutionellen Struktur. Dies illustriere ich anhand der Kontestation der Rechtsstaatlichkeit und der Europäischen Union durch Polen. Ein entsprechendes ganzheitliches Verständnis von Ordnungskontestation ermöglicht eine innovative und dialogische Untersuchung der Gründe für ein solches Verhalten. Es kann Aufschluss über die Ambivalenz von Kontestation geben und darüber, warum, wann und unter welchen Umständen Kontestationsprozesse internationale Ordnungen insgesamt bedrohen.

*1. Einleitung**

Der Widerstand Polens und Ungarns gegen Rechtsstaatlichkeit und die Europäische Union (EU) (Sadurski 2019, 2018; Sedelmeier 2014; Scheppele/Pech 2018), die Weigerung der USA, Richter für das Streitschlichtungsgremium der Welthandelsorganisation zu ernennen (Hirschmann 2020), der Austritt mehrerer afrikanischer Staaten aus dem Internationalen Strafgerichtshof (Lesch et al. 2024; Tan 2024) wie auch jüngst der Austritt von Niger, Mali und Burkina Faso aus der Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (Gänzle et al. 2024): Die Kontestation von Institutionen jenseits des Staates zieht immer weitere Kreise und befeuert die De-

* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

batte über eine Krise der Liberalen Internationalen Ordnung (LIO)¹ (Goddard et al. 2024; Mearsheimer 2019; Ikenberry 2018; Lake et al. 2021; Börzel/Zürn 2020; 2021). Nichtsdestotrotz mangelt es weiterhin an einem wissenschaftlichen Konzept, um diese Widerstände und Krise, die sich von innen gegen internationale Normen² und Institutionen³ richten (Lake et al. 2021; Speyer 2022), zu konzeptualisieren und zu verstehen.

Gleichzeitig macht die Linse der *Krise der LIO* in einzigartiger Weise das Kaleidoskop unterschiedlicher Kontestationsbegriffe und das analytische Potential der dahinterliegenden Forschung deutlich. Beispielhaft zeigt nicht zuletzt ein aktuelles *Special Issue in Global Studies Quarterly* unter dem Titel „Contestation in a World of Liberal Orders“ (Goddard et al. 2024), wie zentral die Forschung zur Krise der LIO auf das Konzept der Kontestation rekurriert. Dennoch bleiben die Herangehensweisen an diese vielfältige Heuristik und die Nutzung dieses Analyseinstruments in der Forschung zumeist eindimensional und disziplinär abgegrenzt.

Dieser Forumsbeitrag nimmt zwei zentrale Konzepte des Widerstandes in den Internationalen Beziehungen (IB), die Kontestation von Normen und die Kontestation von formalen Institutionen sowie die zugehörige Forschung, zum Ausgangspunkt. Ich argumentiere, dass nur eine Kombination und Zusammenschau dieser beiden wissenschaftlichen Zugänge uns erlaubt, die aktuelle Krise der LIO zu verstehen. Ordnungskontestation entsteht, wenn ein Mitgliedsstaat gleichzeitig institutionelle Kontestation und Normkontestation (einer fundamentalen Norm) betreibt. Die Forschung zu institutioneller Kontestation baut in erster Linie auf dem Verhalten von Staaten gegenüber einer Institution auf und identifiziert hierfür materiell-rationalistische Gründe. Demgegenüber wird Normkontestation von der Forschungsgemeinschaft primär anhand der kritisch-diskursiven Auseinandersetzung mit einer Norm bestimmt, wofür ideelle Gründe ausgemacht werden. Wenn sich aber die Krise der internationalen Ordnung im gemeinsamen Auftreten dieser beiden Formen der Anfechtung äußert, muss auch die Suche nach ihren Gründen und darauf aufbauend effektiven Strategien des Managements paradigmengreifend arbeiten. Die Zu-

- 1 Diesem Forumsbeitrag liegt ein breites Verständnis der LIO als „an ensemble of rules, norms, and institutions that are based on multilateralism, free trade, and individual rights“ (Deitelhoff/Zimmermann 2019: 4) zugrunde.
- 2 Martha Finnemore und Kathryn Sikkink (1998: 891) definierten Normen wegweisend als „a standard of appropriate behavior for actors with a given identity“. Normen können präskriptiv, progressiv oder permissiv wirken (Deitelhoff/Zimmermann 2019: 7), unabhängig davon, ob sie kodifiziert sind (Sandholtz 2008). Antje Wiener (2007) folgend verfügen Normen über eine doppelte Qualität, da sie gleichzeitig konstruiert sind und strukturierend wirken. Sie sind daher „contested by default“ (Wiener 2007: 58).
- 3 Institutionen bezeichnen „sets of interconnected rules and practices that prescribe behavior“ (Abbott et al. 2016: 256; Martin/Simmons 2012: 328; Steinmo 2008: 123). Sie unterscheiden sich von Normen insbesondere in ihrer Funktion (Zürn et al. 2012: 70): Institutionen generieren und überwachen Normen, teils sind sie auch mit ihrer Durchsetzung betraut. Dieser Beitrag unterscheidet zwischen formalen und informalen Institutionen (Steinmo 2008: 124) und thematisiert in erster Linie die Kontestation *formaler* internationaler Institutionen. Formale internationale Institutionen sind schriftlich fixierte Regelkomplexe, die freiwillig zwischen mindestens drei Staaten geschlossen wurden. Sie umfassen eine eigene Bürokratie (Zürn 2018: 5).

sammenführung beider Arten von Kontestation (und der Forschung hierzu) erweist sich somit als Schlüssel zur Untersuchung der Krise, der verspricht, ein Verständnis der Gründe für sie und Wege zum Umgang mit ihr aufzuzeigen.

Damit spricht der vorliegende Beitrag ausgehend von konstruktivistischer und institutionalistischer Forschung in den IB zur übergreifenden Intention des Forums, die Pluralität von Perspektiven auf Kontestation auszuleuchten und so deren Unterschiede, aber auch Dialogpotentiale, aufzuzeigen. In der Zusammenschau institutionalistischer und normtheoretischer Verständnisse von und Einsichten in Kontestation zeigt sich, wie dieser Beitrag argumentiert, das Potenzial einer Analyse der Umstrittenheit und Anfechtung normativer und institutioneller Strukturen der LIO.

Im Folgenden stellt dieser Forumsbeitrag zunächst die beiden Forschungsstränge der Normkontestation und der institutionellen Kontestation vor, macht ihre Unterschiede deutlich und würdigt die Analyseinstrumente und Einsichten, die die beiden Forschungszugänge jeweils zur Kontestation von Normen und internationalen Institutionen generiert haben. Hierbei wird jedoch auch deutlich, dass die beiden Forschungsstränge jeweils nur einen spezifischen Aspekt der Kontestation internationaler Autorität beleuchten, während andere im Schatten bleiben. Weiterhin werden unterschiedliche Akzentuierungen von Verhalten und Diskurs sichtbar. Die Anfechtung von internationaler Ordnung aber manifestiert sich *gleichzeitig* in der Anfechtung fundamentaler Normen, auf die sich die Ordnung stützt, wie auch von formalen Institutionen als Kristallisationspunkten einer Ordnung. In einem dritten Schritt argumentiere ich daher, dass ein Verständnis dieser spezifischen und aktuell hoch virulenten Kontestation von internationaler Ordnung der gemeinsamen Analyse der Kontestation von Normen und Institutionen und damit der Kombination der Heuristiken beider Forschungsstränge bedarf. Die Integration dieser Perspektiven auf Kontestation ermöglicht es, Erkenntnisse zu den Gründen, dem Prozess oder den Folgen der viel beschworenen Krise der LIO zu generieren.

2. Normkontestation

„[D]ie Normenforschung [hat sich] in den letzten 30 Jahren als eine wichtige Perspektive konstruktivistischer Forschung entwickelt“ (Glaab et al. 2021: 10). Die neuere Forschung zu Normen hat sich zunehmend von der Entstehung und Verbreitung von Normen auf die Anfechtung von Normen verlagert (Loges 2021). Sie konzentriert sich auf die Nichteinhaltung von und den Dissens über Normen (Wiener 2014; Zimmermann et al. 2023). Dieses Konzept umfasst somit ein breites Spektrum an Normenkritik, die von einer bestimmten Auslegung einer Norm bis hin zu einer vollständigen Ablehnung der Gültigkeit der Norm reichen kann (Deitelhoff/Zimmermann 2020; Zimmermann et al. 2023).

Die kritische Normenforschung weist darauf hin, dass Normen niemals monolithisch und statisch sind, sondern immer offen für Anfechtung und Neuinterpretation bleiben (Frost 1996: 106; Wiener 2004: 200; 2007: 58). Dies gilt insbesondere für abstrakte Normen wie Grundwerte (Wiener 2017: 116). In dieser Perspektive ist

Anfechtung nicht nur unvermeidlich, sondern hat eine vitalisierende, emanzipatorische und legitimitätsstiftende Kraft (Wiener 2007: 48; 2014; Wolff/Zimmermann 2016: 514-515). Umgekehrt haben Mainstream-Ansätze, die die Entpolitisierung und Stabilität einer Norm als Kennzeichen erfolgreicher Internalisierung ansehen, vor dem destruktiven Potenzial der Nichteinhaltung gewarnt und postuliert, dass die Verletzung einer Norm ihren Niedergang vorhersagt (Finnemore/Sikkink 1998: 904-905; McKeown 2009; Panke/Petersohn 2011).

Um die Wirkung von Kontestation auf die betreffende(n) Norm(en) zu bestimmen, unterscheiden Nicole Deitelhoff und Lisbeth Zimmermann (2020) zwischen zwei Idealtypen von Kontestation: Anwendungs- und Gültigkeitskontestation. Solange die Kontestation anwendungsbezogen bleibt, d.h. auf Auslegungsfragen beschränkt ist, bekräftigt sie die allgemeine Gültigkeit der umstrittenen Norm und kann daher eine stärkende statt einer schwächenden Wirkung haben. Die Anfechtung radikalisiert sich jedoch – und wird weitaus bedrohlicher – wenn sie die Gültigkeit einer Norm selbst angreift.

Als aktuelle Herausforderung in der Normenkontestationsforschung lässt sich insbesondere die Schnittstelle zwischen Normhierarchien und Normkontestation identifizieren. Während Jeffrey S. Lantis und Carmen Wunderlich (2018; 2022) mit ihrem Konzept des *Normclusters* die Frage stellen, inwieweit überhaupt ein Studium einzelner Normen möglich und sinnvoll ist, identifizieren Caroline Fehl und Elvira Rosert (2020) die Identifikation unterschiedlicher *Normtypen* und *Normhierarchien* als Kristallisationspunkt der Normenforschung. Gerade Fundamentalnormen (in anderen Disziplinen häufig als Prinzipien oder Werte beschrieben) stellen aber aufgrund ihrer Interpretationsoffenheit an ihre Durchsetzung, aber auch ihre Anfechtung, besondere Ansprüche. Damit erhält die ungelöste Frage nach dem Effekt von Kontestation auf eine Norm eine neue Ebene: Wie wirkt sich die Anfechtung einer Fundamentalnorm auf die Norm selbst und die normative Ordnung, an deren Spitze sie steht, aus? Und welche Konsequenzen hat sie für institutionelle Strukturen, die auf dieser Ordnung aufbauen?

Zentrale Manifestation von Normkontestation ist, getreu ihren konstruktivistischen Ursprüngen, die kritische diskursive Auseinandersetzung mit einer Norm (u.a. Wiener 2014: 3). Die (Nicht-)Einhaltung einer Norm für sich genommen kann ihren Ursprung ebenso im Unwillen wie auch in der mangelnden Kapazität eines Staates, die Norm zu befolgen, haben (z.B. Chayes/Chayes 1993). Damit ist eine reine Beobachtung des Verhaltens eines Akteurs gegenüber einer Norm unzureichend, um Normkontestation festzustellen. Umgekehrt kann der kritische Diskurs über eine Norm, nicht zuletzt im Falle von Gültigkeitskontestation, mit einem Verhalten einhergehen, das die Institution, die eine bestimmte Norm aufrechterhält, in Frage stellt. Bislang hat sich die Forschung zur Normkontestation jedoch noch nicht mit den weiteren, insbesondere institutionellen Folgen der Normkontestation befasst, die über die Robustheit von Normen hinausgehen (Deitelhoff/Zimmermann 2019; Zimmermann et al. 2023). Die Frage, ob Kontestation von Fundamentalnormen, insbesondere deren Gültigkeitskontestation, nicht aber grundsätzlich auch mit institutioneller Kontestation einhergehen muss, macht bereits die Notwendig-

keit einer Zusammenschau von Normkontestation und institutioneller Kontestation deutlich.

In dem Maße, in dem sich Normenforschung mit der „Herausbildung legitimer Formen von politischer Ordnung“ (Glaab et al. 2021: 18) beschäftigt und in dem sie die Kontestation von Fundamentalnormen in den Blick nimmt (Speyer 2022; Wiener 2014; 2018), wird ihr enger Bezug zur Krise politischer Ordnungen, zu Institutionen jenseits des Staates, gerade aber auch zur Forschung zur Umstrittenheit von Strukturen globalen Regierens (u.a. Zürn 2018) deutlich. Umgekehrt interessiert sich letztere insbesondere für die strukturierende Wirkung internationaler Normen sowie die Bedingungen für deren effektive Durchsetzung durch regionale und internationale Institutionen (Zürn 2018). Sie geht dabei von einer wachsenden Autorität und damit einhergehenden Politisierung von Global Governance Arrangements aus (Zürn et al. 2012; Zürn 2014; von Bogdandy et al. 2010). Solche Hierarchien in der globalen Ordnung haben in der internationalen politischen Theorie zunehmend an Bedeutung gewonnen und stellen das traditionelle Verständnis eines anarchischen internationalen Systems in Frage (Daase/Deitelhoff 2018; Deitelhoff/Daase 2021; Donnelly 2015; Mattern/Zarakol 2016; McConaughy et al. 2018). In rechtlicher Hinsicht haben Wissenschaftler*innen diese Entwicklung unter dem Aspekt der Konstitutionalisierung der Weltpolitik betrachtet (Føllesdal 2016; Tully et al. 2016; Wiener et al. 2012; Walker 2016; Fischer-Lescano/Teubner 2004).

Während Katharina Glaab et al. (2021) sowie Selma Kropp et al. (2023) für einen stärkeren Dialog und Reflexion in der (kritischen) Normenforschung eintreten, lenkt der vorliegende Beitrag vor dem Hintergrund der beschriebenen Debatten den Fokus auf einen Erkenntnisaustausch zwischen verschiedenen (Forschungs-)Perspektiven auf Kontestation. Im nächsten Abschnitt stelle ich daher die institutionelle Kontestation als eine aus der institutionalistischen Theorie erwachsene Perspektive auf Kontestation dar. Anschließend lerte ich aus, wie Normkontestation und institutionelle Kontestation gemeinsam Momente der Ordnungskontestation definieren.

3. Institutionelle Kontestation

Institutionelle Kontestation fasst die (vornehmlich) institutionalistisch geprägten Konzepte von Widerstand auf globaler Ebene zusammen (u.a. Abbott et al. 2016; Keohane 1984; Morse/Keohane 2014). Der Fokus liegt dabei in erster Linie auf der *staatlichen* Kontestation von *formalen* internationalen Institutionen, also internationalen Organisationen. Dabei widmet sich die Forschung zu institutioneller Kontestation insbesondere zwei unterschiedlichen Fragen, nämlich (1) wie Staaten Unzufriedenheit mit institutionellen Arrangements ausdrücken und jüngst (2) welche (materiellen) Determinanten die Stabilität von formalen internationalen Institutionen beeinflussen. Wenngleich in diesem Abschnitt der Vollständigkeit halber die Forschung zu beiden Fragen kurz skizziert wird, konzentriert sich der Rest des

Artikels auf ein Verständnis von institutioneller Kontestation als der Praxis eines Staates gegenüber einer formalen internationalen Institution.⁴

(1) Negatives Verhalten eines Staates gegenüber einer formalen internationalen Institution kann sich in Form von *non-compliance*, *opt-outs*, *contested multilateralism* (CM) und *Austritt* (exit) äußern (Morse/Keohane 2014; Adler-Nissen 2011; Hirschmann 2020). *Non-compliance* ist hier weit zu verstehen und umfasst langfristige und kurzfristige Maßnahmen. Unter die kurzfristigen Strategien sind in erster Linie Kürzungen des nationalen finanziellen Beitrags zu einer internationalen Institution ebenso wie die Ausweitung zweckgebundener Mittel (*earmarked funding*) auf Kosten freier Budgetmittel (Lavelle 2007; Reinsberg et al. 2024) zu zählen. Die Nichteinhaltung von Normen wird als kurz- und langfristige Maßnahme genutzt. Während *opt-outs* als ein Instrument der *differentiated integration* diskutiert werden (Gänzle et al. 2020), argumentiert Rebecca Adler-Nissen (2011: 1093-1094), dass *opt-outs* in der EU zwar einen Weg für einzelne Mitgliedsstaaten eröffnen, um ihre nationale Souveränität zu schützen, sie aber dem *telos* des europäischen Integrationsprojektes zuwiderlaufen (siehe auch Lord 2015: 784). CM interessiert sich in erster Linie für die institutionellen Dynamiken des *regime shifting* (Alter/Meunier 2006; 2009) und der Entstehung konkurrierender internationaler Institutionen in der Folge der Unzufriedenheit eines Mitgliedsstaates mit der Leistung einer Institution (Keohane/Morse 2016; Morse/Keohane 2014). Christian Kreuder-Sonnen und Bernhard Zangl (2016) unterscheiden verschiedene Typen von CM u.a. danach, ob sie auf der Anfechtung einer kontroversen Politik (*policy-centred* CM) oder der Struktur der Institution als solcher (*polity-centred* CM) fußen. Der Austritt eines Staates wird als die radikalste Form der institutionellen Kontestation beschrieben, aber auch als definierende Handlung von institutioneller Kontestation überhaupt (Alter et al. 2016; Soley/Steininger 2018).⁵

(2) Während die oben skizzierten Formen von institutioneller Kontestation mit dem Verhalten des Staates sogenannte exogene Gründe für die Stabilität von Institutionen ins Zentrum stellen, untersucht ein weiterer Forschungsstrang vorwiegend auf dem Wege quantitativer Studien endogene, also der Institution selbst innewohnende, Gründe für verschiedene Dynamiken in ihrem Lebenszyklus (z.B. Gray 2018; Eilstrup-Sangiovanni 2020a; 2020b; Debre/Dijkstra 2020).⁶

Die beiden vorgestellten Perspektiven weisen zwar entgegengesetzte Foki (Mitgliedsstaat oder Institution) auf, sind sich aber einig in ihrem Verweis auf materielle Gründe und rationale Kosten-Nutzen-Kalküle für Kontestation. Des Weiteren wird, wie schon in der Einleitung zu diesem Forum angedeutet, allein vom Verhalten eines Staates auf die Existenz von Kontestation rückgeschlossen. Gerade in Fällen

4 Siehe Fußnote 3 für eine Definition.

5 Benjamin Dassler et al. (2024: 7) verstehen darüber hinaus *rollback* als eine radikalisierte Form des *exits*, die neben dem Austritt aus einer Institution auch deren aktive Unterminierung durch den kontestierenden Staat umfasst.

6 Eine qualitative Erforschung solcher endogenen Gründe nehmen z.B. Dassler et al. (2024) im Rahmen unterschiedlicher Fallstudien vor.

von Austritt wird institutionelle Kontestation offenbar mit ihrem Ergebnis in eins gesetzt.

Während die Forschung zu institutioneller Kontestation damit die verschiedenen Verhaltensweisen herauspräpariert hat, mit denen ein Staat seine Unzufriedenheit mit einer internationalen Institution ausdrückt, werden die Gründe für diese Unzufriedenheit nur einseitig untersucht. Auch bleibt der analytische Zugriff insofern eingeschränkt, als dass entsprechend der Maximen des rationalen Institutionalismus materielle Gründe für und Ergebnisse von Kontestation im Zentrum stehen. Damit geraten immaterielle Faktoren und Diskurse, die die Forschung zur Normkontestation als entscheidende Prozesse von Kontestation identifiziert, aus dem Blick. Gleichzeitig zeigt die Annahme, dass institutionelle Kontestation zumeist nicht gegen Normen der Multilateralität verstößt, dass es der institutionellen Forschung schwerfällt, Normen und Institutionen zu entwirren (Búrca 2016: 326; Morse/Keohane 2014: 387). Umgekehrt sieht sich die Forschung zu Normkontestation mit dem Effekt von Anfechtung auf unterschiedliche Normtypen und Normhierarchien konfrontiert. Eine gemeinsame Herausforderung für die Forschung zu Normkontestation und institutioneller Kontestation ergibt sich mit Blick auf die Folgen und damit die normative Bewertung von Kontestation. Zwar scheinen sowohl Nichteinhaltung als auch *opt-out* oder gar Austritt negative Effekte auf die jeweils betroffene Institution zu haben, der längerfristige Effekt auf die Institution und die Strukturen internationaler Ordnung als Ganzes hingegen bleibt unklar. Empirische Studien kommen hier zu gegensätzlichen Ergebnissen, indem sie entweder eine Zunahme von Konflikten und das Ende der LIO erwarten oder aber eine Intensivierung und Stärkung internationaler Kooperation vorhersagen (Búrca 2016: 322; Faude/Fuss 2020; Zürn 2018: 101-102). Aus dieser Zusammenschau der identifizierten Forschungslücken und Herausforderungen wird daher deutlich, dass eine Integration der Forschung zu beiden Konzepten notwendig ist und wie sehr sie nicht nur zur Frage der Ordnungskontestation spricht, sondern auch beide Forschungsstränge für sich genommen bereichert.

4. Ordnungskontestation als Ergebnis von Normkontestation und institutioneller Kontestation

Sowohl die Forschung zur Normkontestation als auch die Forschung zur institutionellen Kontestation haben wertvolle Beiträge zum Verständnis dieser jeweiligen Widerstandsformen und ihrer Auswirkungen auf eine bestimmte Norm und Institution erbracht. Neben metatheoretischen Gegensätzen, die im Rahmen einer wissenschaftlich-realistischen Herangehensweise (Bhaskar 1978; Joseph/Wight 2010) überwunden werden können, unterscheiden sich die beiden Formen der Kontestation in erster Linie nach dem *Objekt* bzw. *Ziel der Anfechtung*, Norm (kodifiziert oder ungeschrieben) oder (formale) Institution. Wie ein Blick auf die in der Einleitung genannten Beispiele für die *Krise der LIO* jedoch deutlich macht, scheinen diese Fälle kaum auf eine Form der Kontestation reduziert werden zu können. Viel-

mehr zeichnen sie sich durch das gleichzeitige Auftreten von sowohl der Kontestation von Normen als auch der Kontestation von Institutionen einer internationalen oder regionalen Ordnung aus (Speyer 2022).⁷

Beispielhaft zeigt sich dies im Falle der polnischen Kontestation von Rechtsstaatlichkeit und der EU. Hier ist eine gleichzeitige Kontestation der Norm der Rechtsstaatlichkeit wie auch der formalen Institution EU und ihrer Strukturen zu beobachten. Die institutionelle Kontestation manifestiert sich unter anderem in der polnischen Weigerung, Urteile des Europäischen Gerichtshofs umzusetzen, in der langwierigen und weit verbreiteten Praxis der Nichteinhaltung der EU-Grundwerte gemäß Art. 2 EUV (Kelemen 2017: 227-229; Sadurski 2019) oder durch polnische Regierungsvertreter*innen, die die EU als unfair bezeichnen. Dieser institutionelle Charakter der polnischen Kontestation spiegelt sich selbst in den Tweets der polnischen Premierminister*innen Beata Szydło und Mateusz Morawiecki (@PremierRP).

Außerdem richtet sich die polnische Anfechtung eindeutig gegen eine oder mehrere Normen, vor allem gegen die Rechtsstaatlichkeit. Die Anfechtung der Rechtsstaatlichkeit ist aus der kontroversen Gesetzgebungstätigkeit der Regierung der nationalkonservativen Partei *Recht und Gerechtigkeit* (PiS) leicht ersichtlich. Exemplarisch seien hier der Umbau des Verfassungsgerichtes sowie die Reform des Justizsystems genannt (Sadurski 2018). Darüber hinaus stellten polnische Regierungsvertreter*innen in Frage, ob die EU noch auf den richtigen (christlichen) Werten beruhe, wie Polen es tue. Damit stellten sie Polen moralisch über die EU und die europäischen Grundnormen. So behauptete Außenminister Witold Waszczykowski, dass Polen „ein wichtiges, inspirierendes und bedeutendes Land in der Geschichte des Christentums und Europas“ (2016: 20, eigene Übers.) sei, dessen Einbindung in die Union „die Verteidigung und Förderung der Werte der lateinischen Zivilisation“ (2016: 20, eigene Übers.) garantiere, während Premierminister Mateusz Morawiecki „das wertvolle Gepäck unserer Werte und Traditionen“ (2017: 20, eigene Übers.) betonte, welches Polen in die EU einbringe.

Die polnische Ordnungskontestation gegenüber der EU ausschließlich durch die Linse der institutionellen Kontestation oder der Normkontestation zu betrachten bedeutet daher, einen konstitutiven Aspekt der Krise zu übersehen. Dennoch sind die theoretischen Ansätze der Normkontestation und der institutionellen Kontestation bisher kaum miteinander ins Gespräch gekommen, was bisher eine Theoretisierung der vielzitierten empirischen Beobachtung der *Krise der LIO* verhindert hat. Dies hat problematische Implikationen mit Blick auf (1) die Forschung zu Ordnungskontestation, (2) die angenommenen Folgen, (3) die Analyse der Gründe

7 Scheinbar quer zum identifizierten Gegensatz zwischen institutioneller Kontestation und Normkontestation liegen neuere Studien, die die Kontestation des (an Autorität gewinnenden) *Global Governance Systems* untersuchen und hierbei normative und strukturelle Gründe für dessen Umstrittenheit vorbringen (u.a. Zürn 2018). Indem dieser Forschungsstrang institutionelle Kontestation mit der Suche nach ideellen Gründen verbindet, zeigt er, dass eine paradigmienübergreifende Forschung zu Ordnungskontestation, die explizit auch die Perspektive der Normkontestationsforschung aufnimmt, gewinnbringend möglich ist.

von staatlich induzierten Ordnungskrisen und (4) die Fähigkeit zum Umgang mit Ordnungskrisen.

(1) Die einschlägigen Studien zur Kontestation internationaler Ordnung weisen infolge der anhaltenden analytischen Trennung zwischen Normkontestation und institutioneller Kontestation eine Verzerrung auf: Sie konzentrieren sich auf die institutionelle Kontestation (bzw. dies zum Ausdruck bringendes Verhalten) zum Nachteil der Anfechtung von Normen (und entsprechend sich in erster Linie diskursiv manifestierender Kontestation). Während Michael Zürn (2018) den inhärent normativen Charakter des Global Governance Systems betont, reduziert er Praktiken der Anfechtung auf CM oder, um seinen Begriff zu verwenden, *counter-institutionalization*, die seiner Meinung nach nur von aufsteigenden Mächten und etablierten Großmächten praktiziert werden kann. In dieser Argumentation ist es der Status des anfechtenden Staates, der darüber entscheidet, ob die Gegeninstitutionalisierung das System der Global Governance vorantreibt (aufsteigende Mächte) oder die Global Governance schwächt (etablierte Großmächte) (Zürn 2018: 171). Ergänzt man diese Vermutung um die Perspektive der Normkontestation, so verspricht dies ein differenzierteres Verständnis, das insbesondere die vielfältigen Ungleichheiten und Hierarchieverhältnisse sowie die Rechtfertigungs- und Legitimationsbedürfnisse berücksichtigt, die Zürn im Global Governance System identifiziert (Zürn 2018: 4-5, 10-12).

(2) Auf den ersten Blick scheint institutionelle Kontestation stets durch ein staatliches Verhalten gekennzeichnet zu sein, das die Institution als solche schwächt. Auch wenn Zürn (2018) mit seiner im vorherigen Punkt besprochenen *counter-institutionalization* darauf hinweist, dass die Schwächung einer bestimmten internationalen Institution dennoch das System globalen Regierens als Ganzes stärken kann, macht gerade die Perspektive der Forschung zur Normkontestation deutlich, dass eine negative Folge von Kontestation keinesfalls zwingend ist. Vielmehr verweist sie auf den zirkulären Charakter von Kontestationsprozessen (Speyer/Stockmann 2024: 908-909) und mahnt damit einen differenzierteren Blick auf Ordnungskontestation und ihre Folgen an.⁸

(3) Durch die Betrachtung von Ordnungskontestation als zweiseitiges Phänomen, das diese beiden Formen der Kontestation vereint, wird deutlich, dass Ordnungskontestation sowohl ein diskursives als auch ein Verhaltensphänomen ist. Sie muss sowohl ein anfechtendes Verhalten gegenüber der Institution als auch eine kritische

8 Dieser Hinweis auf die zirkuläre Natur von Normkontestation erinnert an den *Cycle of Contestation*, den Wiener (2014) einführte. Die beiden Metaphern weisen aber einen wichtigen Unterschied auf: Entsprechend dem übergreifenden Interesse von Wieners *Theory of Contestation* (2014), die Legitimität von Normen in den internationalen Beziehungen zu verstehen, spricht der *Cycle of Contestation* vor allem zu der Frage, wie Kontestation auf verschiedenen Ebenen (Mikro-, Meso- und Makroebene) zu verschiedenen Arten der Validierung und Anerkennung von Normen führt. Damit fragt er auch, wer Zugang zur Validierung einer Norm hat und verweist auf das Wechselspiel zwischen dem Zugang zur Validierung einer Norm und ihrer Kontestation. Im Unterschied dazu weisen Johanna Speyer und Nils Stockmann (2024: 908-909) darauf hin, dass Normkontestation ihre eigenen Grundlagen schaffen und damit zu einer Perpetuierung von Krise beitragen kann.

diskursive Auseinandersetzung mit einer Norm umfassen. Mit Blick auf eine Analyse der Gründe dieser Form von Kontestation ist das eine entscheidende Erkenntnis, die zeigt, dass weder die von Institutionalist*innen vorgebrachten, vornehmlich materialistisch-rationalistischen Gründe für Kontestation, noch die von Normforschenden entwickelten ideellen Gründe für Normkontestation je für sich genommen in der Lage sind, ein Auftreten von Ordnungskontestation zu erklären. Stattdessen muss die Suche nach den Gründen für Ordnungskontestation paradigmienübergreifend arbeiten und beide Perspektiven aufnehmen.

(4) Diese Einsicht ist auch für den Umgang mit staatlichen Ordnungskontestationen, die Suche nach effektiven Strategien zum Management von Ordnungskontestation und zur Stärkung der Resilienz formaler internationaler Institutionen entscheidend. Diese müssen nicht allein auf staatliches Verhalten eingehen und in Richtung der materiellen Interessen von Staaten denken, sondern auch institutionelle Faktoren in den Blick nehmen.

Ordnungskontestation kann damit als das gleichzeitige Auftreten von Normkontestation und institutioneller Kontestation bestimmt werden, wie es das Venn-Diagramm in Abbildung 1 visualisiert. Damit bleibt aber die Frage, wann sich eine solche Überschneidung ergibt. Mit anderen Worten: Wann treten beide Kontestationsformen gleichzeitig auf und wann wird aus Normkontestation bzw. institutioneller Kontestation eine Form von Anfechtung, die sich gegen eine (internationale) Ordnung als solches richtet?⁹

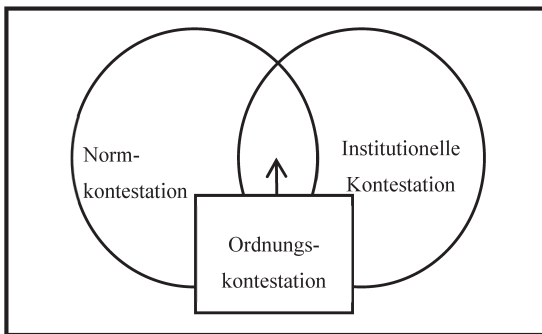


Abbildung 1: Venn-Diagramm von Ordnungskontestation als Schnittmenge von Normkontestation und institutioneller Kontestation (nach Speyer 2022: 9).

⁹ Institutionen, gleich ob formal oder informal, wirken, indem sie Normen generieren, ihre Einhaltung überwachen und ggf. dursetzen (s. auch Fußnote 3). Aus diesem zentralen Unterschied zwischen Normen und Institutionen wird deutlich, dass die beiden Kontestationsformen nur in bestimmten Momenten in eins fallen. Daraus ergibt sich die begrenzte Überschneidungsfläche im Venn-Diagramm (Abb. 1). Ich danke einer*in anonymen Gutachter*in für diesen Hinweis.

Offensichtlich kann dies nicht vom Ergebnis ausgehend gedacht werden. Dies würde voraussetzen, Ordnungskontestation von ihrem Ergebnis her zu definieren. Allerdings haben bereits Deitelhoff und Zimmermann (2020) mit Blick auf Normkontestation überzeugend argumentiert, dass der Prozess und Effekt von Kontestation niemals mit dem Konzept als solches gleichgesetzt werden dürfe. Ein solches Verständnis von Kontestation würde schon per definitionem ausschließen, dass Kontestation unterschiedliche Folgen haben kann und so die Möglichkeit nehmen, zu untersuchen, welche Charakteristika von Kontestation zu einem bestimmten Ergebnis geführt haben. Zudem hat gerade die Forschung zu Normkontestation aufgezeigt, dass die Umstrittenheit und Anfechtung von Normen sich sowohl positiv als auch negativ auf die Robustheit von Normen auswirken kann (z.B. Wiener 2007; Deitelhoff/Zimmermann 2019).

Schon Antje Wiener (2004) sowie Holger Niemann und Henrik Schillinger (2017) zeigen, dass normative und institutionelle Strukturen eng miteinander verwoben sind.¹⁰ Darauf aufbauend argumentiere ich, dass eine Gleichzeitigkeit von Normkontestation und institutioneller Kontestation, und damit eine Ordnungskontestation, nur dann zu erwarten ist, wenn sich die Normkontestation gegen eine Fundamentalnorm der angegriffenen formalen Institution richtet. Als Fundamentalnorm verstehe ich solche Normen, die grundlegend für die *polity* einer formalen Institution sind. In liberalen Kontexten handelt es sich hierbei um konstitutionelle Normen, d.h. Normen „by which the exercise of authority is legally constrained in terms of democratic participation and judicial accountability“ (Kreuder-Sonnen/Zangl 2016: 328).

5. Fazit und Ausblick

Ordnungskontestation, so hat dieser Beitrag gezeigt, ist eine Kombination aus der Normkontestation einer fundamentalen Norm und einer institutionellen Kontestation der (formellen) Institution, die auf ihr aufbaut. Aus dieser Einsicht ergeben sich verschiedene wichtige Erkenntnisse hinsichtlich der Praxis, der Gründe und des Umgangs mit Ordnungskontestationen im Einzelnen und der Krise der LIO im Ganzen. Als Fazit zu diesem Beitrag möchte ich diese Erkenntnis nochmals auf die im Einleitungsbeitrag aufgeworfenen Fragen rückbeziehen, um auf diese Weise den Mehrwert, aber auch die Grenzen der Integration einer institutionellen und einer normtheoretischen Perspektive auf Kontestation zu verdeutlichen.

10 Auch Zürn (2018) argumentiert, dass formale Institutionen auf einem dichten normativen Netz aufbauen, welches entscheidende Bedeutung für Regieren und Ordnung jenseits des Nationalstaats hat.

5.1 Welche Möglichkeiten ergeben sich, wenn man plurale Perspektiven auf Kontestation zusammenbringt und den Versuch anstellt, über diesen Austausch die Begrifflichkeiten und Dimensionen von Kontestation konzeptuell zu ergänzen und zu erschließen?

Die Perspektiven Normkontestation und institutionelle Kontestation entspringen unterschiedlichen Forschungssträngen und theoretischen Fundamenten. Trotz dieser großen Unterschiede zeigt sich unter dem Brennglas der Krise internationaler Ordnungen, dass keines der beiden Konzepte in der Lage ist, für sich genommen die Krise einer internationalen Ordnung umfassend zu verstehen. Stattdessen fokussiert jeder der beiden Kontestationsprozesse auf einen einzelnen Aspekt von Ordnungskontestation (Normen oder eine formale Institution), auf eine bestimmte Ausdrucksform der Kontestation (Diskurs oder Verhalten), und damit auf spezifische Gründe, Prozesse und Folgen für die angefochtene institutionelle und normative Ordnung.

Erst die Zusammenschau der beiden Perspektiven auf Kontestation ermöglicht, so hat dieser Beitrag gezeigt, Ordnungskontestation als solche zu erkennen. Diese kross-paradigmatische Perspektive erfordert einen wissenschaftlich-realistischen epistemologischen Ausgangspunkt. Gleichzeitig profitiert die Analyse eines neuen Phänomens häufig von einem qualitativen Vorgehen. Eine intensive Auseinandersetzung mit Fällen von (Ordnungs-)Kontestation eröffnet zudem den Blick auf ideelle Faktoren. Damit erlangt die Politikwissenschaft entscheidende Einsichten in die Spezifika dieser fundamentalen Herausforderung der IB und der Politik jenseits des Nationalstaates, bezüglich ihrer Gründe, ihres Verlaufes und ihrer Folgen. Ein solches tiefes Verständnis ist unumgänglich für die Entwicklung effektiver Strategien zum Umgang mit Ordnungskontestation, wie auch dem Wunsch nach effektivem Schutz von internationalen Institutionen und Strukturen der internationalen Ordnung.

5.2 Was verpassen die Disziplinen, wenn der Erkenntnisaustausch ausbleibt?

Bleibt der Erkenntnisaustausch zwischen den Konzepten und Forschungssträngen der Normkontestation und der institutionellen Kontestation aus, bleiben die möglichen Forschungsergebnisse zu Ordnungskontestationen entsprechend limitiert. Ein Verständnis von Gründen und Folgen von Ordnungskrisen bleibt jenseits des Erkenntnishorizonts. Wie Speyer und Stockmann (2024: 908-910) argumentieren, können Gegenmaßnahmen zur Krise, die einseitig aus einer Perspektive auf Kontestation entwickelt wurden, sogar zur Radikalisierung und Intensivierung der Ordnungskrise beitragen (vgl. Speyer 2018). Die IB verpassten somit die Chance, effektive Formen des Umgangs mit dieser zentralen aktuellen Herausforderung zu entwerfen.

Wie in der Einleitung zu diesem Beitrag bereits gezeigt, manifestiert sich die *Krise der LIO* in einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Ordnungskontestationen.

Schon Lisbeth Zimmermann und Kolleg*innen (2013) stellten fest, dass Konflikte zwischen normativen Ordnungen als ein immer wiederkehrender Grundaspekt der globalen Politik gelten können und in den IB entsprechend umfassend erforscht wurden. Anette Stimmer schlägt sogar vor, dass solche Outgroup-Konflikte als weitaus bedrohlicher angesehen werden sollten als Ingroup-Konflikte, da die beiden Konfliktparteien „culturally dissonant“ (2019: 274) seien und nur schwache Verbindungen miteinander hätten. Sie erwartet daher eine Verdauerung der Kontestation, während sie Ingroup Konflikte für schnell lösbar hält. Bei den Ordnungskontestationen im Rahmen der Krise der LIO jedoch handelt es sich gerade um In-Group Konflikte, also Kontestationen einer fundamentalen Norm und der auf sie aufbauenden formalen Institution durch Mitgliedsstaaten (Lake et al. 2021; Speyer 2022). Entgegen der weit verbreiteten und von Stimmer formulierten Erwartung zeigt sich, dass diese Konflikte nicht schnell gelöst werden und eine besondere Herausforderung für die etablierte internationale Ordnung darstellen. Neben der Aktualität und umfassenden Natur der Herausforderung der *Krise der LIO* zeigt sich hierin ein weiterer Aspekt, der die Relevanz der Erforschung von Ordnungskontestation für die IB deutlich macht.

5.3 *Wie wird Kontestation gegebenenfalls mit verwandten Begriffen und Konzepten in der jeweiligen Subdisziplin besprochen und definiert?*

In diesem Beitrag wurden die Begriffe *Ordnungskontestation* und *Krise* der LIO nahezu synonym verwandt. Darin zeigt sich bereits die Nähe der beiden Konzepte zueinander, aber auch die unklare Natur dieser Beziehung, unter anderem in einer temporalen, substanziellen, akteurszentrierten oder normativen Dimension (Peoples 2024; Stockmann/Speyer 2023). Mit dem spezifischen Bezug auf die Felder der EU-Studien und der Normkontestation zeigen Speyer und Stockmann (2024), wie ein Dialog zwischen den Konzepten der Krise und der Normkontestation ein differenzierteres Verständnis von Krise ermöglicht und die Gründe, den Prozess und den Effekt von Krise in den Fokus rückt. Dirk Nabers (2017) versteht Krisen als Möglichkeitsräume für Veränderung und hebt damit die positive und generative Funktion von Krisen als Momente hervor, in denen Kontestation sichtbar wird. Weiterhin beleuchtet die Forschung zur Normkontestation die besondere Rolle von Akteuren im Kontestationsprozess (Deitelhoff/Zimmermann 2020) und erlaubt so die Abkehr von einem rein strukturellen Verständnis von Krise.

Weitet man den Blick von Normkontestation auf die vielen unterschiedlichen Perspektiven auf Kontestation, die in diesem Forum diskutiert werden, wird deutlich, dass das Potenzial dieses Dialogs zwischen unterschiedlichen Forschungen zu Kontestation und Krise kaum ausgeschöpft sein kann. Wie im engeren Rahmen von institutioneller Kontestation und Normkontestation als konstitutiv für die Krise der internationalen Ordnung gezeigt, haben die beiden Forschungsstränge aus ihrem je spezifischen Kontestationsverständnis heraus Heuristiken und Analysemethoden entwickelt, mit denen sie Gründe für und Formen der jeweiligen Kontestation erfor-

schen. Die Auseinandersetzung mit dem schillernden und omnipräsenten, bislang aber untertheoretisierten Konzept der Krise kann von einer Konfrontation mit verschiedenen Perspektiven auf Kontestation also profitieren. Unter einer normativen Linse greift das konzeptionelle Verhältnis von Krise und Kontestation beispielsweise die zu Beginn des Artikels thematisierte und weiterhin offene Frage danach auf, inwieweit Normkontestation einen stärkenden oder schwächenden Effekt auf die Norm hat und erweitert sie über Normen hinaus auf verschiedene Ziele von Kontestation wie auch internationale Ordnungen.

5.4 Welche blinden Flecken können identifiziert werden? Und wie können diese mittels der Erfassung weiterer Dimensionen des Kontestationskonzepts erschlossen werden?

Die Integration der Perspektiven der Normkontestation und der institutionellen Kontestation verweist auf blinde Flecken und offene Fragen des gemeinsamen Auftretens der beiden Konzepte wie auch jedes einzelnen Forschungsstrangs. (1) Mit Blick auf das gleichzeitige Auftreten von institutioneller und Normkontestation als Ordnungskontestation stellt sich erstens die Frage, ob eine Form der Kontestation die andere dominiert und daher gewissermaßen als *Leitsymptomatik* von Ordnungskontestation verstanden werden kann. Im Rahmen der Vorstellung von Normkontestation zu Beginn dieses Textes wurde beispielsweise aufgeworfen, ob die Kontestation von Fundamentalnormen nicht notwendigerweise immer mit der Anfechtung der diese Norm vertretenden Institution einhergeht. (2) Zweitens bleibt fraglich, wann institutionelle Kontestation und Normkontestation überlappen. Dies ist, wie argumentiert, der Fall, wenn eine Fundamentalnorm, d.h. eine Norm, auf der eine Institution aufbaut, angefochten wird. Offen bleibt aber an dieser Stelle, ob auch andere Determinanten die Gleichzeitigkeit von institutioneller Kontestation und Normkontestation bedingen können. Die Definition von Institutionen als „sets of interconnected rules and practices that prescribe behavior“ (Abbott et al. 2016: 256) macht die Unterscheidung zwischen Normen und Institutionen auf den ersten Blick schwer und suggeriert, dass die Kontestation von informellen Institutionen immer gleichzeitig auch Normkontestation ist. Allerdings dienen formelle und informelle Institutionen dazu, Normen zu generieren, zu implementieren und zu überwachen (so schon Krasner 1982). Normkontestation und institutionelle Kontestation treten daher nicht schon per definitionem, sondern nur in bestimmten Situationen gemeinsam auf. (3) Abschließend eröffnet das hier entwickelte Verständnis von Ordnungskontestation eine neue Perspektive auf den normativen Gehalt von Kontestation. Auch wenn die Diagnose der *Krise der LIO* eindeutig negativ konnotiert ist, hat insbesondere die Forschung zur Normkontestation, aber auch Zürns (2018) Forschung zur Umstrittenheit von Global Governance gezeigt, dass die Folge von Kontestation nicht notwendigerweise negativ sein muss. Hat Kontestation selbst einen generativen Charakter oder sollte die Möglichkeit von

Kontestation als Wert an sich betrachtet werden? Ist die Fähigkeit einer Ordnung, Kontestation zuzulassen, ein Zeichen der Stärke, nicht der Schwäche?

Die Konfrontation der Forschung zur institutionellen Kontestation mit der Normkontestation problematisiert die Fixierung des Konzepts auf staatliches Verhalten. Insbesondere kann, wie Deitelhoff und Zimmermann (2020) unterstreichen, Kontestation nicht von ihrem Ergebnis her definiert werden. Gerade der Austritt von Staaten aus einer formalen Institution scheint aber zumeist nicht nur als höchste Form der institutionellen Kontestation, sondern als deren Indikator verstanden zu werden (Alter et al. 2016; Hirschmann 2020; Soley/Steininger 2018). Hier wird aus der Konfrontation der Perspektiven auf Kontestation deutlich, dass die Forschung zu institutioneller Kontestation einen blinden Fleck in Bezug auf die Kontestation definierende Praktiken und Dynamiken jenseits eines bestimmten Ergebnisses hat.

Ziel dieses Beitrags im Rahmen des Forums *Plurale Perspektiven auf Kontestation* war es, den Erkenntnisgewinn aufzuzeigen, den die IB durch eine Zusammenschau zweier verschiedener politikwissenschaftlicher Perspektiven auf Kontestation hat. Damit leistet der Beitrag die theoretische und konzeptionelle Vorarbeit für detaillierte empirische Studien zu unterschiedlichen Facetten der *Krise der LIO*. Mit der Einsicht, dass sich Ordnungskontestation stets zugleich in Normkontestation und institutioneller Kontestation manifestiert, ebnet er den Weg für ein differenziertes Verständnis und Studium von Ordnungskontestation, das auch deutlich macht, dass Ordnungskontestationen sich stark mit Blick auf die Ziele ihrer Kritik, ihren Verlauf und ihre Effekte unterscheiden können. Hierfür bietet der konzeptuelle Reichtum der Forschung zu Normkontestation und institutioneller Kontestation eine reichhaltige Grundlage.

Literatur

- Abbott, Kenneth W./Green, Jessica F./Keohane, Robert O. 2016: Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance, in: *International Organization* 70: 2, 247-277.
- Adler-Nissen, Rebecca 2011: Opting Out of an Ever Closer Union. The Integration Doxa and the Management of Sovereignty, in: *West European Politics* 34: 5, 1092-1113.
- Alter, Karen J./Gathii, James T./Helfer, Laurence R. 2016: Backlash Against International Courts in West, East and Southern Africa. Causes and Consequences, in: *European Journal of International Law* 27: 2, 293-328.
- Alter, Karen J./Meunier, Sophie 2006: Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute, in: *Journal of European Public Policy* 13: 3, 362-382.
- Alter, Karen J./Meunier, Sophie 2009: The Politics of International Regime Complexity, in: *Perspectives on Politics* 7: 1, 13-24.
- Bhaskar, Roy 1978: *A Realist Theory of Science*, Sussex.
- Bogdandy, Armin von/Dann, Philipp/Goldmann, Matthias 2010: Developing the Publicness of Public International Law. Towards a Legal Framework for Global Governance Activities, in: Bogdandy, Armin von/Wolfrum, Rüdiger/ Bernstorff, Jochen von/Dann, Philipp/Goldmann, Matthias (Hrsg.): *The Exercise of Public Authority by International Institutions. Advancing International Institutional Law*, Berlin, 3-32.

- Börzel, Tanja A./Zürn, Michael 2020: Contestations of the Liberal Script. A Research Program (SCRIPTS Working Paper Series), Berlin.
- Börzel, Tanja A./Zürn, Michael 2021: Contestations of the Liberal International Order. From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism, in: *International Organization* 75: 2, 282-305.
- Búrca, Gráinne de 2016: Contested or competitive multilateralism? A Reply to Julia C. Morse and Robert O. Keohane, in: *Global Constitutionalism* 5: 3, 320-326.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia H. 1993: On Compliance, in: *International Organization* 47: 2, 175-205.
- Dassler, Benjamin/Heinkelmann-Wild, Tim/ Kruck, Andreas 2024: How Negative Institutional Power Moderates Contestation. Explaining Dissatisfied Powers' Strategies towards International Institutions, in: *Review of International Organizations*, DOI: 10.1007/s11558-024-09574-z.
- Debre, Maria J./Dijkstra, Hylke 2020: Institutional Design for a Post-Liberal Order. Why Some International Organizations Live Longer than Others, in: *European Journal of International Relations*, DOI: 10.1177/1354066120962183.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2019: Norms under Challenge. Unpacking the Dynamics of Norm Robustness, in: *Journal of Global Security Studies* 4: 1, 2-17.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2020: Things We Lost in the Fire. How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: *International Studies Review* 22: 1, 51-76.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2020a: Death of International Organizations. The Organizational Ecology of Intergovernmental Organizations, 1815-2015, in: *Review of International Organizations* 15: 2, 339-370.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette 2020b: What Kills International Organisations? When and Why International Organisations Terminate, in: *European Journal of International Relations* 27: 1, 281-310.
- Faude, Benjamin/Fuss, Julia 2020: Coordination or Conflict? The Causes and Consequences of Institutional Overlap in a Disaggregated World Order, in: *Global Constitutionalism* 9: 2, 268-289.
- Fehl, Caroline/Rosert, Elvira 2020: It's Complicated. A Conceptual Framework for Studying Relations and Interactions between International Norms (PRIF Working Paper), Frankfurt a. M.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.
- Frost, Mervyn 1996: Ethics in International Relations. A Constitutive Theory, Cambridge.
- Gänzle, Stefan/Leruth, Benjamin/Trondal, Jarle (Hrsg.) 2020: Differentiated Integration and Disintegration in a Post-Brexit Era, London.
- Gänzle, Stefan/Wunderlich, Jens U./Hofelich, Tobias C. 2024: Differentiated Disintegration in the Economic Community of West African States, the Eurasian Economic Community and the European Union: A Comparative Regionalism Approach, in: *Journal of European Integration* 46: 6, 1-21.
- Glaab, Katharina/Graf, Antonia/Engelkamp, Stephan 2021: Lagerbildung und Verständigung in der kritischen Normenforschung. Eine Einleitung, in: Engelkamp, Stephan/Glaab, Katharina/Graf, Antonia (Hrsg.): *Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. Neue Wege und metatheoretische Perspektiven*, Baden-Baden, 9-30.
- Gray, Julia 2018: Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations, in: *International Studies Quarterly* 62: 1, 1-13.
- Hirschmann, Gisela 2020: To be or not to be? Lebensdynamiken internationaler Organisationen im Spannungsfeld von internationaler Autorität und nationalstaatlicher Souveränität, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 27: 1, 69-93.
- Ikenberry, G. J. 2018: The End of Liberal International Order?, in: *International Affairs* 94: 1, 7-23.

- Joseph, Jonathan/Wight, Colin (Hrsg.) 2010: Scientific Realism and International Relations, Basingstoke.
- Kelemen, R. D. 2017: Europe's Other Democratic Deficit. National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, in: *Government and Opposition* 52: 2, 211-238.
- Keohane, Robert O./Morse, Julia C. 2016: Reply to Critics. Contribution to Global Constitutionalism Symposium, in: *Global Constitutionalism* 5: 3, 344-350.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard 2016: Varieties of Contested Multilateralism. Positive and Negative Consequences for the Constitutionalisation of Multilateral Institutions, in: *Global Constitutionalism* 5: 3, 327-343.
- Kropp, Selma/Schmidtke, Tobias/Speyer, Johanna/Stelter, Maike/Stockmann, Nils 2023: Reflexivity Matters! Wie die IB-Normenforschung von der Kommunikation über Situiertheit profitiert, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 30: 2, 187-199.
- Lake, David A./Martin, Lisa L./Risse, Thomas 2021: Challenges to the Liberal Order. Reflections on International Organization, in: *International Organization* 75: 2, 225-257.
- Lantis, Jeffrey S./Wunderlich, Carmen 2018: Resiliency Dynamics of Norm Clusters. Norm Contestation and International Cooperation, in: *Review of International Studies* 44: 3, 570-593.
- Lantis, Jeffrey S./Wunderlich, Carmen 2022: Reevaluating Constructivist Norm Theory. A Three-Dimensional Norms Research Program, in: *International Studies Review* 24: 1, 239.
- Lavelle, Kathryn C. 2007: Exit, Voice, and Loyalty in International Organizations. US Involvement in the League of Nations, in: *Review of International Organizations* 2: 4, 371-393.
- Lesch, Max/Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole 2024: Contestation from Within. Norm Dynamics and the Crisis of the Liberal International Order, in: *Global Studies Quarterly* 4: 2.
- Loges, Bastian 2021: Von der Normenforschung zu den Normenforschungen. Metatheoretische Reflexionen zur Einheit und Vielfalt eines Forschungsfeldes, in: Engelkamp, Stephan/Glaab, Katharina/Graf, Antonia (Hrsg.): *Kritische Normenforschung in den Internationalen Beziehungen. Neue Wege und metatheoretische Perspektiven*, Baden-Baden, 33-67.
- Lord, Christopher 2015: Utopia or Dystopia? Towards a Normative Analysis of Differentiated Integration, in: *Journal of European Public Policy* 22: 6, 783-798.
- Martin, Lisa L./Simmons, Beth A. 2012: International Organizations and Institutions, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*, Los Angeles, CA, 326-351.
- McKeown, Ryder 2009: Norm Regress. US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm, in: *International Relations* 23: 1, 5-25.
- Mearsheimer, John J. 2019: Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order, in: *International Security* 43: 4, 7-50.
- Morse, Julia C./Keohane, Robert O. 2014: Contested Multilateralism, in: *Review of International Organizations* 9: 4, 385-412.
- Nabers, Dirk 2017: Crisis as Dislocation in Global Politics, in: *Politics* 37: 4, 418-431.
- Niemann, Holger/Schillinger, Henrik 2017: Contestation 'All the Way Down'? The Grammar of Contestation in Norm Research, in: *Review of International Studies* 43: 1, 29-49.
- Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2011: Why International Norms Disappear Sometimes, in: *European Journal of International Relations* 18: 4, 719-742.
- Reinsberg, Bernhard/Heinzel, Mirko/Siauwijaya, Christian 2024: Tracking Earmarked Funding to International Organizations. Introducing the Earmarked Funding Dataset, in: *The Review of International Organizations* (online first), DOI: 10.1007/s11558-024-09548-1.
- Sadurski, Wojciech 2018: How Democracy Dies (in Poland). A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding (Legal Studies Research Paper), Sydney.
- Sadurski, Wojciech 2019: *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford.

- Scheppele, Kim L./Pech, Laurent* 2018: Why Poland and not Hungary?, in: www.verfassungsblog.de/why-poland-and-not-hungary/; 3.12.2025.
- Sedelmeier, Ulrich* 2014: Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession, in: *Journal of Common Market Studies* 52: 1, 105-121.
- Soley, Ximena/Steininger, Silvia* 2018: Parting Ways or Lashing Back? Withdrawals, Backlash and the Inter-American Court of Human Rights, in: *International Journal of Law in Context* 14: 2, 237-257.
- Speyer, Johanna* 2018: Das Gegenteil von gut ist gut gemeint. Wie ein Weltmenschenrechtsgerichtshof die Menschenrechte schwächt, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 25: 2, 6-32.
- Speyer, Johanna* 2022: Backlash. Unpacking the Concept's Analytical Promise (Mainz Papers on International and European Politics), Mainz.
- Speyer, Johanna/Stockmann, Nils* 2024: How a Conversation Between EU Studies and Critical-Constructivist IR Norm Research Illuminates a Union in Crisis. A Research Note, in: *Journal of Common Market Studies* 62: 3, 902-913.
- Stimmer, Anette* 2019: Beyond Internalization. Alternate Endings of the Norm Life Cycle, in: *International Studies Quarterly* 63: 2, 270-280.
- Steinmo, Sven* 2008: Historical Institutionalism, in: Della Porta, Donatella/Keating, Michael (Hrsg.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, MA, 118-138.
- Stockmann, Nils/Speyer, Johanna* 2023: Forum "Krise und Normkontestation". Auftaktbeitrag, in: <https://www.theorieblog.de/index.php/2023/11/auftakt-zum-forum-krise-und-normkontestation/>; 3.12.2025.
- Wiener, Antje* 2004: Contested Compliance. Interventions on the Normative Structure of World Politics, in: *European Journal of International Relations* 10: 2, 189-234.
- Wiener, Antje* 2007: The Dual Quality of Norms and Governance beyond the State. Sociological and Normative Approaches to 'Interaction', in: *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10: 1, 47-69.
- Wiener, Antje* 2017: A Theory of Contestation. A Concise Summary of Its Argument and Concepts, in: *Polity* 49: 1, 109-125.
- Wolff, Jonas/Zimmermann, Lisbeth* 2016: Between Banyans and Battle Scenes. Liberal Norms, Contestation, and the Limits of Critique, in: *Review of International Studies* 42: 3, 513-534.
- Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole/Lesch, Max/Arcudi, Antonio/Peez, Anton* 2023: *International Norm Disputes. The Link Between Contestation and Norm Robustness*, Oxford.
- Zimmermann, Lisbeth/von Staden, Andreas/Marciniam, Angela/Wallbott, Linda/Arndt, Friedrich* 2013: Muss Ordnung sein? Zum Umgang mit Konflikten zwischen normativen Ordnungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20: 1, 35-60.
- Zürn, Michael* 2018: *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2012: International Authority and its Politicization, in: *International Theory* 4: 1, 69-106.

Affektive Kontestation: Dynamiken einer umkämpften Emotionspolitik in der europäischen Migrationspolitik

Affekte und Emotionen prägen politische Diskurse und Handlungen nicht nur, indem sie kollektive Identitäten strukturieren und zur Entscheidungsfindung von Gruppen und Staaten beitragen, sondern sind selbst hochgradig umkämpfte Gegenstände. Der Brand im Flüchtlingslager Moria von 2020 illustriert, was wir als affektive Kontestation bezeichnen: das dynamische Wechselspiel zwischen institutionalisierten Emotionsrepertoires der Europäischen Union einerseits und konträrer affektiver Äußerungen aktivistischer Netzwerke des linken und rechten politischen Spektrums andererseits. Unter der methodischen Verwendung einer emotionsbasierten qualitativen Diskursanalyse untersuchen wir eben diese verbalen sowie (audio)visuellen Emotionsausdrucksformen. Unsere Analyse zeigt, dass affektive Kontestation seitens alternativer Gefühlsgemeinschaften nicht nur die Wahrnehmung der europäischen Migrationspolitik prägt, sondern auch die Legitimität der EU als emotionalen und moralischen Akteur nachhaltig beeinflusst und ihr kommuniziertes Selbstbild untergräbt. Der Beitrag liefert somit einen neuen Ansatz zur Analyse affektiver Dynamiken im Zuge einer umkämpften Emotionspolitik.

1. Emotionen in politischen Konflikten*

In Zeiten zunehmender Politisierung (Zürn 2014) und Polykrisen nehmen Emotionen und Affekte eine zentrale Rolle ein. Dies zeigt sich anhand unterschiedlicher emotional aufgeladener Diskurse in den vergangenen Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU). Besonders deutlich tritt die Bedeutung affektiver Dynamiken im Kontext der europäischen Migrationspolitik hervor, welche seit 2015 regelmäßig zu emotionalen Auseinandersetzungen führt. Diese Debatten sind geprägt durch Emotionen wie Angst vor sowie Empathie mit den Geflüchteten. Als 2020 das größte europäische Flüchtlingslager Moria auf der griechischen Insel Lesbos durch einen Brand zerstört wurde, löste dies starke emotionale Reaktionen unterschiedlicher politischer Lager sowie aktivistischer Gruppierungen aus. Die Ereignisse in Moria führten nicht nur zur Infragestellung der emotionalen Aufrichtigkeit von Repräsentant*innen der EU, sondern auch zur öffentlichen Infragestellung des von der EU kommunizierten Selbstbildes als Schützerin der Menschenrechte. Diese Konflikte stehen im Fokus des vorliegenden Beitrags. Wir argumentieren, dass Emotionen nicht nur die politische Auseinandersetzung in der europäischen Migrationspolitik unterfüttern, sondern dass Emotionen beziehungsweise deren Artikulation selbst zum Konfliktgegenstand werden können. Das Selbstbild der

* Dieser Artikel wurde im Doppelblindverfahren begutachtet.

EU ist hierbei mit spezifischen Emotionsrepertoires verknüpft, die eine Reihe von Gefühlsregeln und -ausdrücken sowie Praktiken umfassen, welche dazu dienen, emotionale Bindung zu schaffen und kollektive Identitäten zu strukturieren. Solche emotionalen Diskurse und Praktiken der affektiven Kontestation europäischer Migrationspolitik durch aktivistische Netzwerke des linken und rechten politischen Spektrums stehen im Zentrum der vorliegenden Betrachtung, die fragt: Welche institutionell verankerten Emotionsrepertoires der Migrationspolitik zeigen sich auf EU-Ebene und wie kontestieren aktivistische Diskurse und Praktiken diese?

Um sich dieser Frage anzunähern, untersuchen wir das dynamische Wechselspiel zwischen einerseits Emotionsrepertoires, die von institutionellen Stellen der EU kommuniziert und mobilisiert werden, und andererseits Artikulationen von Emotionen seitens alternativer Gefühlsgemeinschaften, welche die Emotionspolitik staatlicher Autoritäten in Frage stellen. Dabei fokussieren wir aktivistische Netzwerke, also informelle oder organisierte Zusammenschlüsse von Aktivist*innen, die für ihre Vorstellungen von europäischer Migrationspolitik mobilisieren. Als alternative Gefühlsgemeinschaften fordern sie etablierte Emotionsrepertoires heraus und artikulieren neue Ideen des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Europa. Aktivistische Diskurse und Praktiken bezeichnen konkrete Kommunikationsformen und Handlungen, durch die solche Netzwerke affektive Kontestation betreiben. In diesem Zusammenhang versteht der Beitrag affektive Kontestation als eine wichtige Möglichkeit, *agency of the governed* auszuüben, indem hegemoniale Emotionsrepertoires von unten angefochten und alternative Vorstellungen des Zusammenlebens kommuniziert werden.¹ Unter Emotionspolitik verstehen wir politische Diskurse und Praktiken, die bestimmte Emotionen und Ausdrucksweisen für politische Zwecke ansprechen, kultivieren, manipulieren oder nachahmen.

Diskurse sind soziale Praktiken der Bedeutungsproduktion, die Wirklichkeit nicht nur widerspiegeln, sondern aktiv konstruieren. Sie strukturieren Wahrnehmungen und Sinn, indem sie festlegen, was in einer Gesellschaft als sagbar, denkbar und emotional angemessen gilt (Foucault 1991: 59-60; Hutchison/Bleiker 2017). Praktiken bezeichnen in diesem Zusammenhang konkrete soziale Handlungen, welche Bedeutungen artikulieren, kulturell stabilisieren und durch wiederholte Anwendung sozial verankern (Adler/Pouliot 2011). Macht manifestiert sich in der Fähigkeit, über Diskurse und Praktiken die gesellschaftlich akzeptierte Interpretation und Normierung von Emotionen zu prägen (Hutchison/Bleiker 2017; Lutz 1988). Wo diese Ordnungen umkämpft sind, entstehen *Orte affektiver Auseinandersetzung*: räumlich und zeitlich situierte Kontexte, etwa politische Krisen oder Ereignisse, in denen Regeln und Normen über den angemessenen Ausdruck von Emotionen in Frage gestellt, abgelehnt und möglicherweise neu definiert werden. Wir differenzieren zwischen Emotionen, die mit relativ stabilen repräsentativen Werturteilen verknüpft sind, und Affekten, die sowohl kurzlebige als auch langfristige phänomenologische

1 Zum Konzept der *Agency of the Governed* vgl. das gleichnamige Special Issue in *Third World Thematics* 2: 5 (2017). Einen spezifischen Fokus auf Kontestation als konstituierendes Moment dieser Agency bietet zum Beispiel Zimmermann et al. (2017).

Erregungszustände umfassen können. Affekte zeichnen sich durch diffuse, schwer fassbare körperliche Empfindungen aus, die oft in relationalen, zwischenmenschlichen und sozialen Kontexten stattfinden. Emotionen hingegen sind kognitive Repräsentationen spezifischer Objekte und folglich zielgerichtet. Im Folgenden entwickeln wir erste Ansätze eines Analysemodells affektiver Kontestation zwischen den Idealtypen institutionell etablierter Emotionsrepertoires und alternativer, aktivistischer Gefühlsgemeinschaften als analytische Prismen zur theoretischen Rekonstruktion der Orte politischer Auseinandersetzung mit Emotionsäußerungen in der EU. Methodisch orientieren wir uns an einer emotionsbasierten Diskursanalyse zur Erfassung umstrittener verbaler und (audio)visueller Emotionsausdrucksformen. Empirisch untersuchen wir affektive Kontestation anhand des Diskurses rund um die Zustände und den Brand des Flüchtlingslagers Moria im Jahr 2020. Das Beispiel verdeutlicht, wie Gefühlsgemeinschaften, die sich selbst an den Rändern des linken oder rechten politischen Spektrums verorten, europäische Migrationspolitik als affektiv umkämpftes Politikfeld konstruieren.

2. Kontestations- und Emotionsforschung in den Internationalen Beziehungen

In den Internationalen Beziehungen (IB) beschäftigen sich in den vergangenen Jahren insbesondere Arbeiten der Normenforschung mit Konzepten der Kontestation und den damit verbundenen Fragen nach den Auswirkungen auf und Konsequenzen für spezifische Normen (Wiener 2014; 2018; Zimmermann et al. 2023). Kontestation wird hierbei als interaktive soziale Praxis verstanden, welche „may be performed either explicitly (by contention, objection, questioning or deliberation) or implicitly (through neglect, negation or disregard)“ (Wiener 2014: 2). Erste Forschungsarbeiten betrachteten Normen noch als stabile, nach ihrer Etablierung nicht hinterfragte Elemente, wobei die Abwesenheit von Kontestation aufgrund eines Stabilitätsbias als Zeichen der Normgültigkeit interpretiert wurde (Finnemore/Sikkink 1998). Aktuelle Studien zeigen jedoch, dass selbst tief internalisierte Normen Kontestation erfahren und erodieren können (Hehir 2019; McKeown 2009; Panke/Petersohn 2016). Im Zuge einer zunehmenden Erforschung von Kontestation in den IB können zwei konkurrierende Stränge identifiziert werden, die unterschiedliche Hypothesen bezüglich der Robustheit von Normen fokussieren: Der erste Forschungsstrang beschäftigt sich mit Normverfall und Regression und betont die destabilisierende Wirkung von Kontestation auf Normen (Kutz 2014; McKeown 2009; Panke/Petersohn 2016; Rosert/Schirbeck 2007). Demgegenüber steht ein zweiter Forschungsansatz, der die normstärkenden Aspekte von Kontestation hervorhebt, indem Kontestation in Prozesse der Normlegitimation einfließt und ein gemeinsames Verständnis der Norm generieren kann (Clark et al. 2018; Hurd 2013; Wiener 2008). Nichtsdestotrotz gehen Forscher*innen davon aus, dass ein *tipping point* existiert, bei dessen Erreichung Kontestation eine Norm untergräbt und diese erodieren kann (vgl. Clark et al. 2018: 321). Bezogen auf diese Perspektiven entgegennetzende Studien, dass Kontestation per se ein schlechter

Indikator für die Messung von Normrobustheit darstellt und es vielmehr auf die Art der Kontestation ankommt, mit der eine Norm konfrontiert ist (Deitelhoff/Zimmermann 2020; Zimmermann et al. 2023). Hierbei differenzieren sie zwischen Kontestationen der Anwendung (*applicatory contestation*) sowie Kontestationen der Gültigkeit (*validity contestation*) einer Norm, die jeweils unterschiedliche Effekte auf Robustheit zur Folge haben.

Bislang unterentwickelt verbleibt jedoch die systematische Integration von Affekten und Emotionen in die Kontestationsforschung. Nur wenige Arbeiten machen bisher die wechselseitige Beziehung zwischen Normen und Emotionen explizit (Akhri/Koschut 2024; Crawford 2000; Ross 2006). An dieser Forschungslücke setzt unser Konzept der affektiven Kontestation an, indem Affekte und Emotionen als zentrale Untersuchungsgegenstände in den Fokus qualitativer Diskursanalysen rücken. Kontestation beinhaltet immer auch eine affektive Ebene, sei es, um für eine alternative Idee zu mobilisieren oder zu polarisieren, bestimmte Anwendungsregeln und -normen zu hinterfragen oder die Gültigkeit und somit den Nutzen einer Norm anzuzweifeln. Ziel unseres Beitrages ist es, diesen bisher implizierten *taken-for-granted*-Status von Affekten und Emotionen explizit zu machen und ihre Rolle in der politischen Kontestation systematisch zu erforschen. Diese erweiterte Perspektive ermöglicht es, die Komplexität politischer Prozesse detaillierter nachzuvollziehen und die Dynamiken aktueller politischer Auseinandersetzungen umfassender zu analysieren. Unser Konzept ordnet sich hierbei in die aktuelle Emotionsforschung ein.

Lange Zeit dominierte in der Theorielandschaft der IB das Paradigma der rationalen Akteure, welches Emotionen lediglich als irrationale Randerscheinungen betrachtete (Crawford 2000) und erst im Zuge des *emotional turns* erweitert wurde (Koschut 2020; Wolf 2012). Die traditionelle Dichotomie zwischen Rationalität und Emotionalität in Frage stellend, verwiesen erste Pionierarbeiten auf die essenzielle Rolle von Emotionen bei Prozessen der Entscheidungsfindung sowie der Identitätsbildung von Staaten und Gruppen (Crawford 2000; Mercer 2006; 2010). Jüngste Studien zum Konzept der *emotional governance* (Jupp et al. 2017; Richards 2007) betonen, dass staatliche und internationale Institutionen nicht nur als politische Regime zu verstehen sind, sondern auch als emotionale Regime, die Normen und diskursive Praktiken angemessener Ausdrucksformen von Emotionen im öffentlichen Raum durch Gefühlsregeln festlegen (Holland/Solomon 2014; Hutchison 2016; Koschut 2014; 2017; 2019; Williams 2011). Ein verwandter Forschungsstrang befasst sich mit mikropolitischen Praktiken, Diskursen und Narrativen als *Orte affektiver Investition* in politischen Gemeinschaften (Solomon 2012; Solomon/Steele 2017).

Demgegenüber ist die Emotionsforschung innerhalb der Europäischen Integrationsforschung bislang noch gering ausgeprägt (Capelos/Katsanidou 2018; Gellwitzki/Houde 2022; 2023; 2024; Manners 2018; Sanchez Salgado 2022). Bestehende Studien zur europäischen Migrationspolitik betonen häufig die Versicherheitlichung, bei der Migration durch Verbindungen zu Terrorismus, Drogenhandel und organisierter Kriminalität als Sicherheitsproblem dargestellt wird (Bonansin-

ga 2019; Huysmans 2006). Ein weiteres Forschungsfeld analysiert die Rolle von Emotionen bei der Mobilisierung von Unterstützung für Geflüchtete (Della Porta 2018; Steinhilper 2018; Terzi et al. 2021; Youkhana/Sutter 2017). Einige Studien stellen Verbindungen zwischen emotionalen Einstellungen und Migration im Zuge des Brexits her (Mas Giral 2020; Moss et al. 2020). Kontestationen von Solidarität mit und öffentlicher Streit um Geflüchtete in Europa kennzeichnen das Bild der EU-Migrationspolitik in der Öffentlichkeit. Es geht im öffentlichen Diskurs unter anderem um die Fragen, welche Gruppen priorisiert werden sollen, zu welchen Bedingungen und auf welche Art und Weise dies geschehen soll (Börzel/Risse 2018; Cinalli et al. 2021; Krieger et al. 2016; Lahusen 2020).

Das Bild der EU ist mit spezifischen Emotionsrepertoires (Poser et al. 2019) verknüpft, das heißt mit einer Reihe von Gefühls- und Ausdrucksregeln sowie Praktiken, die das emotionale Erleben und kollektive Identitäten strukturieren. In Krisenzeiten nutzen europäische Institutionen Emotionsrepertoires, um moralische Orientierung zu geben und gesellschaftlichen Zusammenhalt zu generieren. Emotionen haben sich somit als zentral für das Verständnis von Debatten erwiesen, die als Reaktion auf krisenhafte Ereignisse entstehen, da sie die getroffenen politischen Entscheidungen mitgestalten beziehungsweise ermöglichen (Hutchison 2016; Koschut 2018; 2019).

Weniger klar bleibt, wie sich das Aufkommen von aktivistischen Widerständen und umkämpften Bedeutungen bestimmter Emotionen auf diese Krisenreaktionen auswirkt. Aktivistische Netzwerke engagieren sich europaweit und verkörpern zunehmend eine transnationale Dimension (Davies 2014; Hutter/Kriesi 2019; Smith et al. 1997). All diese Netzwerke sind Teil eines hochdynamischen Prozesses, der auf aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen reagiert. Sie sind an Prozessen des kollektiven Lernens beteiligt, die zur Identifizierung unbewältigter Probleme und Risiken, zu neuen Arten von Gemeinschaft, zur Förderung neuer Normen und Werte und zur Verbreitung neuer Instrumente und Lösungen führen. Der Beitrag möchte die Analyse dieser Dynamiken um eine emotionale Dimension erweitern. Aufbauend auf Forschungen zur affektiven Investition (Holland/Solomon 2014; Solomon 2012; Solomon/Steele 2017) und Kontestation (Gustafsson/Hall 2021; Head 2020; Koschut 2019; Smith 2021; Terzi et al. 2021), zielt der Beitrag auf die theoretische Weiterentwicklung der Mechanismen einer umkämpften Emotionspolitik im Kontext der europäischen Migrationspolitik. Er untersucht, wie aktivistische Gruppen und Netzwerke Emotionsrepertoires, die mit der EU verbunden werden können, in Frage stellen. Fälle, in denen von staatlichen Stellen der EU geäußerte Deutungshoheiten über emotionale Sinngehalte *von unten* bestritten werden, haben bisher wenig Aufmerksamkeit erhalten, obwohl sie wichtige Erkenntnisse über die demokratischen Legitimationsdynamiken staatlicher Institutionen in Krisenzeiten beinhalten (Koschut 2019). Indem der Beitrag diese Lücke gezielt adressiert, verbindet er die allgemeine Normenforschung der IB mit einer spezifischen Untersuchung europäischer Institutionen. Affektive Kontestation wird so zum analytischen Mittel, um die Rolle von Normen und deren affektive Dimensionen im Kontext der europäischen Migrationspolitik systematisch zu untersuchen.

3. *Umkämpfte Emotionsrepertoires in der europäischen Migrationspolitik*

Der Beitrag zeigt, wie Dynamiken einer umkämpften Emotionspolitik in der europäischen Migrationspolitik die affektive Unterfütterung europäischer Institutionen in Frage stellen können. Konkret bezieht sich die hier betrachtete Kontestation auf menschenrechtliche und solidaritätsbezogene Normen der EU-Migrationspolitik. Emotionsrepertoires und damit verbundene Gefühlsregeln verweisen auf diese übergeordneten Normen und verankern sie emotional. Wenn alternative Gefühlsgemeinschaften etablierte Emotionsrepertoires kontestieren, hinterfragen sie implizit auch die Legitimität und/oder Gültigkeit dieser grundlegenden normativen Prinzipien. Im Zentrum einer umkämpften Emotionspolitik steht die Auseinandersetzung darüber, wer was, wann und wie fühlen darf und wessen Emotionen als relevant gelten. Die Angemessenheit emotionaler Ausdrucksformen wird maßgeblich durch institutionell etablierte Emotionsrepertoires bestimmt, deren normative Geltung jedoch stets diskursiv verhandelbar bleibt. Umkämpfte Emotionspolitik bezieht sich hier auf die *politics*, das heißt die konflikthafte Auseinandersetzung um Emotionen, die in direktem Bezug zu einer bestimmten *policy* (Migrationspolitik) stehen und die *polity* der EU unterfüttern. Emotionen können diskursiv-strategisch genutzt werden, indem man beispielsweise Handlungen oder Attributen Lob oder Tadel zuweist und spezifische Emotionskategorien verbal oder visuell mit alternativen Emotionskategorien kontrastiert. Theoretisch liegt hier ein Verständnis von Emotionen als sozial konstruierte Sinnrepräsentationen zugrunde, die mit Vorstellungen von Identität, Gemeinschaft und Macht verknüpft sind: „Talk about emotions is simultaneously talk about power and politics“ (Lutz 1988: 6).

Im Kontext ihrer Migrationspolitik gestaltet und kommuniziert die EU ihr Selbstbild und ihre Identität maßgeblich durch die mit den europäischen Institutionen verbundenen Emotionsrepertoires. Dem stehen vielfältige und teils antagonistische gesellschaftliche Emotionsartikulationen anderer Gefühlsgemeinschaften gegenüber. So ruft etwa das von der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen geäußerte Mitgefühl mit Geflüchteten („Migranten haben mein Mitgefühl“ (Europäische Kommission 2020)) Anfechtungen seitens aktivistischer Gruppen wie der Seebrücke hervor: „Wir sind erschüttert von der gewaltvollen Hartherzigkeit und europäischen Abschottungspolitik, [...] die entlarvt, wie es um das europäische Mitgefühl für Geflüchtete und Migrant*innen [...] steht“ (Seebrücke Wuppertal 2022). Derartige affektive Kontestationen stehen im Zentrum des Beitrags. Wir unterscheiden analytisch zwischen zwei Formen der affektiven Kontestation: Einerseits Kontestationen, die sich gegen etablierte Emotionsrepertoires an sich richten und alternative Ausdrucksweisen und politischen Handlungen propagieren, sowie andererseits Kontestationen, die Inkonsistenzen zwischen den offiziell kommunizierten Emotionen und dem tatsächlichen politischen Handeln staatlicher Autoritäten kritisieren. Letztere können nach Anette Stimmer und Lea Wisken (2019) als „behavioural contestation“ bezeichnet werden.

Die Mobilisierung erfolgt hier über die Kontestation des politischen Framings von Emotionen durch aktivistische Gruppen, die sich selbst an den rechten und lin-

ken Rändern des politischen Spektrums verorten. Diskursive Anfechtungen treten in der Regel am stärksten an eben diesen Rändern auf (Diez 2001). Die Einteilung in linke und rechte Gruppen ist idealtypisch und beruht primär auf der Selbstverortung ihrer Mitglieder. Entscheidend für aktivistische Mobilisierungen ist, dass diese ihre Entwürfe und Visionen des Zusammenlebens in Europa in expliziter Abgrenzung zum institutionellen Machtzentrum der EU sowie zu konkurrierenden Gefühlsgemeinschaften artikulieren. Aktivistische Gruppen werden nicht als feste Entitäten konzeptualisiert, sondern als sich gegenseitig beeinflussend, aufeinander beziehend und damit wechselseitig formend und (re-)konfigurierend. Während der Beitrag einige der umfassenderen affektiven Prozesse auf der Makroebene der EU miteinbezieht, liegt das Hauptaugenmerk auf den mikropolitischen Prozessen aktivistischer Netzwerke, die dominante Emotionsrepertoires diskursiv herausfordern. Durch diese Form affektiver Kontestation entstehen Orte der vielschichtigen Auseinandersetzung, die neue Zugehörigkeiten aber auch Dissonanzen und Ausgrenzung erzeugen können.

Um die affektive Kontestation europäischer Migrationspolitik in einen kohärenten theoretischen Rahmen zu bringen, betrachten wir die Idealtypen etablierter Emotionsrepertoires und aktivistischer Gefühlsgemeinschaften als analytische Prismen, um die politische Auseinandersetzung um affektive Dynamiken einer umkämpften Emotionspolitik in der EU zu rekonstruieren. Diese Unterscheidung stützt sich auf die Arbeiten der Soziolog*innen Max Scheler und Mabel Berezin. Berezin betrachtet europäische Institutionen eher als Projekt, denn als feste Einheit. Europäische Institutionen schaffen emotionale Bindung und Identität durch den Konsum europäischer Bilder, Wörter und Symbole (Berezin 1999; 2002). Etablierte Emotionsrepertoires in Form von staatlichen Gefühlsregeln sollen Vertrauen und Loyalität stiften, indem sie ein bedeutungsstiftendes Narrativ konstruieren, das Ambivalenzen zu vermeiden sucht und alternative Interpretationen unterbinden soll.

Im Gegensatz dazu sind Gefühlsgemeinschaften kollektive emotionale Netzwerke, die in der Regel außerhalb staatlicher Institutionen liegen. Sie bringen Individuen in einem begrenzten öffentlichen Raum für einen diskreten Zeitraum zusammen. Ihre Mitglieder empfinden und erleben gemeinsam „nicht nur die gleiche Wertlage, sondern auch die gleiche Gefühlsschärfe ihr gegenüber“ (Scheler 1992: 54). Um die emotionale Bindung und Identifikation mit dem europäischen Projekt aufrechtzuerhalten, müssen Emotionsrepertoires von einer oder mehreren Gefühlsgemeinschaften geteilt und ausagiert werden. Zu diesem Zweck stellen staatliche Institutionen der EU eine hegemoniale, spezifisch affizierende Struktur bereit, die Gefühlsgemeinschaften lenkt und mobilisiert, indem sie Empfindungen in bestimmte distinkte Emotionen zu kanalisieren versucht. Alternative Gefühlsgemeinschaften teilen Emotionsrepertoires, die eher darauf abzielen, das europäische Projekt *von unten* zu destabilisieren und zu untergraben. Der Aufschwung von einwanderungsfeindlichen Parteien und rechtsextremistischen Bewegungen in Deutschland und anderswo kann etwa als Gefühlsgemeinschaften gegen das liberale Projekt der EU angesehen werden. Ein solcher Widerstand durch Gefühlsgemeinschaften gegen

etablierte Emotionsrepertoires seitens der EU kann neue Orte affektiver Auseinandersetzung schaffen.

Affektive Kontestation – also das öffentliche Infragestellen etablierter Gefühlsregeln – kann auf zwei Ebenen wirksam werden: Erstens, indem sie Legitimationskrisen europäischer Institutionen auslöst, etwa wenn emotionale Normen wie Empathie mit Geflüchteten delegitimiert werden und dadurch normative Grundlagen wie Schutzansprüche unter Druck geraten. Zweitens, indem sie bestehende Gefühlsnormen stärkt oder schwächt, etwa wenn Narrative der Bedrohung Mitgefühl verdrängen oder Solidaritätsbewegungen neue emotionale Ordnungen etablieren. Während beispielsweise im Kontext der sogenannten *Flüchtlingskrise* 2015 zunächst Solidarität artikuliert wurde („Wir schaffen das“), dominierten bald Gefühle wie Angst und Empörung, was zu einer Polarisierung, normativen Verschiebung und verstärktem Grenzschutz führte. Dies verdeutlicht, dass affektive Kontestation nicht nur diskursive Dynamiken verändert, sondern konkrete politische und normative Folgen hat.

4. *Qualitative Analyse emotionsbasierter Diskurse*

Um das Konzept der affektiven Kontestation empirisch greifbar zu machen, bieten sich Methoden in Anlehnung an die qualitative Diskursanalyse (QDA) aus dem Feld der IB an (Campbell 1998; Hansen 2006; Herschinger/Renner 2014; Neumann 2008). Im Unterschied zu klassischen Inhalts- oder Frame-Analysen versteht sich die QDA als kritisch-interpretative Methode, die Macht- und Wissensverhältnisse im diskursiven Umgang mit Emotionen sichtbar machen will. Anknüpfend an Michel Foucault ([1971] 2019) und Jennifer Milliken (1999) richtet sie den Blick auf Normalisierungsprozesse, Disziplinierungen und die Produktion von Wahrheit im Sinne affektiver Ordnungen – also darauf, wie bestimmte emotionale Deutungen hegemonial und andere marginalisiert oder delegitimiert werden. Die QDA bietet bislang kaum Ansätze für die Analyse emotionsbasierter Diskurse in den IB (Bleiker/Hutchison 2008; Hutchison/Bleiker 2017) und muss zunächst dahingehend angepasst und weiterentwickelt werden, dass diese das Emotionspotenzial von Sprechakten methodisch-empirisch erfassen kann. Daher steht die Erarbeitung von Methodenansätzen und empirischer Fallbearbeitung neben der Theoriebildung im Vordergrund. Ziel ist die methodische Weiterentwicklung einer emotionsbasierten, qualitativen Diskursanalyse (Koschut 2015; 2020; Koschut et al. 2017). Methodisch-konzeptionell knüpft die Methodik an das Verständnis affektiver Relationalität an (Slaby/Scheve 2019). Sie ist also weniger an den *inneren* Gefühlen von Individuen interessiert, sondern an den intersubjektiv geteilten emotionalen Mustern zwischen Konfliktakteuren im öffentlichen Raum. Daraus folgt die Erkenntnis, dass individuelle Emotionen über die Teilnahme an gesellschaftlichen Diskursen und Praktiken mit den Mitgliedern einer Gruppe geteilt beziehungsweise kollektiviert werden und auch Staaten, zwischenstaatliche Organisationen und transnationale Netzwerke als soziale Gruppen mit geteilten Emotionen verstanden werden kön-

nen: „States are not gigantic calculating machines; they are hierarchically organized groups of emotional people“ (Hymans 2010: 462). Im Zentrum stehen hier umkämpfte Emotionen von In- und Exklusion als emotional grundriete Form der *governance*. Um das Emotionspotenzial von Sprechakten methodisch-empirisch zu erfassen, baut die methodische Herangehensweise auf Arbeiten zu Emotion und Sprache auf und entwickelt diese konsequent weiter (Berg et al. 2019; Fleig/Scheve 2020). Dabei wird über den empirischen Fokus auf politisch sehr unterschiedlich positionierte Gruppen methodisch eine neue Perspektive eingebracht. So zeigen etwa Anne Fleig und Christian von Scheve (2020), wie Sprache mithilfe von Worten oder Bildern affektive Öffentlichkeiten schaffen kann, die miteinander in Resonanz stehen und einen öffentlichen Raum als solchen konstituieren.

Ziel ist die Weiterentwicklung dieses Ansatzes, indem die diskursive Konstruktion affektiver Öffentlichkeiten über gegensätzliches emotionales Framing herausgearbeitet wird. Die soziodiskursive Konstruktion von Emotionen findet maßgeblich über kommunikative Interaktion statt (Hielscher 2003; Scheff 1994). Die Emotionalisierung von Sprechakten engt den Interpretationsspielraum ein und kann ihrerseits emotionale Resonanz bei den Zuhörenden erzeugen. Durch wiederholte Artikulation emotionalisierender Wörter und Begriffe neigen diese dazu, sich mit der Identität der Betroffenen zu verbinden (Abu-Lughod/Lutz 1990; Ahmed 2004). Mithilfe wiederholter kommunikativer Emotionalisierung können sich so kurzfristige Gefühlszustände in Form von emotionalen Dispositionen verfestigen und langfristig stabilisieren (Niemeier/Dirven 1997; Schwarz-Friesel 2013; Wierzbicka 1999; Wilce 2009). Hierbei wird zwischen emotionsbezeichnenden (direkter Bezug auf ein Gefühl, zum Beispiel „Ich fürchte mich“), einerseits, und emotionsausdrückenden Wörtern und Begriffen (indirekte Vermittlung von emotionalen Einstellungen und Eindrücken, zum Beispiel „Dieses Drecksack!“ = Hass, Ekel, Wut) andererseits unterschieden (Planalp 1999; Schwarz-Friesel 2013). Zur Erfassung des Emotionalisierungspotenzials von (und durch) Sprechakte(n) können darüber hinaus spezifische Indikatoren identifiziert werden, wie Konnotationen, Präpositionen, Vergleiche, Metaphern und E-Implikaturen (Hülse 2003; Köwecses 2000; Planalp 1999; Schwarz-Friesel 2013; Weller 2009).

Im Folgenden wird anhand des emotionalen Diskurses rund um die humanitäre Situation und den Brand im Flüchtlingslager Moria im Jahr 2020 exemplarisch das Konzept der affektiven Kontestation veranschaulicht. Die Analyse stützt sich auf ausgewählte Äußerungen, darunter offizielle Reden und Pressemitteilungen der Europäischen Kommission sowie Social-Media-Beiträge alternativer Gefühlsgemeinschaften, die in einem dialogischen Spannungsverhältnis zu den institutionellen Reaktionen auf die Ereignisse rund um Moria stehen. Der Untersuchungszeitraum umfasst das Frühjahr 2020, als die Situation in Moria pandemiebedingt verstärkt in den Fokus rückte, sowie den September 2020, als der Brand das Lager weitgehend zerstörte. Ergänzend berücksichtigt wird die Rede des damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, zur Lage der Union von 2015 als frühe Leitlinie institutioneller Emotionspolitik im Kontext europäischer Migrationspolitik. Ziel ist es nicht, eine vollständige Fallstudie vorzu-

legen, sondern ein empirisches Fenster zu öffnen, welches das analytische Potenzial affektiver Kontestation sichtbar macht. Die Interpretation erfolgt im Rahmen einer emotionsbasierten qualitativen Diskursanalyse. Eine weiterführende Analyse nach Akteursgruppen und Adressat*innen bleibt vertiefenden Studien vorbehalten, bietet jedoch erhebliches Potenzial für die Erforschung affektiver Dynamiken in der europäischen Migrationspolitik.

5. *Moria als umkämpftes Sinnbild europäischer Migrationspolitik*

Im September 2020 brach im größten europäischen Flüchtlingslager Moria auf der griechischen Insel Lesbos ein verheerendes Feuer aus. Innerhalb von Stunden wurde das ohnehin überfüllte Lager, das ursprünglich für 3.000 Menschen ausgelegt war, aber mehr als 12.000 beherbergte, fast vollständig zerstört. Bereits vor dem Brand wurden die menschenunwürdigen Verhältnisse scharf kritisiert, insbesondere im Kontext der Corona-Pandemie. Die Überbelegung und mangelnden sanitären Einrichtungen machten es den Geflüchteten nahezu unmöglich, sich ausreichend vor dem Virus zu schützen. Die katastrophale Situation im Lager Moria rief eine Vielzahl von Reaktionen hervor. Verschiedene Akteure nutzten den Vorfall auf unterschiedliche Weise unter der Verwendung potenziell emotionalisierender und affizierender Mechanismen, um ihre jeweilige Agenda voranzutreiben.

Offizielle Vertreter*innen der EU äußerten sich erschüttert über das Unglück des Brandes. Ursula von der Leyen, die Präsidentin der Europäischen Kommission, bezeichnete die Ereignisse als „humanitäre Katastrophe“, die sie „sehr traurig“ machten, und sie versprach schnelle Hilfe (Europäische Kommission 2020b). Die EU schickte sofortige Unterstützung in Form von Zelten, Decken und medizinischer Ausrüstung. Zudem wurde ein Umsiedlungsplan für die Betroffenen innerhalb der EU diskutiert, der jedoch auf erheblichen Widerstand stieß. Viele Mitgliedsstaaten zögerten, zusätzliche Geflüchtete aufzunehmen, was die tiefe Spaltung innerhalb der Union in der Migrationspolitik verdeutlichte. Bereits im Frühjahr 2020 anlässlich eines Besuchs an der griechisch-türkischen Grenze beteuerte von der Leyen ihr Mitgefühl gegenüber den Geflüchteten (Europäische Kommission 2020a). Gleichzeitig dankte sie den griechischen Behörden und der Grenzschutzagentur Frontex für ihren unermüdlichen Einsatz. Sie forderte die Mitgliedsstaaten und Behörden zur Zusammenarbeit auf. Schon während der sogenannten *Flüchtlingskrise* 2015 beschwor Jean-Claude Juncker, in seiner Rede zur Lage der Union ein Selbstbild der EU als eine solidarische Gemeinschaft, welche Mitgefühl mit den Geflüchteten zeigen solle, die aufgrund von Krieg und Vertreibung fliehen müssten und in Europa einen Ort der Hoffnung und Stabilität sehen (European Commission 2015). Juncker forderte außerdem eine gemeinsame Lösungsfindung und warb um Einigkeit, Solidarität und Verantwortungsbewusstsein – sowohl mit den Geflüchteten, die auf den europäischen Schutz angewiesen seien, als auch zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten, was die Umsetzung der europäischen Migrationspolitik betreffe. Er brachte die EU als Schützerin der Menschenrechte in Stellung und

drückte Empathie gegenüber den Geflüchteten aus. Diese emotionsbezeichnenden Artikulationen von Juncker und von der Leyen verweisen explizit auf Emotionen wie Trauer und Mitgefühl. Sie spiegeln zentrale Elemente des institutionellen Emotionsrepertoires der EU sowie normativ erwartete Gefühlsregeln im Umgang mit Geflüchteten wider. Gleichzeitig zeigen sich darin auch Formen der Dankbarkeit gegenüber Sicherheitsakteuren sowie implizite Ausdrucksformen von Angst vor Kontrollverlust, wie sie sich im politischen Zögern der Mitgliedsstaaten manifestieren. Das offiziell geäußerte Emotionsrepertoire der Europäischen Kommission bezüglich Migration findet sich also zwischen Mitgefühl, Trauer, Dankbarkeit und der Angst vor ungeordneter Einwanderung. Allerdings ist dieses Emotionsrepertoire weniger als feste Größe, denn als stetigen Anpassungen unterworfenen Konstrukt zu verstehen, das innerhalb der EU von verschiedenen Seiten umkämpft ist. Zudem können tatsächlich angewendete politische Handlungen erheblich abweichen von formulierten Absichten.

Rechtsextremistische Gruppen und Netzwerke nutzten den Brand in Moria, um ihre Ablehnung gegenüber der EU zu verbreiten. Sie stellten die Situation als Konsequenz einer verfehlten Migrationspolitik dar, die ihrer Meinung nach Europa destabilisiere. Kurz nach dem Brand verbreiteten rechtspopulistische Akteure wie *Journalistenwatch* ein Video in den sozialen Medien, das angeblich zeigte, wie Flüchtlinge im Lager Moria Feuer legten, „um ihre Weiterreise nach Mitteleuropa zu erpressen“ (Journalistenwatch 2020). Tatsächlich stammten die Aufnahmen von der türkisch-griechischen Grenze aus einem anderen Kontext (AFP 2020). Nichtsdestotrotz fand dieses Narrativ Anklang und wurde gezielt genutzt, um bestehende Ressentiments gegen Migrant*innen und Geflüchtete zu verstärken. In einem Twitter-Beitrag vom 10. September 2020 schrieb Beatrix von Storch, eine Politikerin der Alternative für Deutschland (AfD):

„Was sind das für ‚Flüchtlinge‘, die in #Moria die Feuerwehr attackieren, die doch ihre Schutzstätte zu retten sucht? Wer auch nur einen Migranten aus dem #MoriaCamp aufnimmt, leistet Anstiftung zur Brandstiftung; denn dann brennt bald das nächste Lager“ (von Storch 2020).

Mit solchen Aussagen kontestieren rechtsextreme Akteure die Gefühlsregel des Mitgefühls gegenüber Geflüchteten: Stattdessen propagieren sie Furcht und Abschottung. Die Katastrophe in Moria wurde gezielt instrumentalisiert, um Narrative zu verbreiten, die Angst und Hass gegen Migrant*innen mobilisieren. Emotionsausdrückende Artikulationen wie „Anstiftung zur Brandstiftung“ engen den Interpretationsspielraum ein und kehren rhetorisch das Täter-Opfer-Verhältnis um. Diese Akteure nutzten das Leid der Betroffenen, um ihre Agenda gegen die EU zu fördern, die auf Abschottung und die Diffamierung von Migrant*innen abzielt. Ganz gezielt soll der Diskurs nach rechts verschoben und rechtsextremistische Einstellungen sagbar gemacht werden.² Solche rechtsextremen Narrative sind eng verknüpft mit dem Verschwörungsglauben des *großen Austauschs* und fordern

2 Der rechtsextreme Aktivist Martin Sellner (Identitäre Bewegung) beschreibt diese Strategie ausführlich in seinem Buch (Sellner 2023: 166-172).

die Verteidigung der eigenen Identität und Kultur als emotionale Verpflichtung. Im Zuge dieser Überzeugungen erachten rechtsextreme Akteure Emotionen wie Angst, Hass und Wut gegen Geflüchtete und Migrant*innen als angemessen und versuchen diese diskursiv zu normalisieren.

Kontestation erfährt der Diskurs rund um Moria auch aus dem politisch linken Spektrum. Ein über soziale Medien verbreitetes Video vom April 2020 mit dem Titel *Don't wash your hands of [sic!] responsibility* der Organisation Sea-Watch zeigt in der linken Bildhälfte die EU-Kommissarin Ursula von der Leyen, die in einem steril wirkenden Waschraum eine korrekte Händehygiene vorführt, wie sie während der Corona-Pandemie zum Schutz vor Ansteckung empfohlen wurde. Ausführlich seift sie ihre Hände ein und verteilt das schäumende Reinigungsmittel mehrmals zwischen den Fingern, bevor sie den Schaum gründlich abspült, ihre Hände mit Papiertüchern trocknet und sie anschließend vor der Kamera hochhält. Direkt daneben sieht man Aufnahmen – laut Überschrift aus dem Flüchtlingslager Moria – in denen Menschen versuchen, sich die Hände zu waschen. Mehrere Personen öffnen verschiedene provisorisch wirkende aneinandergereichte Wasserhähne – doch aus keinem fließt Wasser. Die Waschtröge wirken dreckig. Teilweise gibt es keine Becken, sondern man muss sich auf den Boden hocken, um die Wasserhähne zu erreichen. Ein junger Mann, der vor einem Wasserhahn hockt, sagt direkt in die Kamera blickend: „How are we supposed to wash our hands for 30 seconds if there is no water?“. Am Schluss sieht man ein Kind, dem jemand Wasser aus einer Plastikflasche über die zuvor eingeseiften Hände gießt. Während der Szenen wird die Melodie der europäischen Hymne *Ode an die Freude* gesummt und der Schriftzug *Leavenoonebehind2020.org* eingeblendet (Sea-Watch 2020a).

Das Video ist als emotionsausdrückende, audiovisuelle Artikulation zu verstehen, die durch die Kombination von Bild, Ton und Sprache affektive Eindrücke erzeugt, ohne konkrete Emotionen zu benennen und so unterschiedliche emotionale Reaktionen beim Publikum auslösen kann. Die direkte Gegenüberstellung kritisiert die EU-Politik und zielt darauf ab, Empörung und Wut hervorzurufen. Die audiovisuelle Darstellung wirkt spöttisch und aufrüttelnd, wodurch die aus Sicht der linken Gruppen doppelbödig Moral der offiziellen Emotionsrepertoires der EU entlarvt werden soll. Szenen, die die unhygienischen Zustände in den überfüllten Unterkünften zeigen, verdeutlichen das Ausmaß der Missstände und haben das Potenzial, bei den Zuschauer*innen Betroffenheit und Mitleid auszulösen und diese zu mobilisieren. Aktivist*innen und Abgeordnete betonten, dass die Verantwortung für die katastrophale Situation in Moria nicht bei den Geflüchteten liege, sondern bei der EU, die es versäumt habe, eine gerechte und humane Migrationspolitik zu implementieren. So forderte der Linken-Abgeordnete Michel Brandt auf einer Kundgebung der zivilgesellschaftlichen Bewegung Seebrücke am Tag nach dem Brand Europa und Deutschland dazu auf, die „Lagerpolitik“ zu beenden, Lesbos zu evakuieren und appellierte an die menschliche Verantwortung (Brandt 2020). In einem Statement vom 10. September 2020 schrieb die Organisation Sea-Watch:

„Das Feuer ist die Konsequenz einer europäischen Flüchtlingspolitik, die auf Abschotung und Abschreckung setzt. Einer Flüchtlingspolitik, die tötet und die Schutzsuchende

in den Lagern über Jahre alleine ließ. Die Katastrophe war vorhersehbar und wurde wissentlich in Kauf genommen“ (Sea-Watch 2020b).

Auch Menschenrechtorganisationen, etwa Pro Asyl und Amnesty International, sowie einzelne Aktivist*innen, unter anderem die Sea-Watch Kapitänin Carola Rackete und Luisa Neubauer forderten sofortige Hilfe für die Betroffenen und die langfristige Schaffung sicherer Fluchtwege. Sie appellierten an Zusammenhalt, Menschlichkeit und Moral. Durch ihre Diskursbeiträge und Aktionen stellen linke Gruppen und Personen die von der EU etablierten Regeln und Normen des angemessenen Emotionsausdrucks in Frage. Die Katastrophe in Moria sei nicht nur ein humanitäres Desaster, sondern vor allem ein politisches Versagen der Asylpolitik der EU, die in der Pflicht stehe, die Situation zu lösen und durch eine geänderte Politik in Zukunft zu verhindern. Diese Form der Kontestation lässt sich theoretisch als „behavioural contestation“ (Stimmer/Wisken 2019) verstehen, da sie auf die Dissonanz zwischen artikulierter Empathie der EU-Repräsentant*innen und tatsächlichen Handlungen verweist. Linke Akteure kritisieren nicht primär das Emotionsrepertoire selbst, sondern dessen inkonsistente Umsetzung, wodurch die Glaubwürdigkeit und normative Legitimität der EU als moralischer Akteur hinterfragt wird.

So wurden die Zustände in Moria zum Brennpunkt des europäischen Migrationsdiskurses im Jahr 2020. Während offizielle EU-Vertreter*innen sich bemüht zeigten, schnelle humanitäre Hilfe zu leisten und langfristige Lösungen finden zu wollen, nutzten rechte und linke Gruppen die Ereignisse, um mit Hilfe affektiver Kontestation ihre jeweiligen politischen Standpunkte zu untermauern. Demzufolge offenbarten die Bedingungen in Moria nicht nur die tiefen Risse innerhalb der EU bezüglich ihrer Migrationspolitik, sondern auch die polarisierten gesellschaftlichen Reaktionen auf das Thema Migration in Europa. Durch die direkten und impliziten Äußerungen von Emotionen wie Mitgefühl, Trauer, Angst, Empörung und Wut wird die Bedeutung der emotionalen Dimension für aktivistische Netzwerke, die sich als Gefühlsgemeinschaften bezeichnen lassen, sowie für den Diskurs an sich deutlich. Hinzu kommt die zunehmende Auseinandersetzung darüber, wer das Recht hat, Emotionen zu äußern und wessen emotionale Äußerungen beachtet und anerkannt werden (sollten). Rechte und linke Reaktionen auf die EU-Migrationspolitik stellen hierbei affektive Kontestationen offizieller Emotionsrepertoires dar. Durch affektive Methoden wie emotional aufgeladene Vergleiche (z.B. die audiovisuelle Gegenüberstellung von Ursula von der Leyen und Geflüchteten), Appelle und Schuldzuweisungen stellen sie nicht nur die konkrete Politik (*policies*) der EU, sondern auch deren moralischen, emotionalen Umgang mit der Situation in Frage und zielen auf eine Mobilisierung unterstützender Kräfte ab. Darüber hinaus tragen mediale Berichterstattungen, Social-Media-Kanäle und Kommentare, individuelle Einstellungen, zivilgesellschaftliches Engagement und weitere Faktoren auf bislang wenig erforschte Weise zu der affektiven Dynamik des Migrationsdiskurses bei. Dem Einfluss des Geschehens in und zwischen diesen Räumen, Akteuren und Kanälen soll in der Weiterentwicklung des Konzepts der affektiven Kontestation zunehmend Rechnung getragen werden.

6. Fazit

Die Migrationsdebatte macht deutlich, welche zentrale Rolle emotionale Diskurse und Praktiken der affektiven Kontestation durch rechte und linke aktivistische Gruppen in der europäischen Migrationspolitik spielen. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche institutionell verankerten Emotionsrepertoires der Migrationspolitik auf EU-Ebene auftreten und inwiefern aktivistische Diskurse und Praktiken diese Emotionsrepertoires anfechten. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Identifizierung und Analyse emotionaler, diskursiver Mechanismen, um ein umfassendes Verständnis ihrer Rolle in politischen Debatten zu erlangen. Das Konzept der affektiven Kontestation beleuchtet das dynamische Wechselspiel zwischen den Emotionsrepertoires der EU und deren Anfechtung durch aktivistische Netzwerke. Im Zentrum dieser umstrittenen Emotionspolitik steht die Frage, wer was, wann und wie fühlen darf und wessen Emotionen als legitim gelten. Exemplarisch dafür steht Ursula von der Leyens Ausdruck vom Mitgefühl gegenüber Geflüchteten, der eine Debatte über die Angemessenheit solcher Emotionen auslöste.

Solche Situationen, in denen die Bedeutungen einzelner Emotionsrepertoires umstritten sind und Regeln sowie Normen über den angemessenen Ausdruck von Emotionen bezweifelt, abgelehnt und möglicherweise neu definiert werden, können als *Orte affektiver Auseinandersetzung* verstanden werden. Um politische Auseinandersetzungen innerhalb der EU systematisch rekonstruieren zu können, zeigt das theoretische Modell affektiver Kontestation analytische Möglichkeiten auf. Dabei bleibt in unserem Beitrag eine wichtige Akteursgruppe bisher unberücksichtigt: Migrant*innen und Geflüchtete selbst. Auch sie verfügen über Agency, um affektive Kontestation zu praktizieren. Zukünftige Forschungen könnten untersuchen, wie Migrant*innen ihre eigenen affektiven Diskurse gestalten und inwiefern diese innerhalb der affektiven Dynamiken europäischer Migrationspolitik gehört und anerkannt werden. Die Weiterentwicklung einer emotionsbasierten, qualitativen Diskursanalyse macht die Untersuchung emotionaler Dynamiken in zukünftigen Forschungen effektiver realisierbar. So verspricht die Kombination aus empirischen Befunden, theoretischen Innovationen und methodischen Weiterentwicklungen, die Analyse umstrittener Emotionen im internationalen und transnationalen Kontext erheblich zu bereichern.

Literatur

- Abu-Lughod, Lila/Lutz, Catherine A. 1990: Introduction: Emotion, Discourse and the Politics of Everyday Life, in: Abu-Lughod, Lila/Lutz, Catherine A. (Hrsg.): *Language and the Politics of Emotion*, Cambridge, 1-24.
- Adler, Emanuel/Pouliot, Vincent 2011: *International Practices*, Cambridge.
- AFP 2020: Dieses Video zeigt keine Flüchtenden als Brandstifter in Moria, in: <https://faktencheck.afp.com/dieses-video-zeigt-keine-fluechtenden-als-brandstifter-moria>; 6.12.2024.
- Ahmed, Sara 2004: *The Cultural Politics of Emotion*, Edinburgh.

- Akhrif, Halima/Koschut, Simon 2024: Emotion and Norms in International Shaming Practices, in: Orchard, Phil/Wiener, Antje (Hrsg.): Contesting the World: Norm Research in Theory and Practice, Cambridge, 101-114.
- Berezin, Mabel 1999: Political Belonging: Emotion, Nation, and Identity in Fascist Italy, in: Steinmetz, George (Hrsg.): State/Culture. State-Formation After the Cultural Turn, Ithaca, NY, 355-377.
- Berezin, Mabel 2002: Secure States: Towards a Political Sociology of Emotion, in: Sociological Review 50: 2, 33-52.
- Berg, Anna L./Scheve, Christian von/Ural, Yasemin N./Walter-Jochum, Robert 2019: Reading for Affect. A Methodological Proposal for Analyzing Affective Dynamics in Discourse, in: Kahl, Antje (Hrsg.): Analyzing Affective Societies. Methods and Methodologies, London, 45-62.
- Bleiker, Roland/Hutchison, Emma 2008: Fear No More: Emotions and World Politics, in: Review of International Studies 34: S1, 115-135.
- Bonansinga, Donatella 2019: The Securitisation of Migration in Populist Discourse: Emotional and Affective Mechanisms at Play, in: Talani, Leila S./Rosina, Matilde (Hrsg.): Tidal Waves? The Political Economy of Populism and Migration in Europe, Berlin, 151-172.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2018: From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics, in: Journal of European Public Policy 25: 1, 83-108.
- Brandt, Michel 2020: Statement auf Seebrücke-Kundgebung zu Moria vom 09.09.2020, in: <https://www.youtube.com/watch?v=W0h-oWlJ1k>; 6.12.2024.
- Campbell, David E. 1998: Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity, Minneapolis, MN.
- Capelos, Tereza/Katsanidou, Alexia 2018: Reactionary Politics: Explaining the Psychological Roots of Anti Preferences in European Integration and Immigration Debates, in: Political Psychology, 39: 6, 1271-1288.
- Cinalli/Manlio/Trenz, Hans-Jörg/Brändle, Verena/Eisele, Olga/Lahusen, Christian 2021: Solidarity in the Media and Public Contention Over Refugees in Europe, London.
- Clark, Ian/Kaempf, Sebastian/Reus-Smit, Christian/Tannock, Emily 2018: Crisis in the Laws of War? Beyond Compliance and Effectiveness, in: European Journal of International Relations 24: 2, 319-343.
- Crawford, Neta C. 2000: The Passion of World Politics: Propositions on Emotion and Emotional Relationships, in: International Security 24: 4, 116-156.
- Davies, Thomas 2014: NGOs: A New History of Transnational Civil Society, Oxford.
- Deitelhoff, Nicole/Zimmermann, Lisbeth 2020: Things We Lost in the Fire: How Different Types of Contestation Affect the Robustness of International Norms, in: International Studies Review 22: 1, 51-76.
- Della Porta, Donatella (Hrsg.) 2018: Solidarity Mobilizations in the 'Refugee Crisis', Cham.
- Diez, Thomas 2001: Europe as a Discursive Battleground. Discourse Analysis and European Integration Studies, in: Cooperation and Conflict 36: 1, 5-38.
- European Commission 2015: State of the Union 2015. Time for Honesty, Unity and Solidarity, in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5614; 6.12.2024
- Europäische Kommission, 2020a: Von der Leyen: Griechenland hat unsere Unterstützung, Migranten haben mein Mitgefühl, in: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/von-der-leyen-griechenland-hat-unsere-unterstuetzung-migranten-haben-mein-mitgefuehl-2020-03-03_de; 6.12.2024.
- Europäische Kommission 2020b: Brand in Moria: Präsidentin von der Leyen sagt Unterstützung zu, in: https://germany.representation.ec.europa.eu/news/brand-moria-prasidentin-von-der-leyen-sagt-unterstuetzung-zu-2020-09-09_de; 6.12.2024.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52: 4, 887-917.
- Fleig, Anne/Scheve, Christian von (Hrsg.) 2020: Public Spheres of Resonance. Constellations of Affect and Language, London.

- Foucault, Michel 1991: Politics and the Study of Discourse, in: Burchell, Graham/Gordon, Colin/Miller, Peter (Hrsg.): The Foucault Effect: Studies in Governmentality, London, 53-72.
- Foucault, Michel [1971] 2019: Die Ordnung des Diskurses. Aus dem Französischen von Walter Seitter. Mit einem Essay von Ralf Konersmann, 15. Auflage, Frankfurt a.M.
- Gellwitzki, C. N. L./Houde, Anne-Marie 2022: Feeling the Heat: Emotions, Politicization, and the European Union, in: Journal of Common Market Studies 60: 5, 1470-1487.
- Gellwitzki, C. N. L./Houde, Anne-Marie 2023: Narratives, Ontological Security, and Unconscious Phantasy: Germany and the European Myth During the So-Called Migration Crisis, in: Political Psychology 44: 2, 435-451.
- Gellwitzki, C. N. L./Houde, Anne-Marie 2024: From Realpolitik to Gefühlspolitik: Strategically Narrating the European Union at the National Level, in: Journal of European Public Policy 31: 2, 403-427.
- Gustafsson, Karl/Hall, Todd H. 2021: The Politics of Emotions in International Relations: Who Gets to Feel What, Whose Emotions Matter, and the "History Problem" in Sino-Japanese Relations, in: International Studies Quarterly 65: 4, 973-984.
- Hansen, Lene 2006: Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War, London.
- Head, Naomi 2020: Contesting Emotional Governance – Empathy Under Fire in the Israeli Public Sphere During Operation Protective Edge, in: Koschut, Simon (Hrsg.): The Power of Emotions in World Politics, London, 113-129.
- Hehir, Aidan 2019: Hollow Norms and the Responsibility to Protect, Cham.
- Herschinger, Eva/Renner, Judith (Hrsg.) 2014: Diskursforschung in den Internationalen Beziehungen, Baden-Baden.
- Hielscher, Martina 2003: Sprachrezeption und emotionale Bewertung, in: Rickheit, Gert/Herrmann, Theo/Deutsch, Werner (Hrsg.): Psycholinguistik, Berlin, 677-707.
- Holland, Jack/Solomon, Ty 2014: Affect is What States Make of It: Articulating Everyday Experiences of 9/11, in: Critical Studies on Security 2: 3, 262-277.
- Hülse, Rainer 2003: Sprache ist mehr als Argumentation. Zur wirklichkeitskonstituierenden Rolle von Metaphern, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 10: 2, 211-246.
- Hurd, Ian 2013: Torture and the Politics of Legitimation in International Law, in: Føllesdal, Andreas/Schaffer, Johan K./Ulfstein, Geir (Hrsg.): The Legitimacy of International Human Rights Regimes, 165-189.
- Hutchison, Emma 2016: Affective Communities in World Politics. Collective Emotions After Trauma, Cambridge.
- Hutchison, Emma/Bleiker, Roland 2017: Emotions, Discourse and Power in World Politics, in: International Studies Review 19: 3, 501-505.
- Hutter, Swen/Kriesi, Hanspeter 2019: Politicizing Europe in Times of Crisis, in: Journal of European Public Policy 26: 7, 996-1017.
- Huysmans, Jef 2006: The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU, London.
- Hymans, Jacques E. C. 2010: The Arrival of Psychological Constructivism, in: International Theory 2: 3, 461-467.
- Journalistenwatch 2020: Facebook-Post vom 10.09.2020, in: <https://perma.cc/RQ9K-EWAC?type=image>; 6.12.2024.
- Jupp, Eleanor/Pykett, Jessica/Smith, Fiona (Hrsg.) 2017: Emotional States. Sites and Spaces of Affective Governance, London.
- Koschut, Simon 2014: Emotional (Security) Communities: The Significance of Emotion Norms in Inter-Allied Conflict management, in: Review of International Studies 40: 3, 533-558.
- Koschut, Simon 2015: Macht der Gefühle, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 22: 2, 7-33.
- Koschut, Simon 2017: The Structure of Feeling – Emotion Culture and National Self-Sacrifice in World Politics, in: Millennium: Journal of International Studies 45: 2, 174-192.

- Koschut, Simon 2018: The Power of (Emotion) Words: On the Importance of Emotions for Social Constructivist Discourse Analysis in IR, in: *Journal of International Relations and Development (JIRD)* 21: 3, 495-522.
- Koschut, Simon 2019: Can the Bereaved Speak? Emotional Governance and the Contested Meanings of Grief After the Berlin Terror Attack, in: *Journal of International Political Theory (JIPT)* 15: 2, 148-166.
- Koschut, Simon (Hrsg.) 2020: *Emotionen in den Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden.
- Koschut, Simon/Hall, Todd H./Wolf, Reinhard/Solomon, Ty/Hutchison, Emma/Bleiker, Roland 2017: The Forum: Discourse and Emotions in International Relations, in: *International Studies Review* 19: 3, 481-508.
- Köwecses, Zoltan 2000: *Metaphor and Emotion: Language, Culture, and Body in Human Feeling*, Cambridge.
- Krieger, Tim/Neumärker, Bernhard/Panke, Diana 2016: *Europe's Crisis. The Conflict-Theoretical Perspective*, Berlin.
- Kutz, Christopher 2014: How Norms Die: Torture and Assassination in American Security Policy, in: *Ethics & International Affairs* 28: 4, 425-449.
- Lahusen, Christian 2020: Citizens' Solidarity in Europe. Civic Engagement and Public Discourse in Times of Crises, Siegen.
- Lutz, Catherine A. 1988: *Unnatural Emotions. Everyday Sentiments on a Micronesian Atoll and Their Challenge to Western Theory*, Chicago, IL.
- Manners, Ian 2018: Political Psychology of European Integration: The (Re)production of Identity and Difference in the Brexit Debate, in: *Political Psychology* 39: 6, 1213-1232.
- Mas Giralt, Rosa 2020: The Emotional Geographies of Migration and Brexit: Tales of Unbelonging, in: *Central and Eastern European Migration Review* 9: 1, 29-45.
- McKeown, Ryder 2009: Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm, in: *International Relations* 23: 1, 5-25.
- Mercer, Jonathan 2006: Human Nature and the First Image: Emotion in International Politics, in: *Journal of International Relations and Development (JIRD)* 9: 3, 288-303.
- Mercer, Jonathan 2010: Emotional Beliefs, in: *International Organization* 64: 1, 1-31.
- Milliken, Jennifer 1999: The Study of Discourse in International Relations. A Critique of Research and Methods, in: *European Journal of International Relations* 5: 2, 225-254.
- Moss, Jonathan/Robinson, Emily/Watts, Jake 2020: Brexit and the Everyday Politics of Emotion: Methodological Lessons From History, in: *Political Studies* 68: 4, 837-856.
- Neumann, Iver B. 2008: *Discourse Analysis*, in: Klotz, Audie (Hrsg.): *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, London.
- Niemeier, Susanne/Dirven, René 1997: *The Language of Emotions. Conceptualization, Expression, and Theoretical Foundation*, Amsterdam.
- Panke, Diana/Petersohn, Ulrich 2016: Norm Challenges and Norm Death: The Inexplicable?, in: *Cooperation and Conflict* 51: 1, 3-19.
- Planalp, Sally 1999: *Communicating Emotion. Social, Moral, and Cultural Processes (Studies in emotion and social interaction)*, Cambridge.
- Poser, Anita von/Heyken, Edda/Tam Ta, Thi M./Hahn, Eric 2019: Emotion Repertoires, in: Slaby, Jan/Scheve, Christian von (Hrsg.): *Affective Societies. Key Concepts*, London, 241-251.
- Richards, Barry 2007: *Emotional Governance: Politics, Media and Terror*, London.
- Ross, Andrew A. G. 2006: Coming in from the Cold: Constructivism and Emotions, in: *European Journal of International Relations* 12: 2, 197-220.
- Rosert, Elvira/Schirmbeck, Sonja 2007: Zur Erosion internationaler Normen. Folterverbot und nukleares Tabu in der Diskussion, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14: 2, 253-288.
- Sanchez Salgado, Rosa M. 2022: Emotions in the European Union's Decision-Making: The Reform of the Dublin System in the Context of the Refugee Crisis, in: *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 35: 1, 14-38.

- Scheff, Thomas J. 1994: *Microsociology. Discourse, Emotion, and Social Structure*, Chicago, IL.
- Scheler, Max 1992: *On Feeling, Knowing, and Valuing. Selected Writings*, Chicago, IL.
- Schwarz-Friesel, Monika 2013: *Sprache und Emotion* (UTB Sprachwissenschaft, Band 2939), Tübingen.
- Sea-Watch 2020a: Facebook-Post vom 02.04.2020, in: <https://www.facebook.com/seawatchprojekt/videos/dont-wash-your-hands-of-responsibility/674987186569888/>; 6.12.2024
- Sea-Watch 2020b: In *Moria sind die europäischen Werte verbannt*, in: <https://sea-watch.org/in-moria-sind-die-europaeischen-werte-verbrannt/>; 6.12.2024
- Seebrücke Wuppertal 2022: Facebook-Post vom 28.06.2022, in: https://www.facebook.com/story.php/?story_fbid=1263042457800810&id=290034271768305&_rdr; 6.12.2024.
- Sellner, Martin 2023: *Regime Change von rechts. Eine strategische Skizze*, Schnellroda.
- Slaby, Jan/Scheve, Christian von (Hrsg.) 2019: *Affective Societies. Key Concepts* (Routledge studies in affective societies), London.
- Smith, Jackie/Chatfield, Charles/Pagnucco, Ron/Boulding, Elise (Hrsg.) 1997: *Transnational Social Movements and Global Politics. Solidarity Beyond the State* (Syracuse studies on peace and conflict resolution), Syracuse, NY.
- Smith, Karen E. 2021: *Emotions and EU Foreign Policy*, in: *International Affairs* 97: 2, 287-304.
- Solomon, Ty 2012: 'I Wasn't Angry, Because I Couldn't Believe It Was Happening': Affect and Discourse in Responses to 9/11, in: *Review of International Studies* 38: 4, 907-928.
- Solomon, Ty/Steele, Brent J. 2017: *Micro-Moves in International Relations Theory*, in: *European Journal of International Relations* 23: 2, 267-291.
- Steinhilper, Elias 2018: *Mobilizing in Transnational Contentious Spaces: Linking Relations, Emotions and Space in Migrant Activism*, in: *Social Movement Studies* 17: 5, 574-591.
- Stimmer, Anette/Wisken, Lea 2019: *The Dynamics of Dissent: When Actions are Louder Than Words*, in: *International Affairs* 95: 3, 515-533.
- Storch, Beatrix von 2020: *Twitter-Beitrag vom 10.09.2020*, in: https://x.com/Beatrix_vStorch/status/1303954101550620672; 6.12.2024
- Terzi, Özlem/Palm, Trineke/Gürkan, Seda 2021: *Introduction: Emotion(al) Norms in European Foreign Policy*, in: *Global Affairs* 7: 2, 93-102.
- Weller, Christoph 2009: *Feindbilder – zwischen politischen Absichten und wissenschaftlichen Einsichten*, in: *Neue Politische Literatur* 54: 1, 87-103.
- Wiener, Antje 2008: *The Invisible Constitution of Politics: Contested Norms and International Encounters*, Cambridge.
- Wiener, Antje 2014: *A Theory of Contestation*, Berlin.
- Wiener, Antje 2018: *Contestation and Constitution of Norms in Global International Relations*, Cambridge.
- Wierzbicka, Anna 1999: *Emotions Across Languages and Cultures: Diversity and Universals*, Cambridge.
- Wilce, James M. 2009: *Language and Emotion*, Cambridge.
- Williams, Michael 2011: *Securitization and the Liberalism of Fear*, in: *The Politics of Securitization* 42: 4/5, 453-463.
- Wolf, Reinhard 2012: Der „emotional turn“ in den IB: Plädoyer für eine theoretische Überwindung methodischer Engführung, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 5: 4, 605-624.
- Youkhana, Eva/Sutter, Ove 2017: *Perspectives on the European Border Regime: Mobilization, Contestation and the Role of Civil Society*, in: *Social Inclusion* 5: 3, 1-6.
- Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole/Lesch, Max 2017: *Unlocking the Agency of the Governed: Contestation and Norm Dynamics*, in: *Third World Thematics: A TWQ Journal* 2: 5, 691-708.
- Zimmermann, Lisbeth/Deitelhoff, Nicole/Lesch, Max/Arcudi, Antonio/Peez, Anton 2023: *International Norm Disputes. The Link between Contestation and Norm Robustness*, Oxford.

Zürn, Michael 2014: The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions, in: *European Political Science Review* 6: 1, 47-71.

ZUR DISKUSSION

Nachdem es im vergangenen Heft in der Rubrik *Zur Diskussion* unter anderem um die Folgen des Wahlsiegs von Donald Trump für die liberale Weltordnung und für Europa ging, haben wir diesmal drei Fachleute (Muriel Asseburg, Andreas Krieg und Thomas Demmelhuber) um ihre Einschätzungen zum von US-Präsident Trump Ende September 2025 vorgestellten 20-Punkte-Plan zur Beendigung des Gazakriegs und die Perspektiven für eine nachhaltige Friedensordnung im Nahen Osten gebeten.

1. Wie lässt sich das Zustandekommen des Gaza Plans von Trump theoretisch und/oder analytisch erklären?
2. Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich für eine nachhaltige Friedensordnung im Nahen Osten?
3. Welche Rolle könnte es für die deutsche und europäische Politik für eine zukünftige Friedensordnung geben?

Zum Gaza Plan und den damit verbundenen Herausforderungen

Muriel Asseburg

1. Wie lässt sich das Zustandekommen des Gaza Plans von Trump theoretisch und/oder analytisch erklären?

Für das Zustandekommen des 20-Punkte-Plans gab der israelische Angriff auf eine Verhandlungsdelegation der Hamas in Katar im September 2025 den Anstoß. Denn dieser traf einen engen Verbündeten der USA – Katar ist *major non-Nato ally*, dort befindet sich auch die größte US-Basis im Nahen/Mittleren Osten – und gefährdete damit direkt US-Interessen in der Region. Er bewirkte damit ein neuerliches, hochrangiges Engagement der Trump-Administration, angetrieben auch durch die Eitelkeit des Präsidenten, sich als *deal* und *peace maker* zu profilieren. Und dies, nachdem er zuvor selbst den Anfang des Jahres vermittelten Waffenstillstand durch sein *Gaza Riviera*-Phantasma unterminiert und Israel weitgehend freie Hand gelassen hatte, die Militäroperationen im Gazastreifen weiterzuführen. Nach dem Angriff setzte Trump Netanjahu jedoch unter Druck, sich bei Katar zu entschuldigen und einem Ende des Krieges, einer internationalen Präsenz und einem stufenweisen Abzug der israelischen Armee aus dem Gazastreifen zuzustimmen. Dabei konnte er sich auch auf die Vorarbeiten der Biden-Administration, den arabischen Plan für Wiederaufbau, die französisch-saudische Initiative und die New York Deklaration über die Umsetzung einer Zweistaatenlösung sowie die Bereitschaft arabischer und muslimischer Staaten, eine Rolle bei der Umsetzung des 20-Punkte-Plans zu spielen, stützen. Gleichzeitig blieb der Plan ausreichend vage, um die grundsätzliche Unterstützung Israels und der Hamas zu erzielen. Israel gelang es, seine Interessen zu sichern, indem es Mitsprache- bzw. Vetorechte in Bezug auf den weiteren Abzug von Truppen, die internationale Präsenz und die Bedingungen für eine Reform der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) und deren Rolle in Gaza in die Endversion des Plans hineinverhandelte. Ausschlaggebend für die Zustimmung der Hamas scheinen direkte Kontakte der US-Vermittler mit der Hamas-Führung sowie verbindliche amerikanische Zusagen gewesen zu sein, dass der Krieg definitiv beendet und nach Freilassung der israelischen Geiseln nicht wieder aufgenommen würde. Nur deshalb war die Hamas bereit, ihr einziges Faustpfand aufzugeben.

2. Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich für eine nachhaltige Friedensordnung im Nahen Osten?

Auch wenn Donald Trump großmundig vom „ewigen Frieden“, einem „goldenen Zeitalter“ und der Lösung des Jahrtausende alten Konflikts redet: Der 20-Punkte Plan ist ein Ansatz zur Beendigung der Gewalt im Gazastreifen, aber nicht für einen israelisch-palästinensischen Ausgleich oder gar eine Friedensordnung in Nahost. Zwar werden palästinensische Selbstbestimmung und Staatlichkeit erwähnt, aber sie werden nicht als konkrete Zielsetzung formuliert. Das Westjordanland oder Israels Konflikte mit den arabischen Nachbarn Libanon und Syrien sowie mit Iran tauchen gar nicht erst auf. Hinzu kommt: Die Ambiguität, die hilfreich war, um die Zustimmung der Konfliktparteien zu erzielen, erschwert die konsistente Umsetzung der Vereinbarungen und eine nachhaltige Stabilisierung. Letztlich hängt es vor allem von einem andauernden, hochrangigen Engagement der USA ab, ob weitere Fortschritte erzielt werden. Dabei kann die Trump-Administration gleichwohl kaum als *honest broker* gelten. Ein unabhängiger Monitoring- und Konfliktlösungsmechanismus, der Verstöße der Konfliktparteien feststellen und ahnden könnte, ist nicht vorgesehen. Auch fehlen (über die erste Phase hinaus) klare Zeitvorgaben, Eckpunkte und ein *sequencing* für die einzelnen Schritte. Wie problematisch das ist, zeigte sich bereits in den ersten Wochen der Umsetzung, die von schweren Verletzungen der Waffenruhe von beiden Seiten geprägt waren. Auch erfolgte der erste israelische Truppenrückzug, bevor eine alternative Kraft – palästinensische Sicherheitskräfte oder eine internationale Stabilisierungsgruppe – in den Gebieten für Ordnung und Sicherheit hätte sorgen können. Schnell formierte sich dort die Hamas neu und versuchte, ihre Präsenz mit Gewalt zu konsolidieren. Das Risiko, dass eine Situation zementiert wird, die eigentlich als Zwischenschritt vorgesehen ist – eine international legitimierte und unter US-Führung fortgesetzte direkte israelische militärische Besatzung in einem Teil des Gazastreifens, das Andauern der weitgehenden Abriegelung des Gebiets und eine Fremdbestimmung durch den sogenannten Friedensrat – ist damit insgesamt sehr hoch.

3. Welche Rolle könnte es für die deutsche und europäische Politik für eine zukünftige Friedensordnung geben

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich jetzt aktiv einbringen, um die nächsten Schritte im Gazastreifen – und darüber hinaus – zu gestalten und die oben genannten Risiken zu minimieren. Ansonsten werden sie einmal mehr die Rechnung für das bezahlen, was die USA, Israel und, in geringerem Maße, arabische Staaten vorgeben. Konkret bedeutet das, die vagen Vorkehrungen des Trump-Plans konstruktiv auszubuchstabieren. Dazu sollte etwa gehören, einen soliden Plan für einen Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozess für das militärische, polizeiliche und zivile Personal der Hamas vorzulegen, den Ansatz für den Wiederaufbau auf Basis des arabischen Plans vom März 2025 und in Kooperation mit

der PA und Expert*innen aus Gaza auszuarbeiten sowie einen politischen Horizont der Konfliktregelung zu verankern, der die Selbstbestimmung beider Völker verwirklicht. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten darauf abzielen, die Eigenverantwortung der Palästinenser zu unterstützen, in diesem Sinne das geplante überparteiliche technokratische Komitee stärken und den Wiederaufbau an den lokalen Bedürfnissen ausrichten. Entscheidend ist dabei auch, auf ungehinderten Zugang für Menschen und Güter zu dringen – eine Voraussetzung für Wiederaufbau und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Hier kann die EU nicht zuletzt mit ihren zivilen Missionen (EUBAM Rafah, EUPOL COPPS) konkrete Unterstützung leisten. Zugleich muss es darum gehen, zu verhindern, dass die PA finanziell zusammenbricht und die Situation im Westjordanland weiter eskaliert. Deutschland und die EU unterstützen bereits die Reformen der PA. Diese Unterstützung sollte nun noch stärker darauf ausgerichtet werden, die PA-Führung repräsentativ, legitim und rechenschaftspflichtig zu machen.

Andreas Krieg

1. Wie lässt sich das Zustandekommen des Gaza Plans von Trump theoretisch und/oder analytisch erklären?

Am treffendsten ist er durch die Linsen der *hurting stalemate* und des *patron-brokers* zu lesen. Nach zwei Jahren zermürbenden Kriegs kann weder Israel noch Hamas einen klaren Sieg erzwingen. Diese Reifephase öffnet Raum für einen hegemonialen Vermittler: Trumps USA, die Sequenzierung und Garantien vorgibt, die anderen fehlen. Washington muss gleichzeitig israelische Sicherheitsprinzipale bedienen, die Minimalforderungen arabischer Geldgeber berücksichtigen, und der eigenen Öffentlichkeit sichtbare Ergebnisse liefern. Institutionell ist es eine treuhandschafts-ähnliche *technokratische Übergangsverwaltung*, die Souveränitätsfragen vertagt, während Polizei, Justiz und Dienste aufgebaut werden sollen. Das ist ein Versuch Washingtons zwischen Israels Veto gegen eine sofortige Herrschaft der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) und arabischem Drängen auf eine politische Perspektive zu balancieren. Der Ansatz ist hochgradig transaktional: Arabische Staaten liefern Geld und *backing*, die USA Koordination und Hebel, Israel Zugang und Angebote der Deeskalation. Europa ist auffällig an den Rand gedrängt mit einer geringen Glaubwürdigkeit. Der Prozess wird von Washington, Doha und weiteren Golf-Hauptstädten getrieben. Analytisch ist es ein Risikomanagement-Ansatz, welcher versucht Gewalt einzufrieren, Zeit zu kaufen, eine Stabilisierungstreitmacht zusammenzustellen und eben kein eleganter Masterplan zur Konfliktlösung. Der Erfolg hängt von der praktischen Durchsetzungsfähigkeit ab, nicht von den niedergeschriebenen Zielen.

2. *Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich für eine nachhaltige Friedensordnung im Nahen Osten?*

Erstens braucht es eine belastbare Sicherheitsarchitektur für Gaza, die keine Besatzung durch Stellvertreter verfestigt. Das setzt geprüfte palästinensische Polizeikräfte, eine unabhängige Führungsstruktur für die multinationale Truppe am Boden und Regeln voraus, die verhindern, dass Israels Ausnahmen dauerhaft werden. Zweitens müssen die palästinensischen Institutionen politisch erneuert werden. Die Verwaltung in Gaza und im Westjordanland muss legitim und leistungsfähig sein und darf nicht von einer einzigen Fraktion vereinnahmt werden. Politische Mandate brauchen echte Wahlen oder einen tragfähigen Mechanismus zur Erneuerung. Drittens ist die israelische Innenpolitik entscheidend. Ohne eine Koalition, die den Siedlungsausbau stoppt und einen politischen Horizont akzeptiert, sind Zwischenlösungen zum Scheitern verurteilt. Viertens ist Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration im großen Stil nötig. Das verlangt Geld, Amnestiepfade und Schutz, damit bewaffnete Gruppen nicht einfach abtauchen. Fünftens muss der Wiederaufbau glaubwürdig sein. Er muss zügig und transparent erfolgen und Eigentumsrechte sichern, um Enteignung und Schwarzmärkte zu verhindern. Sechstens braucht es konsequentes Spoiler-Management und die Eindämmung regionaler Eskalationen im Libanon sowie entlang iranischer Netzwerke, wie zum Beispiel im Jemen. Gaza kann nicht stabil werden, solange nördliche und östliche Fronten brennen. Schließlich zählt die Legitimität im Informationsraum. Ohne eine Aufarbeitung von Gräueltaten und ein Narrativ, das sowohl den 7. Oktober als auch die völkerrechtswidrige Zerstörung Gazas anerkennt, bricht die öffentliche Zustimmung weg. Europas geschwächte Stellung begrenzt seine Zugkraft, das Momentum liegt bei den USA und den maßgeblichen arabischen Staaten.

3. *Welche Rolle könnte es für die deutsche und europäische Politik für eine zukünftige Friedensordnung geben?*

Europa ist an den Rand gedrängt, Deutschlands Ansehen in großen Teilen der arabischen Welt beschädigt. Nützlich ist jetzt eine leise, technische und an Bedingungen geknüpfte Rolle ohne große Erklärungen. Europa sollte die schweren Aufgaben der Stabilisierung finanzieren und umsetzen. Dazu gehören Minenräumung und Sprengmittelbeseitigung, die Räumung von Schutt, die Wiederherstellung von Krankenhäusern, der Wasser- und Stromversorgung sowie ein Verfahren für Eigentums- und Rückkehrrechte, das sekundäre Vertreibung verhindert. Gelder sollten über multilaterale Treuhandfonds mit strenger Transparenz fließen. Die EU kann geprüfte palästinensische Polizeikräfte, Staatsanwälte und forensische Teams ausbilden und eine unabhängige Aufsicht verankern. Berlin und Brüssel sollten regulatorische Hebel nutzen. Handelspräferenzen, Technologiezugang und Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter gegenüber Israel müssen an eine verifizierbare Nichtausweitung von Siedlungen und den ungehinderten humanitären Zugang nach Gaza

gekoppelt werden. Europa kann palästinensische politische Erneuerung unterstützen, von Verwaltungsreformen über Wahlorganisation bis Korruptionsbekämpfung, ohne die große Diplomatie zu inszenieren. Medizinische Korridore und Traumaversorgung sollten ausgebaut werden, ohne symbolische Schau. Vor allem ist Demut gefragt. Europa und vor allem Deutschland muss Fehler eingestehen und hinter den Kulissen mit Doha, Riad und Amman arbeiten. Israel hört auf europäische Ratschläge, wenn sie einen praktischen Mehrwert liefern. Klug ist es, Europa in der technokratischen Umsetzung unentbehrlich zu machen, während die USA und arabische Partner die politische Führung übernehmen.

Thomas Demmelhuber

1. *Wie lässt sich das Zustandekommen des Gaza Plans von Trump theoretisch und/oder analytisch erklären?*

Trumps 20-Punkte-Plan spiegelt eine innenpolitisch getriebene, transaktionale Außenpolitik wider, die auf eine sich verändernde regionale Ordnung trifft und diese auch mitprägt. Vor allem die Golfstaaten haben über variantenreiche Hedging-Strategien in der ersten Amtszeit gelernt, mit der zuverlässigen Unzuverlässigkeit von US-Außenpolitik umzugehen und diese für ihre eigenen regionalpolitischen Machtinteressen nutzbar zu machen.

Interessant ist im Vorfeld des 20-Punkte-Plans die robuste Rolle von multilateraler Diplomatie: Obwohl der UNO in Zeiten des Abgangs der liberalen internationalen Ordnung (LIO) häufig eine rudimentäre Rolle zugeschrieben wurde, wenn es darum ging, den Krieg in Gaza zu beenden, war die multilaterale Diplomatie entscheidend, um neuen Schwung und ein Gelegenheitsfenster zu erzeugen.

Vier Aspekte erscheinen hierfür von wesentlicher Bedeutung: Erstens, ein wachsender internationaler Druck auf Israel im Kontext sich überlappenden und dynamisch entwickelnder multilateraler Arenen (v.a. die französisch-saudische Initiative in New York, September 2025); zweitens der starke politische Wille gemeinsam handelnder nächstlicher Staaten, insbesondere nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Israels auf Teile des Hamas-Verhandlungsteams in Doha am 9. September 2025, der für die Golfstaaten eine *rote Linie* markierte. Hinzu kommt drittens eine robuste israelische Zivilgesellschaft, die von der eigenen Regierung ein stärkeres Engagement für die Freilassung der Geiseln einforderte. Viertens zeigt sich eine rigide Entschlossenheit der US-amerikanischen Außenpolitik. Diese rührt daher, dass das unternehmerische Familiennetzwerk im Umfeld von Trump (v.a. von Schwiegersohn Jared Kushner) mit eigenen Unternehmen massiv in der Region investiert und zugleich in erheblichem Maße von Investitionsströmen golfarabischer Staatsfonds abhängig ist. Dazu zählt etwa eine Milliardeninvestition des saudischen Staatsfonds PIF in Kushners Private-Equity-Firma. Geopolitische Stabilität wird unter diesen Bedingungen zu einem politischen Mantra mit ökonomischer Eigenlogik, um familiäre Vermögenswerte zu schützen.

2. Welche zentralen Herausforderungen ergeben sich für eine nachhaltige Friedensordnung im Nahen Osten?

Die Umsetzung des Plans birgt erhebliche Fallstricke. Das gegenwärtige Gelegenheitsfenster bleibt nur dann offen, wenn erstens Trump, trotz der schwierigen Verhandlungen in der zweiten Phase des 20-Punkte-Plans, sein politisches Interesse an einer Lösung aufrechterhält, zweitens die radikalen Stimmen im Kabinett Netanjahu weiter eingeeht werden können und drittens die Waffenruhe von den Konfliktparteien dauerhaft eingehalten wird.

Ob dies zu einer nachhaltigen Friedensordnung führt, bleibt fraglich: Es handelt sich lediglich um ein *zartes Pflänzchen der Hoffnung*. Ich bleibe zwar ein überzeugter Befürworter der Zweistaatenlösung, sehe aber zugleich die strukturelle Realität, dass die aktuelle Debatte um die Anerkennung eines palästinensischen Staates überwiegend symbolischer Natur ist. Eine eigenständige palästinensische Territorialität existiert de facto nicht; verhandelt wird also eine Vorstellung, die erst durch politische Willensbildung, internationale Garantien und innergesellschaftliche Kompromissfähigkeit Gestalt annehmen könnte. Im israelischen Parteienspektrum ist das Friedenslager gegenwärtig marginalisiert gegenüber einer großen Mehrheit, die den Konflikt aus einer Position der Stärke zu managen versucht und kein strategisches Interesse an einer langfristigen territorialen Koexistenz erkennen lässt. Wiederkehrende Pläne aus Teilen des israelischen Kabinetts sowie entsprechende Knesset-Beratungen, Teile des Westjordanlands zu annektieren, nähren zusätzliche Zweifel an einem nachhaltigen Friedensprozess. Hinzu kommt, dass das ungelöste Statusproblem Palästinas auch in Trumps 20-Punkte-Plan nur ansatzweise thematisiert wird und sich fast ausschließlich auf Gaza konzentriert. Ohne einen klar definierten territorialen und politischen Endstatus bleibt jede Friedensarchitektur prekär.

3. Welche Rolle könnte es für die deutsche und europäische Politik für eine zukünftige Friedensordnung geben?

Deutschland und Europa könnten in einer künftigen nahöstlichen Friedensordnung eine zentrale, wenngleich konditionierte Rolle spielen. Unklar bleibt, ob hierfür ein gemeinsamer politischer Wille besteht und ob dieser nicht im Geflecht divergierender Positionalitäten und historischer Kontextfaktoren zu einem bedeutungslosen kleinsten gemeinsamen Nenner verwässert. *Grundvoraussetzung* wäre zunächst die Wiedererlangung jenes außenpolitischen Gestaltungsraums, der sich in den vergangenen Jahren erkennbar verengt hat.

Neben der ohnehin herausfordernden Vielstimmigkeit von EU-Außenpolitik und einem wachsenden Glaubwürdigkeitsdefizit als wertorientierter internationaler Akteur erschwert insbesondere die monothematische Fokussierung auf Migration und migrationsbezogene Themenfelder die Entwicklung einer kohärenten Außenpolitik. Die Unfähigkeit der EU, seit dem 7. Oktober 2023 mit einer einheitlichen

und wirksamen Stimme auf die Konfliktparteien einzuwirken, weckt eher Erinnerungen an die 1990er-Jahre, als Europa mühsam versuchte, den Imagewechsel von einem *Payer* zu einem *Player* zu vollziehen.

Gleichwohl existieren institutionelle Ansatzpunkte, die auf eine mögliche Reaktivierung EU-europäischer Handlungsfähigkeit hindeuten, z.B. die Wiederaufnahme der europäischen Grenzschutzmission EUBAM am Grenzübergang von Rafah. Eine tragfähige Rolle in einer zukünftigen Friedensordnung erfordert jedoch mehr als operative Präsenz: Sie setzt eine strategische Rückbesinnung der EU auf ein kohärentes Angebotsportfolio als politischer, ökonomischer und strategischer Partner voraus, um als glaubwürdiger Akteur in einer sich verändernden und emanzipierenden regionalen Ordnung anerkannt und wirken zu können.

Abstracts

Henning de Vries

Institutionalization of International Humanitarian Law: An Imposition for International Politics?

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 6 – 32

What role do the limits of international humanitarian law still play for military force? The wars in Ukraine and in Gaza have recently raised doubts as to whether international law is still relevant for international politics. This article shows that this is the case. To this end, it traces the institutionalization of international humanitarian law from the 19th century onwards and highlights its limits with regard to today's conflicts. With the debate in the 19th century about the use of military force, new limits were imposed on international politics. The contradictory positions of these debates were inscribed in international humanitarian law and continue to have an impact today. This disposition leads to the impression of a weak international law in the face of the power of states. The article turns against this seemingly tempting realistic interpretation of international relations and shows how the communication processes indicated make the binding nature of international law a prerequisite for contradiction.

Keywords: International Humanitarian Law; Legal Expectations; Contestation; Military Necessity; Institutionalization

Gunther Hellmann

A Symposium in Remembrance of Helga Haftendorn

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 34 – 43

This contribution introduces a memorial symposium for Helga Haftendorn, who passed away on November 6, 2023, at the age of 90. It honors her life and work as a pioneer of research in International Relations and security policy in Germany, as well as her strong commitment to the International Politics Section of the German Association of Political Science (DVPW) and to the promotion of younger scholars and women. For over six decades, Haftendorn shaped research and teaching by combining theoretically grounded analyses of German and U.S. foreign policy, as well as European and international security policy. She has received numerous

awards for her academic work and her extensive involvement in national and international academic and policy advisory bodies.

Keywords: Helga Haftendorn; Political Science; German IR; Foreign and Security Policy Research

Christopher Daase

Helga Haftendorn and the Theory of International Relations

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 44 – 51

The essay pays tribute to Helga Haftendorn's contribution to the professionalization of the discipline of international relations and, in particular, security policy research through her consistently theory-conscious and theory-oriented research and teaching, without her herself founding a theoretical school or advocating a particular approach. It was precisely her pragmatic, undogmatic approach to theory that enabled her to gain important insights, particularly into German foreign policy and the role of international security institutions, and to guide others in developing their own approaches and questions. Critical discourse was always more important to her than the hegemony of a particular paradigm.

Keywords: Haftendorn; International Relations Theory; Security; Institutions

Gunther Hellmann

Conflicting Priorities, the Politics of „Sowohl-als-auch“, and the Practice (and Research) of German Foreign Policy

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 52 – 61

Helga Haftendorn is one of the most influential figures in German postwar International Relations. Her contributions to foreign policy analysis in general and to German foreign and security policy in particular have had a significant impact on German international relations research. Her combination of source-based historical research on the one hand and theoretical foundation and conceptual precision on the other opened up new perspectives on foreign policy decisions as social action, making both the constraints of political decision-making and their broader embeddedness in the international system of interdependence understandable. This article also discusses how the results of her research can be linked to a broader conceptualization of foreign policy that dissolves the distinction between systemic and sub-systemic research and focuses more on the boundary-building effects of foreign policy, for example, with regard to the formation of new foreign policy actors.

Keywords: Foreign Policy; Security Policy; Foreign Policy Analysis; German Foreign Policy; Conflicting Priorities

Ingo Peters

Civilian Power Germany – a Myth? On the Priority Conflicts of the *Trading State* Germany

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 62 – 93

Given the premises of the civilian-power literature on German foreign policy, the observation is *puzzling* that Germany has tried to push through its unilateral preferences regarding salient foreign economic issues vis-à-vis Russia and China despite criticism and resistance from its EU and NATO partners, risking political isolation. Under which conditions do economic policy priorities of the trading state Germany dominate its otherwise presumed dominant civilian power orientation? This analysis's hypothesis assumes that the logic of the trading state dominates German foreign policy if economic interests are prioritized over other considerations (such as security or human rights), combined with the political actors' *causal belief* that a striving export industry is indispensable to maintain its economic security, determine foreign (economic) policy decisions, even if those are undermining its general orientation towards cooperation and compromise. This causal mechanism will be illustrated via explorative case sketches on the energy partnership with Russia (2005-2022) and the EU's tariffs on China's e-vehicle imports (2019-2024). Those sketches are recommended as springboards for a future research programme substantially testing the proposed causal mechanism via thick descriptions, thorough text, and process analyses.

Keywords: Civilian Power; Trading State; Foreign Policy Priority Conflict; European Union; Energy Policy; Trade Policy

Christian Tuschhoff

Asymmetric Interdependence of Burden Sharing in the North Atlantic Alliance

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 94 – 116

This paper is an interdependence theory-based analysis of burden-sharing in NATO. It demonstrates how the recent political focus on the two or five percent of GDP defense expenditure goals deviate from the historically grown more complex burden-sharing institution and process. The previous efficacy of defense and security cooperation gives way to the goal of distributive justice. Diffuse reciprocity is replaced by transactional specific reciprocity among allies. Member specific characteristics of the heterogeneously composed NATO alliance fade out in favor of harmonization of burden-sharing standards. To the extent this dynamic increases sensitivity or even vulnerability interdependence by changing entanglement and/or abandonment of allies it can weaken alliance cohesion.

Keywords: Interdependence; NATO; Cohesion; Burden-sharing; Distributive Justice

Otto Keck

Security and Détente: Nuclear Strategy in a Multipolar World

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 117 – 143

After Russia's attack on Ukraine in February 2022, President Vladimir Putin repeatedly threatened to use nuclear weapons, intending to prevent other states from helping Ukraine to defend itself. U.S. President Donald Trump's recent statements raised doubts about the reliability of the security guarantee of the United States to a level not seen before in Europe. These events intensified the debate in Germany whether to participate in a European nuclear force or build an independent nuclear deterrent. Taking cues from Helga Haftendorn's work, I discuss the conditions for a political discourse that enables the country to make a good decision about its nuclear strategy. For the present multipolar world with several nuclear powers the theory of deterrence devised in the bipolar world of the Cold War must be reexamined. I present a redefinition of nuclear deterrence and outline a nuclear deterrent for Europe that is independent of the United States.

Keywords: Deterrence; European security; Germany; Multipolarity; Nuclear Strategy

Elena Dück/ Falk Ostermann/ Laura von Allwörden

Nothing is certain anymore? Plural Perspectives on Contestation in Political Science: Introduction to the Forum

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 145 – 157

As a characteristic of increasing politicization, contestation is ubiquitous in today's era of political turmoil and multiple crises unfolding both at the national and international levels. While contestation is in itself a normal part of politics, particularly in democratic systems, its current breadth and intensity pose a fundamental challenge to (inter)national politics, its institutions, underlying values, and overarching questions of political order, which are increasingly being delegitimized.

This forum discusses these processes of contestation from the perspective of the different sub-disciplines of Political Science (here, International Relations, Political Theory, and Comparative Politics). It explores gaps in existing scholarship and how an interdisciplinary approach can help to remedy them. The forum discusses the conceptual breadth of contestation within the aforementioned sub-disciplines, their empirical subjects, and their blind spots. This introduction first presents contestation and its various concepts. It then outlines the individual contributions to the forum. Finally, the introduction offers a brief reflection on possibilities for connecting the concepts of contestation and for furthering conceptual development.

Keywords: Contestation, Governance, Order, Politicization, International Politics

Stefan Christoph

Democracy between Contestation and Decontestation: Thoughts on a Contestatorial Democracy Theory Using the Recent Example of Conspiracist Ideologies

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 158 – 177

This article examines the complex relationship between contestation and democracy using conspiracist ideologies as an example. While contestation is still a somewhat elusive concept in democratic theory, it is nevertheless a tangible and essential element in terms of content. This article argues that contestation alone is not a sufficient criterion for democracy. Using conspiracist ideologies as an example, it shows how anti-democratic forces exploit contestation while rejecting democratic contestability themselves. The article develops the concept of democratic de-contestation as a necessary counterweight and argues that the protection of democratic contestability requires agreement on political and social processes. This framework provides insights into the relationship between conspiracy ideologies and democratic systems but also points beyond them. The article thus contributes to democratic theory by showing how balancing contestation and de-contestation is crucial for maintaining democratic discourse in the age of conspiracy ideologies. These insights are relevant to international relations, as conspiracy ideological narratives are becoming increasingly transnationalised and are impeding international cooperation.

Keywords: Democracy Theory; Conspiracy Theories; Contestation; Decontestation; Democratic Discourse

Florian Hubert

Barking up the Wrong Tree? Practices of Contestation and the Rules-based International Order

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 178 – 205

Research on contestation, grounded in a relational ontology, situates the inherent contentiousness of normative practices at the site of the social, offering a framework for analyzing the construction of social reality. Yet the connections between discrete moments of contestation and processes of global ordering remain largely underexplored. This article argues that political contestation cannot be reduced to acts of dissidence or resistance; rather, it is a socially and presuppositionally rich practice of world-making, beginning with the articulation of recognized problems in crisis situations. Empirically, it enables an analysis of how contemporary invocations of a rules-based international order function as a practice of contestation,

producing reciprocal perceptual dissonances in encounters with competing interpretive practices.

Keywords: Contestation; Norm Research; Normativity; Ordering; Rules-based International Order

Johanna Speyer

The Key to the Crisis of World Order? For an Integrated Understanding of Contestation of Norms and Institutions

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 206 – 223

Contestation of international orders has increased noticeably in recent years. Driven by a diffuse sense of permanent crisis, international institutions are grappling to find strategies to deal with these challenges productively. While research on contestation in International Relations and beyond is growing at an impressive rate, academia continues to struggle to explain this fundamental challenge. This article argues that this is due to the fact that the various academic approaches to contestation remain largely unconnected. Contestation is either understood as norm contestation or related to the challenge, resilience and decline of international institutional structures. However, the key to understanding the *crisis of the liberal international order* lies precisely in integrating these two perspectives: Contesting the established order involves simultaneously contesting an order's fundamental norms and its institutional structure. I illustrate this with Poland's contestation of the rule of law and the European Union. Such a holistic understanding of contestation of an order enables an innovative and dialogical examination of the reasons for such behaviour. It can shed light on the ambivalence of contestation and on why, when and under what circumstances contestation processes threaten international orders as a whole.

Keywords: Crisis of the LIO; Norm Contestation; Institutional Contestation; International Order; European Union

Jonas Harbke/ Simon Koschut/ Julia Mehlmann

Affective Contestation: Dynamics of a Contested Emotional Politics in European Migration Policy

zib, Vol. 32, No. 2, pp. 224 – 242

Affects and emotions shape political discourses and practices not only by structuring collective identities and contributing to group and state decision-making but also as highly contested objects themselves. The fire at the Moria refugee camp in 2020 illustrates what we term affective contestation: the dynamic interplay between the institutionalized emotional repertoires of the European Union (EU) on the one hand and the opposing affective expressions of activist networks within the left-

and right-wing political spectrum on the other. Using an emotion-based qualitative discourse analysis, we examine these verbal and (audio)visual forms of emotional expression. Our analysis demonstrates that affective contestation by alternative communities of feeling not only shapes perceptions of European migration policy but also profoundly influences the legitimacy of the EU as an emotional and moral actor, undermining its communicated self-image. This article thus offers a novel approach to analyzing affective dynamics in the context of contested emotional politics.

Keywords: Affective Contestation; Emotional Politics; Emotional Discourse Analysis; European Migration Policy; Communities of Feeling

Mitteilungen der IB-Sektion

18. Early Career Tagung Internationale Beziehungen, 25.-27. Februar 2026, Akademie für Politische Bildung Tutzing

Die Early Career-Gruppe der Sektion Internationale Beziehungen (ECIB) der DVPW veranstaltet vom 25. bis 27. Februar 2026 die 18. Early Career Tagung Internationale Beziehungen an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing. Die Tagung richtet sich an Promovierende und Postdocs aus allen Teilbereichen der Internationalen Beziehungen und bietet ein Forum zum Austausch über Forschungsideen, Projekte und forschungspraktische Fragen in der Qualifizierungsphase.

Workshop „International Relations in the Digital Age: Governing - and Governed by - Technology“ 26.-27. März 2026, Universität Bremen

Der Workshop wird von der IB-Sektion zusammen mit dem Zentrum für Medien-, Kommunikations- und Informationsforschung (ZeMKI) sowie dem Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS) an der Universität Bremen organisiert. In Kooperation mit dem „Dachverband“ der International Studies-Sektionen/-Gruppen World International Studies Committee (WISC).

Offene Tagung der IB-Sektion, 21.-23. September 2026, Universität Würzburg

Die nächste Offene Tagung der IB-Sektion findet am 21.-23. September 2026 an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg statt. Die Tagung wird vom Vorstand der IB-Sektion und dem Team des Lehrstuhls Internationale Beziehungen und Europaforschung, Prof. Dr. Sonja Grimm, organisiert. Der Aufruf zur Einreichung von Papers, Panels und Roundtables wird Anfang Dezember 2025 veröffentlicht.

Die Sektionssprecher*innen (Sonja Grimm, Markus Lederer, Melanie Morisse, Dennis Redeker)

Autorinnen und Autoren

- Muriel Asseburg* Dr., Senior Fellow, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Forschungsgruppe Afrika und Mittlerer Osten, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin, Germany
E-Mail: muriel.asseburg@swp-berlin.org
- Stefan Christoph* Dr., Postdoctoral Researcher, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Universität Passau, Dr.-Hans-Kapfing-er-Straße 16, 94032 Passau, Germany
E-Mail: stefan.christoph@uni-passau.de
- Christopher Daase* Prof. Dr., Professor für Internationale Organisationen, Institut für Politikwissenschaft & PRIF – Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung, Goethe-Universität Frankfurt am Main, Max-Horkheimer-Straße 2, 60629 Frankfurt am Main, Germany
E-Mail: Daase@prif.org
- Thomas Demmelhuber* Prof. Dr., Lehrstuhl für Politik und Gesellschaft des Nahen Ostens, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Kochstraße 4, 91054 Erlangen, Germany
E-Mail: thomas.demmelhuber@fau.de
- Henning de Vries* Dr., Akademischer Rat a.Z., Geschäftsführer des International Research and Documentation Centre for War Crimes Trials an der Philipps-Universität Marburg, Wilhelm-Röpke-Straße 6A, 35032 Marburg, Germany
E-Mail: henning.devries@jura.uni-marburg.de
- Elena Dück* Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Europaforschung, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Wittelsbacherplatz 1, 97074 Würzburg, Germany
E-Mail: elena.dueck@uni-wuerzburg.de
- Jonas Harbke* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Internationale Sicherheitspolitik, Zeppelin Universität, Fallenbrunnen 3, 88045 Friedrichshafen, Germany
E-Mail: jonas.harbke@zu.de
- Gunther Hellmann* Prof. Dr., Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt deutsche und europäische Außenpolitik, Goethe Universität Frankfurt am Main, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60629 Frankfurt am Main, Germany
E-Mail: g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de
- Florian Hubert* Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politikwissenschaft, Goethe-Universität Frankfurt, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60629 Frankfurt am Main, Germany
E-Mail: hubert@soz.uni-frankfurt.de
- Otto Keck* Prof. Dr., Professor Emeritus, ehemals Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Potsdam, Germany
E-Mail: keck@uni-potsdam.de

<i>Simon Koschut</i>	Prof. Dr., Lehrstuhl für Internationale Sicherheitspolitik, Zeppelin Universität, Fallenbrunnen 3, 88045 Friedrichshafen, Germany E-Mail: simon.koschut@zu.de
<i>Andreas Krieg</i>	Dr., Senior Lecturer School of Security Studies, Fellow at the Institute of Middle Eastern Studies, King's College London, Shrivvenham, Swindon SN6 8LA, United Kingdom E-Mail: andreas.krieg@kcl.ac.uk
<i>Julia Mehlmann</i>	Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Lehrstuhl für Internationale Sicherheitspolitik, Zeppelin Universität, Fallenbrunnen 3, 88045 Friedrichshafen, Germany E-Mail: julia.mehlmann@zu.de
<i>Falk Ostermann</i>	Dr., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Sozialwissenschaften im Fachbereich Politikwissenschaft, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Heinrich-Hecht-Platz 9, 24118 Kiel, Germany E-Mail: fostermann@politik.uni-kiel.de
<i>Ingo Peters</i>	Dr., Akademischer Rat i.R., ehemals Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Ihnestr. 21, 14195 Berlin, Germany E-Mail: ingo.peters@fu-berlin.de
<i>Johanna Speyer</i>	Dr., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Leibniz-Institut für Friedens- und Konfliktforschung, Taunusstraße 2, 60329 Frankfurt am Main, Germany E-Mail: speyer@prif.org
<i>Christian Tuschhoff</i>	Dr. habil., Privatdozent, Freie Universität Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Ihnestr. 21, 14195 Berlin, Germany E-Mail: christian.tuschhoff@fu-berlin.de
<i>Laura von Allwörden</i>	Dr., ehemals Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Westring 400, 24118 Kiel, Germany E-Mail: lvonallwoerden@politik.uni-kiel.de

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib)

ISSN 0946-7165

Schriftleitung: Eva Rieger (Vi.S.d.P.)

Einsendungen bitte an:

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib)

Universität Passau

Dr.-Hans-Kapfinger-Str. 16, 94032 Passau

E-Mail: zib@nomos-journals.de

www.zib.nomos.de

Manuskripte und andere Einsendungen: Alle Einsendungen sind an die o. g. Adresse zu richten. Es besteht keine Haftung für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Die Annahme zur Veröffentlichung muss in Textform erfolgen. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt die Autorin/der Autor der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co.KG an ihrem/seinem Beitrag für die Dauer des gesetzlichen Urheberrechts das exklusive, räumlich und zeitlich unbeschränkte Recht zur Vervielfältigung und Verbreitung in körperlicher Form, das Recht zur öffentlichen Wiedergabe und Zugänglichmachung, das Recht zur Aufnahme in Datenbanken, das Recht zur Speicherung auf elektronischen Datenträgern und das Recht zu deren Verbreitung und Vervielfältigung sowie das Recht zur sonstigen Verwertung in elektronischer Form. Hierzu zählen auch heute noch nicht bekannte Nutzungsformen. Das in § 38 Abs. 4 UrhG niedergelegte zwingende Zweitverwertungsrecht der Autorin/des Autors nach Ablauf von 12 Monaten nach der Veröffentlichung bleibt hiervon unberührt. Eine eventuelle, dem einzelnen Beitrag oder der jeweiligen Ausgabe beigefügte Creative Commons-Lizenz hat im Zweifel Vorrang. Zum Urheberrecht vgl. auch die allgemeinen Hinweise unter www.nomos.de/urheberrecht.

Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Urheber- und Verlagsrechte: Alle in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch im Hinblick auf Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Kein Teil dieser Zeitschrift darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes oder über die Grenzen einer eventuellen, für diesen Teil anwendbaren Creative Commons-Lizenz hinaus ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form vervielfältigt, verbreitet oder öffentlich wiedergegeben oder zugänglich gemacht, in Datenbanken aufgenommen, auf elektronischen Datenträgern gespeichert oder in sonstiger Weise elektronisch vervielfältigt, verbreitet oder verwertet werden.

Namentlich gekennzeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben.

Der Verlag beachtet die Regeln des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels e.V. zur Verwendung von Buchrezensionen.

Anzeigen:

Verlag C.H. BECK

Anzeigenabteilung

Dr. Jiri Pawelka

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Media-Sales:

Tel: (089) 381 89-687

mediasales@beck.de

Verlag und Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG,

Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden,

Telefon: 07221/2104-0

Telefax 07221/2104-27

www.nomos.de

Geschäftsführer: Thomas Gottlöber

HRA 200026, Mannheim

Sparkasse Baden-Baden Gaggenau,

IBAN DE05662500300005002266 (BIC SOLADES1BAD).

Erscheinungsweise: halbjährlich

Preise:

Individualkunden: Jahresabo € 109,00 inkl. digitaler Einzelplatzlizenz

Institutionen: Jahresabo € 299,00 inkl. digitaler Mehrplatzlizenz

Der Digitalzugang wird in der Nomos eLibrary bereitgestellt.

Einzelheft: € 59,00

Die Abopreise verstehen sich einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer und zuzüglich Vertriebskostenanteil

(Inland € 18,00/Ausland € 24,00) bzw. Direktbeorderungsgebühr € 3,50

Die Rechnungsstellung erfolgt nach Erscheinen des ersten Hefes des Jahrgangs.

Bestellungen über jede Buchhandlung und beim Verlag.

Kundenservice:

Telefon: +49-7221-2104-222

Telefax: +49-7221-2104-285

E-Mail: service@nomos.de

Kündigung: Abbestellungen mit einer Frist von sechs Wochen zum Kalenderjahresende.

Adressenänderungen: Teilen Sie uns rechtzeitig Ihre Adressenänderungen mit. Dabei geben Sie bitte neben dem Titel der Zeitschrift die neue und die alte Adresse an.

Hinweis gemäß Art. 21 Abs. 1 DSGVO: Bei Anschriftenänderung kann die Deutsche Post AG dem Verlag die neue Anschrift auch dann mitteilen, wenn kein Nachsendeauftrag gestellt ist. Hiergegen kann jederzeit mit Wirkung für die Zukunft Widerspruch bei der Post AG eingelegt werden.