

Über den Tellerrand Zunehmend werden auch die Entscheidungen internationaler Institutionen öffentlich politisiert

Christian Rauh und Pieter de Wilde

Der G-8-Gipfel in Heiligendamm 2007 machte nicht so sehr wegen seiner Beschlüsse, sondern vor allem wegen der massenhaften Proteste breiter gesellschaftlicher Gruppen Schlagzeilen. Auch der Konflikt zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften zur europäischen Dienstleistungsrichtlinie wurde in Diskussionsveranstaltungen, durch Gastbeiträge in den Medien und nicht zuletzt auf Massendemonstrationen in vielen europäischen Städten ausgetragen. Und jüngst fand die Forderung Brasiliens, die Vereinten Nationen sollten im amerikanischen Überwachungsskandal vermitteln, eine breite öffentliche Resonanz. Das sind nur drei Beispiele für eine wachsende öffentliche Umstrittenheit inter- und supranationaler Entscheidungen. Grenzübergreifende Politik findet heute nicht mehr nur hinter verschlossenen Türen internationaler Gipfeltreffen, in technokratischen Expertengremien oder in juristisch komplexen Verfahren statt. Sie wird vielmehr zunehmend öffentlich sichtbar, trifft auf eine ausdifferenzierte öffentliche Meinung und erlaubt es politischen Eliten, gesellschaftliche Gruppen zu Themen außerhalb des nationalen Kontextes zu mobilisieren.

Diese Entwicklungen lassen sich als „Politisierung des Regierens jenseits des Nationalstaats“ beschreiben. Neu ist dabei nicht, dass inter- und supranationale Entscheidungen gesellschaftliche und politische Relevanz haben. Die drängendsten Herausforderungen moderner Gesellschaften machen schon lange nicht mehr an nationalen Grenzen halt. Neu ist aber sehr wohl, dass sich die betroffenen Gesellschaften in ungekanntem Ausmaß über diese Relevanz und über die Rolle von Institutionen jenseits des Nationalstaats bewusst werden und öffentliche politische Auseinandersetzungen darüber stattfinden. Die Politisierung verspricht eine Demokratisierung internationaler Politik, indem sie Willensbildungsprozesse öffentlich macht und breiteren Schichten der Zivilgesellschaft eine Teilhabe ermöglicht. Andererseits drohen aber auch erhebliche Reibungsverluste und das Risiko, dass ausbalancierte Verhandlungslösungen oder unabhängige Expertise durch kurzfristige politische Erwägungen oder nationale Egoismen unterminiert werden. Bevor wir allerdings Aussagen über ihre Effekte treffen können, müssen wir die Politisierung als umfassenden Prozess verstehen, der sich in wechselseitig abhängigen Arenen abspielt.

So zeigen Meinungsumfragen, dass das öffentliche Wissen über die Existenz und die Autorität von Institutionen jenseits des Nationalstaats zunimmt. Die Bevölkerung nimmt beispielsweise Institutionen wie das Europäische Parlament oder den Internationalen Strafgerichtshof immer stärker wahr. Und obwohl der Anteil ambivalenter oder gleichgültiger Bürger nach wie vor hoch ist, können wir beobachten, dass immer mehr Menschen eine dezidierte Meinung zu einzelnen internationalen Institutionen haben und für sich beantworten können, welche Kompetenzen auf die internationale Ebene verlagert werden sollen und ob ihr eigenes Land Teil solcher Institution sein sollte.

Auch Journalisten reagieren auf die wachsende Bedeutung von Entscheidungen, die auf internationaler Ebene getroffen werden. Treffen zwischen Regierungsvertretern in Foren wie den G 8 oder dem Europäischen Rat haben einen großen Neuigkeitswert. Entscheidungen, die dort getroffen werden, beeinflussen das tägliche Leben vieler Menschen und sind oft konfliktgeladen. Oft werden diese Kontroversen als Konflikte zwischen den Regierungschefs der betroffenen Staa-

Summary: International decisions are no longer only negotiated behind closed doors but begin to figure prominently in the public discourse. This politicization of governance beyond the nation state is both, a chance and a risk: It may enhance the democratic quality of international decisions but also complicates global problem-solving. Until now, only scattered insights on the underlying societal dynamics exist. Two WZB-projects thus address the empirical patterns of public contestation on political matters in the global realm.

Kurz gefasst: Internationale Entscheidungen werden heute nicht mehr nur hinter verschlossenen Türen ausgehandelt, sondern sie sind zunehmend Teil eines öffentlichen Diskurses. Diese Politisierung des Regierens jenseits des Nationalstaates ist Chance und Risiko zugleich: Sie kann die demokratische Qualität internationaler Entscheidungen verbessern, andererseits erschwert sie die Kompromissfindung zur Lösung globaler Probleme. Bisher liegen zu den relevanten gesellschaftlichen Dynamiken nur vereinzelte Erkenntnisse vor. Zwei WZB-Projekte widmen sich deshalb den empirischen Mustern der gesellschaftlichen Umstrittenheit von Entscheidungen im globalen Kontext.



Pieter de Wilde ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance und des Brückenprojekts Die Politische Soziologie des Kosmopolitismus und des Kommunitarismus. Seine Doktorarbeit an der Universität Oslo hat er über die Politisierung der europäischen Integration geschrieben.

[Foto: David Ausserhofer]

pieter.dewilde@wzb.eu

ten personalisiert. Überschriften wie „Chirac wettet gegen Blair“, „Merkel ist noch immer zornig auf die Griechen“ und „G 8: Obama warnt China: Bei Nordkorea nicht wegschauen“ eignen sich inzwischen als Aufmacher. Zudem können wir zeigen, dass Online-Nachrichtenportale immer intensivere Diskussionen zwischen ihren Lesern aufweisen, in denen zum Beispiel die Vor- und Nachteile der Europäischen Integration diskutiert werden.

Das spiegelt sich nicht zuletzt auch im Handeln der politischen Eliten wieder. Im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern galt zum Beispiel in Deutschland lange Zeit ein proeuropäischer und prointernationalistischer Konsens. Die jüngst erfolgte Gründung der Partei „Alternative für Deutschland“ institutionalisiert nun auch hier eine Oppositionshaltung gegenüber supranationalem Regieren. Auch etablierte Parteien wie SPD und CDU sind diesbezüglich kritischer geworden, zum Teil als Antwort auf solche Protestparteien und das von ihnen genutzte Mobilisierungspotenzial. In anderen europäischen Ländern ist dieses Phänomen älter und stärker ausgeprägt, da hier rechtspopulistische, aber auch kommunistische Parteien die Autorität und Legitimität von Institutionen wie der Europäischen Union oder der Welthandelsorganisation WTO infrage stellen. Oft geht diese Kritik Hand in Hand mit der Verurteilung anderer Globalisierungsaspekte wie etwa der Einwanderung oder der internationalen Freihandelspolitik.

Die bisher wenigen systematisch vergleichbaren Daten bestätigen die Erwartung, dass die Politisierung supranationaler Entscheidungen für die Europäische Union am stärksten ausgeprägt ist, wobei ähnliche Trends auch für internationale Organisationen wie zum Beispiel die WTO oder die Vereinten Nationen feststellbar sind. Solche Vergleiche zwischen Institutionen wie auch unsere Längsschnittdaten, die die Entwicklungen in der EU im Zeitraum 1990-2012 wiedergeben, legen eine Erklärung nahe: Die Politik internationaler Institutionen wird umso stärker gesellschaftlich politisiert, je höher ihre politische Autorität ist. Wird einer Institution also große Handlungskompetenz zugestanden, können wir mehr öffentliche Sichtbarkeit und das Potenzial zu einer öffentlichen Polarisierung und Mobilisierung beobachten.

Dieser Zusammenhang muss allerdings nicht direkt wirken, sondern wird durch verschiedene Faktoren vermittelt. Nationale Unterschiede im Grad der Politisierung lassen sich zunächst über die direkte Betroffenheit von internationaler Autorität erklären. Das drückt sich zum Beispiel durch Proteste in solchen Ländern aus, die aufgrund von Strukturprogrammen des Internationalen Währungsfonds Massenentlassungen im öffentlichen Sektor oder ähnliche Maßnahmen vornehmen müssen. Der Zusammenhang zwischen internationaler Autorität und Politisierung wird allerdings auch durch historische Eigenheiten nationaler politischer Systeme vermittelt. Beispiele sind etwa der institutionalisierte Parteienwettbewerb im Fall der UK Independence Party in Großbritannien, der das Potenzial für Politisierung erhöht, oder das Narrativ der Westbindung im Falle Deutschlands, das dieses Potenzial eher verringert.

Schwankungen im Zeitverlauf sind dagegen von Ereignissen wie Gipfeltreffen, Ratifikationen internationaler Verträge oder durch Schockerfahrungen getrieben. Für die EU zeigt sich zum Beispiel, dass insbesondere die Ratifikation des Maastricht-Vertrags 1992/93, der Verfassungskonvent zwischen 2004 und 2005 sowie die Finanz- und Währungskrise seit 2008 zu Politisierungsspitzen geführt haben. Gerade die jüngste Krise hat einer breiten Öffentlichkeit die politische Relevanz von Entscheidungen jenseits des Nationalstaats deutlich gemacht. Einerseits hat sie gezeigt, dass die Europäischen Staaten bereits untrennbar miteinander verflochten sind. Andererseits gibt es auf supranationaler Ebene verschiedene politische Optionen – in diesem Fall zugespitzt auf den Konflikt zwischen Fiskaldisziplin und Konjunkturprogrammen –, deren Kosten und Nutzen ungleich zwischen den, aber auch innerhalb der europäischen Gesellschaften verteilt sind. Nicht zuletzt deshalb zeigen unsere Daten ein bisher ungekanntes Ausmaß an öffentlicher Sichtbarkeit, polarisierter öffentlicher Meinung und aktiver Mobilisierung zu EU-Themen in den letzten drei Jahren.

Gerade an diesem Beispiel wird deutlich, warum die gesellschaftliche Politisierung des Regierens jenseits des Nationalstaats eine genauere Betrachtung wert

ist. Geht man davon aus, dass die meisten gesellschaftlichen Probleme heute kaum noch durch einzelne Regierungen allein bewältigt werden können, ist die Politisierung inter- und supranationaler Entscheidungen drängende Herausforderung und vielversprechende Chance zugleich.

Einerseits erschweren stärkere Kontrollen durch Medien, parteipolitischer Wettbewerb und offene gesellschaftliche Proteste die Ausarbeitung von grenzübergreifenden Kompromissen. Einige Beobachter sehen in der Politisierung internationaler Entscheidungen deshalb vor allem das Risiko, dass internationale Institutionen Probleme nicht mehr effektiv lösen können. Andererseits ermöglichen es öffentliche Debatten aber auch erst, dass die betroffenen Interessen überhaupt identifiziert und gehört werden können. Zudem zeigen frühere Untersuchungen, dass supra- und internationale Organisationen durchaus auf ihre neue Öffentlichkeit reagieren. So haben die Proteste in Seattle 1999 die WTO zu einer Transparenzinitiative veranlasst. In einer ganzen Reihe von weiteren internationalen Organisationen haben zivilgesellschaftliche Akteure nach und nach besseren Zugang zu den Entscheidungsprozessen erhalten. Und wir können zeigen, dass die Europäische Kommission ihre Gesetzgebungsvorschläge nach öffentlichem Druck zugunsten breit gestreuter gesellschaftlicher Interessen anpasst. Die Politisierung kann deshalb auch als eine notwendige Voraussetzung für eine demokratischere Qualität des supranationalen Regierens gesehen werden.

Verlässliche empirische Forschung ist nötig, um diese Dynamik und ihre Implikationen erklären zu können. Aber genau wie für die reale Politik ist das steigende öffentliche Interesse an internationalen Fragen auch für die sozialwissenschaftliche Forschung Chance und Herausforderung zugleich. Um zu aussagekräftigen Ergebnissen zu kommen, gilt es, die Theorien und Methoden der internationalen Beziehungen und der Europastudien mit denen der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Politischen Soziologie zu kombinieren. Am WZB arbeiten wir deshalb am entsprechend interdisziplinären Forschungsprojekt „Die politische Soziologie des Kosmopolitismus und Kommunitarismus“. In diesem Projekt untersuchen wir Muster, die zur Unterstützung oder Ablehnung supranationalen Regierens in der öffentlichen Meinung, der Meinung der Eliten, der Massenmedien und der politischen Parteien führen.

In einem weiteren Projekt mit dem Titel „Gesellschaftliche Politisierung internationaler Institutionen im Längs- und Querschnitt“ arbeiten wir zudem daran, ein Set von über Zeit und Institutionen vergleichbaren Indikatoren für Politisierung zu entwickeln. Die hauptsächlich aus automatisierten Medienanalysen und Umfragedaten gewonnenen Zeitreihen zu öffentlicher Sichtbarkeit, Meinungspolarisierung und Mobilisierung bieten ein empirisches Fundament, um die Hypothesen zu den Treibern und Effekten der Politisierung zu testen und zu verfeinern. Langfristig erlauben es diese Projekte, die tatsächlichen Chancen und Risiken der Politisierung inter- und supranationaler Politik einzuschätzen.



Christian Rauh ist Verwaltungswissenschaftler und Politologe und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Global Governance. Er forscht über gesellschaftliche Politisierung europäischer und internationaler Steuerung. (Foto: David Ausserhofer)

christian.rauh@wzb.eu

Literatur

De Wilde, Pieter: „No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration“. In: *Journal of European Integration*, 2011, Vol. 33, No. 5, pp. 559–575.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“. In: *British Journal of Political Science*, 2009, Vol. 39, No. 1, pp. 1–23.

Nullmeier, Frank/Biegoń, Dominika/Gronau, Jennifer/Nonhoff, Martin/Schmidtke, Henning/Schneider, Steffen: *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag 2010.

Rauh, Christian: *Politicisation, Issue Salience, and Consumer Policies of the European Commission: Does Public Awareness and Contestation of Supranational Matters Increase the Responsiveness of Europe's Central Agenda-Setter?* PhD Thesis, Department of Political and Social Sciences, Berlin: Freie Universität 2012.

Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Eds.): *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp 2013.