

Die Zukunft des Weltregierens. Michael Zürn zum 60. Geburtstag¹

Vermutlich war es selten wichtiger, die politische und gesellschaftliche Bedeutung internationaler Institutionen für das globale Regieren zu verstehen als heute. Denn einerseits wird die Forderung nach mehr Autorität für diese Institutionen immer lauter. Sie sollen den Klimawandel bekämpfen, die Finanzmärkte zügeln, das Flüchtlingsdrama lindern, den Freihandel garantieren und die Menschenrechte durchsetzen. Doch andererseits wird auch die Forderung, ihre Autorität zu begrenzen immer lauter. Deshalb wird in Großbritannien darüber gestritten, wie aus der EU auszutreten ist; deshalb rufen aufsteigende Mächte wie China neue internationale Institutionen ins Leben; und deshalb unterminiert mit den USA der global mächtigste Staat von ihm selbst geschaffene internationale Institutionen. Im Ergebnis dieser widerstreitenden Forderungen befinden sich internationale Institutionen – und das in ihnen sich vollziehende globale Regieren – immer mehr in einer Zwickmühle: sie sollen zugleich mehr und weniger Autorität ausüben.

Um die widerstreitenden Forderungen nach mehr und zugleich weniger Autorität und die damit verbundene Zwickmühle zu verstehen, steht der *global governance* Forschung, nicht zuletzt dank Michael Zürns Beitrag, heute ein ausgereiftes Instrumentarium zur Verfügung, das sowohl eine empirisch analytische als auch eine normative Perspektive auf das globale Regieren erlaubt. So zeigen gerade die Arbeiten von Michael Zürn, wie sich die Forderungen nach mehr und die Forderungen nach weniger Autorität für internationale Institutionen in einem komplexen Zusammenspiel wechselseitig bedingen. Danach haben internationale Institutionen die Globalisierungsprozesse befördert, welche Forderungen nach mehr Autorität internationaler Institutionen begünstigen. Doch der resultierende Autoritätszuwachs internationaler Institutionen hat ein Legitimationsproblem geschaffen, welches die Politisierung internationaler Institutionen antreibt. Und diese Politisierung befördert vor dem Hintergrund des Legitimitätsdefizits internationaler Institutionen Forderungen, die Autorität internationaler Institutionen wieder zu begrenzen. Damit geraten internationale Institutionen nicht nur in eine Zwickmühle, vielmehr tragen die widerstreitenden Forderungen nach mehr und nach weniger Autorität für internationale Institutionen zur Spaltung derjenigen Gesellschaften bei, welche diese Institutionen über Jahrzehnte hinweg getragen haben. Um der Zwickmühle zu entinnen, muss in

1 Die hier versammelten Beiträge wurden für die Tagung „Die Zukunft des globalen Regierens“⁴⁴ anlässlich des 60. Geburtstags von Michael Zürn verfasst. Wir danken der Akademie für Politische Bildung in Tutzing und insbesondere Anja Opitz für die Unterstützung bei der Durchführung dieser Tagung.

einer liberalen Weltordnung die (demokratische) Legitimierung internationaler Institutionen mit ihrem Autoritätszuwachs wieder besser in Einklang gebracht werden.

Die Beiträge im nachfolgenden Forum als auch die anderen Artikel, die unabhängig vom Forum in diesem Heft der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (zib) erscheinen, greifen den Zürnschen Beitrag zur *global governance* Forschung auf und spinnen das für sein Denken konstitutive Wechselverhältnis zwischen Globalisierung, Autorität, Legitimität und Politisierung internationaler Institutionen sowie der damit konstituierten globalen Ordnung (siehe Zürn 2018) weiter – sowohl in empirischer als auch in normativer Hinsicht.

In einem ersten Beitrag beleuchtet *Andrea Liese* letztlich das Wechselverhältnis zwischen internationaler *Autorität* und deren *Legitimierung*. Sie unterstreicht, dass in der Zürnschen Konzeption, Autorität analytisch von Legitimität getrennt wird, ohne die Idee der Legitimationsbedürftigkeit von Autorität zu opfern. Sie plädiert aber dafür, internationale Autoritätsbeziehungen deshalb folgerichtig auch jenseits formal-legaler Autorität zu untersuchen. Um das Wechselverhältnis von Autorität und Legitimität angemessen erfassen zu können, müssten nicht zuletzt auch informelle oder habituelle Autoritätsbeziehungen in den Blick genommen werden. Damit ergeben sich dann neue Perspektiven auf den Legitimationsbedarf und die Legitimationsfähigkeit internationaler Autorität.

Der anschließende Beitrag von *Tine Hanrieder* behandelt das Wechselverhältnis von *Globalisierung* und internationalen *Autoritätsbeziehungen*. Dem Plädoyer von *Andrea Liese* folgend nimmt sie dabei vor allem informelle Autoritätsverhältnisse in den Blick und fragt, wie die Politikprogramme internationaler Organisationen neue Ordnungsvorstellungen über die globale Gesellschaft hervorbringen. Am Beispiel der Weltgesundheitspolitik zeigt sie, dass die Programme und Diskurse der daran beteiligten Organisationen eine neue, transnationale Gesundheitsperipherie adressieren, ein Land der Armen, das sich bis in Industrieländer hinein erstreckt. Diese Analyse der Konstruktion einer transnationalen Peripherie greift Zürns politisierungstheoretische Frage nach GewinnerInnen und VerliererInnen der Globalisierung auf und weist zugleich darauf hin, dass die politische Agenda der Globalisierung nicht nur kosmopolitisch-universalistische, sondern auch ungleichheitslegitimierende Züge trägt.

Der Beitrag von *Alexandros Tokhi* greift ebenfalls das Wechselverhältnis zwischen *Globalisierung* und internationaler *Autorität* auf. Während in Michael Zürns Arbeiten vielfach angenommen wird, dass die Globalisierung die Bereitschaft von Staaten befördert, ihre eigene Autorität zu beschränken und die Autorität internationaler Institutionen anzuerkennen, fragt sein Beitrag, ob dies jenseits demokratischer Staaten gleichermaßen für diktatorisch regierte Staaten gilt. Schließlich scheint es plausibel, dass Diktaturen viel weniger zu einer reflexiven Selbstbeschränkung ihrer Autorität bereit sind als Demokratien. Die Überprüfung dieser These zeigt allerdings, dass Demokratien und Diktaturen die Autorität internationaler Institutionen gleichermaßen anerkennen. Es bleibt deshalb zu untersuchen, ob Diktaturen

wie Demokratien die Übertragung von Autorität auf internationale Institutionen aus denselben Gründen der reflexiven Selbstbeschränkung akzeptieren.

Ulrich Schneekener untersucht in seinem Beitrag das Wechselverhältnis von *Autorität* und *Politisierung* internationaler Institutionen. Mit Blick auf die wachsende Autorität der Europäischen Union (EU) in der Sicherheitspolitik bringt er Zürns Politisierungsarbeiten mit der kritischen Sicherheitsforschung in einen interessanten Dialog. Er fragt, ob es sich bei der Integration in diesem Bereich um ein Beispiel der Versicherheitlichung europäischer Politik – und damit eine Entpolitisierung derselben – handelt oder, im Gegenteil, um eine Politisierung europäischer Sicherheit – und damit die Akzentuierung gesellschaftlicher Konfliktlinien (*cleavages*). Argumentiert wird, dass beide Perspektiven fruchtbar miteinander verbunden werden können und so einerseits Blindstellen der Versicherheitlichungs-Perspektive adressieren und andererseits Thesen über Politisierung spezifizieren.

Schließlich geht Benjamin Faude in seinem Beitrag auf das Wechselverhältnis zwischen der *Autorität* internationaler Institutionen und der globalen *Ordnung* ein. Er argumentiert, dass die globale Ordnung – das globale politische System – mit seinen zahlreichen internationalen Institutionen eine polyzentrische Autoritätsstruktur aufweist. In dieser Autoritätsstruktur überlappen sich oftmals die Autoritätsansprüche unterschiedlicher internationaler Institutionen. Die Autoritätsstrukturen sind deshalb komplex und oftmals auch konfliktbeladen. Doch zugleich sind diese Autoritätsstrukturen besonders anpassungsfähig und resilient. Benjamin Faude plädiert daher für eine stärkere Befassung nicht nur mit den Schwächen, sondern auch den Stärken dieser polyzentrischen Autoritätsstrukturen des *global governance* Systems.

Insgesamt illustrieren die Beiträge die fruchtbare, aber immer auch weiterführende Agenda, die Michael Zürn mit seinen Arbeiten zum Regieren jenseits des Nationalstaates der *global governance* gesetzt hat.