

Maximilian Terhalle\*

## Warum das *Governance*-Axiom gescheitert ist – eine notwendige Kritik

Der *governance turn* wird von der deutschen IB mehrheitlich als Axiom akzeptiert.<sup>1</sup> Allerdings ist diese Konzeption jetzt an ihren fehlerhaften Grundannahmen gescheitert. Warum? Weil sich bei der Neuverhandlung der politischen Grundlagen der Weltordnung – seitens westlicher und nicht-westlicher Großmächte – vorschnell als überholt geglaubte Machtfragen, Fragen zur Rolle von Machtungleichgewichten sowie zu normativen Aspekten bei der Steuerung der Ordnung unabhängig vom *Governance*-Paradigma ihren Weg gebahnt haben. Und dies konsequenterweise zum Nachteil der post-westfälischen Elemente der bestehenden Ordnung. Damit geht eine Ära zu Ende, die den deutschen IB-Diskurs gegenwärtig noch bestimmt, aber als regressives Theorem im Sinne von Lakatos fortschrittshinderlich geworden ist.<sup>2</sup> Ob die deutsche IB diese theoretische Herausforderung annimmt, hängt von ihrer Fähigkeit ab, sich durch »kritische Selbstreflexion und Innovationskraft [zu] erhalten.«<sup>3</sup>

Der unten weiter vertiefte Ausgangspunkt dieser konzeptionellen Kritik am *governance turn* ist das empirisch weithin anerkannte Vorhandensein von *governance deadlocks* oder *gridlocks* in der internationalen Politik.<sup>4</sup> Danach gibt es »one broadly accepted view [according to which] existing institutions and arrangements are mostly deadlocked in the attempt to solve some of the outstanding global issues«.<sup>5</sup> Dieses

\* Der Autor möchte sich für die wertvollen Hinweise von Peter Katzenstein (Cornell University), Renate Mayntz (MPIfG Köln), Andreas Nölke (Frankfurt), Jochen Prantl (ANU Canberra), Reinhard Wolf (Frankfurt), Hanns Maull (Trier), Detlef Nolte (GIGA Hamburg) und der Gutachter der ZfP bedanken.

1 Unter »der deutschen IB« wird in diesem Artikel durchgängig die von Wolf/Deitelhoff als professionell rubrizierte Forschergruppe bezeichnet. Als Kategorisierung scheint dies hilfreich, monolithisch ist sie deshalb nicht: Nicole Deitelhoff / Klaus-Dieter Wolf, »Der Widerspenstigen Selbst-Zähmung? Zur Professionalisierung der Internationalen Beziehungen in Deutschland« in: *Politische Vierteljahresschrift* 50, Nr. 3 (2009), S. 451-475.

2 Colin Elmann/Miriam Elman, »Introduction: Appraising Progress in International Relations Theory« in: dies. (Hg.), *Progress in International Relations Theory*, Cambridge 2003, S. 20.

3 Christopher Daase, »Theorie der Internationalen Beziehungen«, in: Irene Gerlach/ Eckhard Jesse/ Marianne Kneuer (Hg.), *Politikwissenschaft in Deutschland*, Baden-Baden 2010, S. 337. Die selbstgewählte Fixierung der IB auf Standards und Agenden internationaler Journale wie IO wird dies jedoch erschweren.

4 Amrita Narlikar, *Deadlocks in Multilateral Negotiations*, Cambridge 2011; David Held, *Gridlock*, Cambridge 2013.

5 Centre for International Governance Innovation, »Filling the Gaps in International Governance«, 29. Oktober 2011 in: <http://www.cigionline.org/publications/2012/6/unfinished-house-filling-gaps-international-governance>, S. 28. Dieser Konsens wird von drei Institutionen

neue systemische Phänomen kontrastiert scharf mit den nach dem Kalten Krieg implizit und explizit getroffenen *end of history*-Annahmen einer kooperationsorientierten globalen Welt. Die Gründe für diese Entwicklung finden sich im systemischen Streit um die politische Legitimität der zukünftigen Weltordnung.<sup>6</sup> Dieser wird gegenwärtig unter den führenden Großmächten des 21. Jahrhunderts, vor allem China und die USA, ausgetragen. Das Verhältnis dieser Staaten ist dabei durch ein kritisches Vertrauensdefizit geprägt, das auch durch ihre immense wirtschaftliche Interdependenz nicht geschmälert wird. Beide Staaten agieren in diesem Streit um den (welt-) politischen Konsens als revisionistische Mächte, deren Antrieb jeweils prioritär durch das jeweilige nationale Interesse geprägt ist. Erst wenn deshalb ein neuer machtpolitischer und normativer Konsens im Sinne eines »constitutional bargain« *qua* Verhandlung erreicht ist<sup>7</sup>, kann die Neustrukturierung internationaler Institutionen erfolgreich zur Aufhebung der bestehenden *deadlocks* führen. In diesem Sinne haben Foot und Walter die Auseinandersetzung zwischen den USA und China richtigerweise als zentral für die Weltpolitik beschrieben: »the global order and the attitudes and behavior of these two important states are a mutually constitutive social phenomenon«.<sup>8</sup>

Die konzeptionelle Kritik dieses Artikels ist in drei Abschnitte gegliedert. Erstens werden die Hauptargumente des *governance turn* rekapituliert. Dies geschieht anhand aktueller Arbeiten zweier als repräsentativ für diese Forschungsrichtung geltender deutscher IB-Forscher und schließt die thematische Einbettung ihrer Ansätze in der internationalen Forschung ein. Der zweite Schritt ist der analytische Kern der Untersuchung. Hier werden die drei zentralen Grundannahmen des *governance turn* problematisiert: die Gemeinwohlorientierung, die Rolle von Großmächten im *policy cycle* sowie Führung in *Global Governance*-Theorien. Chinesische Sichtweisen werden in die Analyse inkorporiert. Im dritten Teil werden zwei deutsche Theorietraditionen identifiziert, welche die Reformfähigkeit der Disziplin retardieren (Regime-Theorie, Habermas' Kommunikationstheorie). Die Zusammenfassung der hier vorgelegten Bestandsaufnahme deutet auf zukünftige Forschungsperspektiven hin, die der *governance turn* verdeckt hat. Dazu gehört unter anderem der Forschungsbereich »Globale Ordnung«.

bekräftigt: Martin Commission, »The Report of the Oxford Martin Commission for Future Generations« in: [http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford\\_Martin\\_Now\\_for\\_the\\_Long\\_Term.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/commission/Oxford_Martin_Now_for_the_Long_Term.pdf) (2013), durch den *UNDP* Report von Ngaire Woods / Jochen Prantl zu »Transforming Global Governance for the 21st Century« (New York 2013) und das *World Economic Forum*, das 2011 im WTO *deadlock* eines der größten »global governance failures« sah (in: <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf>).

6 Maximilian Terhalle, *The Transition of Global Order: Contestation and Legitimacy*, New York 2015.

7 Jochen Prantl, *Effective Multilateralism: Through the Looking Glass of East Asia*, London 2013, S. 7.

8 Rosemary Foot / Andrew Walter, *China, the United States and Global Order*, Cambridge 2011, S. 23.

Trotz des Gewichtszuwachs Indiens (Brasilens) wird die Analyse aufgrund der heute weitgehend akzeptierten Zentralität des US-China-Verhältnisses für die Weltpolitik auf dieses Verhältnis begrenzt.

Ihm muss sich das Fach stellen, will es sich nicht mit seinen vor 20 Jahren entworfenen, heute aber konzeptionell begrenzenden Theorieparametern zufriedengeben.

### 1. Kernthesen des governance turn<sup>9</sup>

Die kürzlichen Beiträge von Risse und Zürn im renommierten *Handbook of International Relations* können als komprimierte Fassungen ihrer langjährigen Forschungsagenden betrachtet werden.<sup>10</sup> Da sie durch ihre verdienstvollen Arbeiten in den letzten 20 Jahren wesentlich zur Etablierung des *governance turn* in Deutschland beigetragen haben, dieser mithin als das »Dach«<sup>11</sup> für die vielfältigen Strömungen in der IB betrachtet wird, werden ihre jeweiligen Beiträge zum oben genannten Handbuch hier als repräsentativ für die deutsche Governance-Forschung betrachtet. Dieser Selektionsmechanismus soll nicht die Leistungen anderer deutscher Governance-Forscher schmälern, erscheint aber zur Veranschaulichung vertretbar.<sup>12</sup> Nicht zuletzt ist die internationale Perzeption der deutschen IB durch den Fokus der letzteren auf *governance* bestimmt. Dementsprechend sollen die beiden Beiträge in diesem Abschnitt zunächst zusammengefasst werden, um die Grundlage für die danach folgende konzeptionelle Kritik zu legen.

Risses *Transnational Actors and World Politics*<sup>13</sup> und Zürns *Globalization and Global Governance* (2013)<sup>14</sup> lassen wesentliche Übereinstimmungen in ihren Grundthesen erkennen. Drei Parallelen lassen sich herausdestillieren. Erstens: Beide Argumentationsschemata gründen sich auf eine fast vollständig institutionalisierte Welt. Wo Risse »increasing institutionalization«<sup>15</sup> ausmacht, sieht Zürn die Weltpolitik auf dem Weg in eine »integrated global society«.<sup>16</sup> Zweitens: Risse und Zürn rechnen *Global Governance* (GG) die Aufgabe zu, globale Probleme zu lösen und öffentliche Güter

9 Praktiker wie Xi Jinping und Henry Kissinger nutzen den Begriff *governance* heute auch. Xis *The Governance of China* (Beijing 2014) liest sich konsequenterweise als staatlich gelenkter Aufbau des Landes und als souveränitätssichernde Außenpolitik. Und wenn Kissinger in *World Order* (New York 2014) von *governance* spricht, geht es ihm ausschließlich um die zwischenstaatliche und hegemoniale Steuerung der Weltpolitik. Damit legen sie nahe, welche Interpretationen von *Global Governance* in diesen zentralen Ländern politisch Gewicht besitzen.

10 Walter Carlsnaes / Thomas Risse / Beth Simmons (Hg.), *Handbook of International Relations*, New York 2013.

11 Daase, *Theorie der Internationalen Beziehungen*, aaO. (FN 3), S. 332; Deitelhoff / Wolf, *Der Widerspenstigen Selbst-Zähmung*, aaO. (FN 1), S. 451-475.

12 Volker Rittberger / Andreas Kruck / Anne Romund, *Grundzüge der Weltpolitik*, Wiesbaden 2010; Steffen Mau/Jens Steffek, »Transnationalismus und Transnationalisierung in der Soziologie und den IB« in: Stephan Stetter (Hg.), *Ordnungen und Wandel in der Weltpolitik*, Leviathan 28 (2013), S. 204-225; Tanja Brühl / Elvira Rosert, *Die UNO und Global Governance*, Wiesbaden 2014.

13 Thomas Risse, »Transnational Actors and World Politics« in: Carlsnaes/Risse/Simmons, *Handbook of International Relations*, aaO. [FN 10]), S. 426-452.

14 Michael Zürn, »Globalization and Global Governance« in: ebd., S. 401-425.

15 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 432.

16 Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 402.

herzustellen und zu verteilen. Während Risse darunter »the various institutionalized modes of regulating social issues ... and providing collective goods«<sup>17</sup> versteht, sieht Zürn in GG die »entirety of regulations with reference to solving specific denationalized problems ... or providing transnational goods.«<sup>18</sup> Letzterer geht hier etwas weiter als Risse (der das Streben nach dem »common good« gleichsam zugrundelegt<sup>19</sup>), indem er betont, dass GG auf das Erreichen von »normatively laden political goals in handling common problems« gerichtet sei.<sup>20</sup> Drittens: Aufgrund der globalen Qualität der neuen Herausforderungen sei die Staatenwelt zwar (noch) nicht obsolet, aber die Rolle von Staaten inhärent begrenzt. Risse sieht Staaten als Teil eines dreiphasigen *policy circle*. Die erste Phase des *agenda setting* ist dabei im wesentlichen von transnationalen Akteuren bestimmt, wie auch die dritte, in der es um die Implementierung geht; nur in der Phase dazwischen, in der es um »international rule creation and ... treaty making« geht, steht der Staat formal im Mittelpunkt.<sup>21</sup> Es ist diese quasi-notarielle Funktion, die den Staat heute ausmacht. Zürn zeichnet die eigentliche Rolle des Staates in Risses Phasen-Modell dann etwas deutlicher, wenn er behauptet, der Nationalstaat sei »in the process of transformation into a post-national constellation.«<sup>22</sup>

Mit diesen Kernthesen zum *governance turn* haben sich Risse und Zürn erfolgreich in den *mainstream* der internationalen Forschung zum Thema gestellt und diesen teilweise mitgeformt. In diesem Sinn waren es Barnett und Sikkink, die im *Oxford Handbook of International Relations* sagten, dass die Governance-Forschung auf das Identifizieren von Problemen der *collective action* und das Bereitstellen globaler öffentlicher Güter fokussiert sei.<sup>23</sup> Ganz im Sinne von Risse und Zürn verdichteten sie dann ihren Ansatz, da sich ihrer Ansicht nach das Governance-Konzept erfolgreich als »a worthy alternative to anarchy« durchgesetzt habe.<sup>24</sup> Zusammen mit der Aussage des vormaligen ISA-Präsidenten David Lake aus dem Jahre 2010, dass sich *Global Governance* nunmehr als leitende Forschungsagenda auch in den USA durchzusetzen begönne<sup>25</sup>, blieb kein Zweifel, so schien es, an der Überzeugungskraft der globalen Neuausrichtung der Disziplin durch den *governance turn*. Mit anderen Worten: Die Arbeiten von Risse und Zürn repräsentieren die nationale und internationale Governance-Forschung par excellence.

Der nächste, zentrale Abschnitt dieses Aufsatzes nimmt die von Daase vorgetragene Kritik an der »theoretischen Engführung« der Governance-Forschung auf, verneint

17 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 439.

18 Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 408.

19 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 428, 434.

20 Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 408.

21 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 436.

22 Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 416.

23 Michael Barnett / Kathryn Sikkink, »From International Relations to Global Society« in: Christian Reus-Smit / Duncan Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*, New York 2008, S. 63.

24 Barnett / Sikkink, *From International Relations to Global Society*, aaO. (FN 23), S. 78.

25 David Lake, »Authority, Order, and the Foundations of Global Governance« in: *International Studies Quarterly* 54, Nr. 3 (2010), S. 587-613.

aber, dass die »Überwindung dieses Defizits möglich ist«.<sup>26</sup> Vielmehr zeigt die genaue Untersuchung der zugrundeliegenden Annahmen des *governance turn*, der eingeflossenen spezifisch deutschen IB-Theorietraditionen und der erkennbar einflussreichen, eurozentrischen Weltbilder der beiden Autoren, dass die fortschrittshinderliche Natur des Governance-Diskurses nach Lakatos als regressives Theorem abgelöst werden muss.<sup>27</sup> Daases umsichtige Mahnung von 2010, man könnte »fast geneigt sein zu behaupten, sie [die Governance-Forschung] habe ihren Zenit bereits übertroffen«<sup>28</sup>, ist heute eingetroffen.

Der hier verfolgte Ansatz der Konzeptkritik sieht sich dabei analytisch in der Tradition von Susan Strange. Sie hatte bei der Verfassung des für die damals naszente deutsche IB wegweisenden *IO Special Issue* von 1982 zu *International Regimes* gefragt, »whether the concept of regime is really useful to students of ... world politics; and whether it may not even be actually negative in its influence, obfuscating and confusing instead of clarifying and illuminating, and distorting by concealing bias instead of revealing and removing it.«<sup>29</sup> – Analog soll im Folgenden erarbeitet werden, ob der *governance turn* in ähnlicher Form Merkmale solcher Bias mit sich gebracht hat.

## 2. Eine Problematisierung der Grundannahmen des *governance turn*

### 2.1. Die Gemeinwohlorientierung

Die erste, nicht-problematisierte Grundannahme der Governance-Literatur besteht darin, dass die Versorgung mit kollektiven Gütern auf einer bereits vorhandenen globalen Einigung über gemeinsame politische Zielvorstellungen und damit einer grundsätzlichen Interessenübereinkunft beruht. Anders ausgedrückt: Der (Welt-) Gesellschaftsvertrag, auf den die Gemeinwohlorientierung und Güterverteilungskompetenz von *Global Governance* schweigend aufbaut, existiert *qua* Konstatierung. Das ist die Bedeutung der Aussage, »governance presupposes some common interests and goal orientations beyond the nation state.«<sup>30</sup> Obgleich von ihnen nicht konzeptionalisiert, erklärt sich daraus, weshalb der Prozess- und Strukturelemente vereinende Governance-Begriff für die Autoren eine globale Ordnung bereitstellt.<sup>31</sup> Doch stellt diese axiomatische Behauptung das größte konzeptionelle Problem des Governance-Ansatzes dar.

26 Daase, Theorie, aaO. (FN 3), S. 332, 333.

27 Elmann / Elman, Introduction, aaO. (FN 2), S. 20.

28 Daase, Theorie, aaO. (FN 3), S. 317.

29 Susan Strange, »Cave! Hic dragones: A Critique of Regime Analysis« in: Stephen Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca 1983, S. 337.

30 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 408; ähnlich: Zürn, »Global Governance as Multi-Level Governance« in: David Levi-Faur (Hg.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford 2010, S. 731, 741.

31 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 413.

Die genuin politischen Fragen, um die es geht, zielen auf das Attribut *common*, das den Interessen und Zielvorstellungen schlicht vorgesetzt wird und das die ›globale‹ Reichweite von Governance verdeutlichen soll. Dagegen muss gefragt werden: Wer gehört zu der adressierten Gruppe und, wichtiger, wer nicht; was beinhalten die gemeinsamen Zielvorstellungen und wessen Interessen sind hier verkörpert und wessen nicht? Der konstatierte Weltgesellschaftsvertrag impliziert allein gemeinsame Ansichten über die substantiellen, normativen und distributiven Ziele von *Global Governance*. Zürn und Risse übergehen hier die im Fach vereinzelt gestreifte Kritik in diese Richtung.<sup>32</sup> Die dringende Problematisierung soll an dieser Stelle nachgeholt werden.

Zwei klassische Theoretiker verdeutlichen zunächst die grundsätzliche Problembehaftetheit der Governance-Annahmen. Harold Lasswell, einer der Begründer der späteren behavioralistischen Politikforschung, formulierte bereits 1935: »Politics is the study of who gets what, when and how«.<sup>33</sup> Politik bedurfte mithin des politischen Streits (auch um Macht), mittels dessen sich die sozialen Werte einer Gruppe in einer Gesellschaft durchsetzten, während andere Gruppen einen Weg finden mussten, sich mit der Dominanz der siegreichen ersten Gruppe zurechtzufinden. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zu Risse und Zürn, folgt man Laswell, ließ sich gerade keine natürliche Gemeinsamkeit hinsichtlich der Fundamente und Kernziele eines gesellschaftlichen Arrangements feststellen. Hedley Bull zeigt ebenfalls, dass jedwede Definition gemeinsamer Ordnungsvorstellungen nicht vorweggenommen werden kann: »The order which men look for in social life is ... an arrangement of social life such that it promotes certain goals or values.«<sup>34</sup> Wie Lasswell sagt Bull, dass es einen politisch umkämpften, schließlich aber entschiedenen ›social purpose‹ geben muss, der als Grundlage der jeweiligen sozialen Ordnung dient.

Aber warum, so muss man fragen, nehmen Risse und Zürn diese klassischen Einsichten nicht wahr? Warum lassen sie jenes »fundamental issue, facing proposals for international governance«, wie Gilpin es ausdrückt, nämlich »governance for what«, außer Acht?<sup>35</sup> Und warum sehen sie nicht die Notwendigkeit des »What are the social, political, and economic purposes that governance is to serve?«<sup>36</sup> – Um deshalb tiefer in die »unspoken assumptions«<sup>37</sup> der Global Governance-Literatur einzudringen, wird

32 Renate Mayntz, »Von der Steuerungstheorie zu Global Governance« in: Gunnar Schuppert / Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008, S. 48, 55-56; Claus Offe, »Governance – ›Empty Signifier‹ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?« in: PVS-Sonderheft (2008), S. 61-76; Felix Berenskoetter, »Mehr Kreativität wagen« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 21, Nr. 2 (2014), S. 133-139; Edgar Grande, »Governance-Forschung in der Governance-Falle?« in: *Politische Vierteljahresschrift* 53, Nr. 4 (2012), S. 565-592.

33 Harold Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity*, New York 1935.

34 Hedley Bull, *The Anarchical Society*, New York 2002, S. 3-4.

35 Robert Gilpin, »A Realist Perspective on International Governance« in: David Held/Anthony McGrew (Hg.): *Governing Globalization*, Cambridge 2002, S. 237-248.

36 Gilpin, Realist Perspective, aaO. (FN 35), S. 246; auch: Henk Overbeek, »Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept?« in: *International Studies Review* 12 (2010), S. 697-702.

37 James Joll, *The Anarchists*, London 1966.

zwei Ansätzen konsekutiv nachgegangen. Erstens wird die Gemeinwohlannahme im Kontext naturrechtlicher Philosophieschulen betrachtet und zum anderen wird der Einfluss jüngerer Völkerrechtsdebatten auf das Thema bemessen.

In seiner hier stark verkürzten Argumentation recurriert Koskenniemi auf Samuel Pufendorf. Letzterer hatte sich, wie Hobbes, mit der menschlichen Natur und ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen auseinandergesetzt. Er stritt ab, dass Menschen Sozialfähigkeit angeboren oder Sozialisierung möglich sei. Vielmehr behauptete er, dass alle Menschen zwar durch Eigennutz charakterisiert seien, sie aber durch ihren Selbsterhaltungstrieb und wissend um ihre eigenen Schwächen regelrecht zur Sozialfähigkeit gezwungen seien. Pufendorf nahm deshalb an, dass dies universal auf Menschen zuträfe: »There was nothing locally specific about these features; they had the same universal power as the laws of geometry or gravity.«<sup>38</sup> Solches Naturrecht begründete in Pufendorfs Augen jene »social rationality ... [whose] commands are articulated by a science of government, the techniques of peace, security and welfare.«<sup>39</sup> Koskenniemi argumentiert dann überzeugend weiter, dass sich diese 300 Jahre alte Pufendorf'sche Logik, deren Essenz die westlichen völkerrechtlichen Debatten der 1970er und 1980er Jahre als Koinzidenz von »interdependence and enlightened self-interest«<sup>40</sup> festhielt, in den souveränitätskritischen Debatten des Völkerrechts erneut verfestigte, die nach dem Kalten Krieg mit neuem Vokabular einsetzten. Jetzt begann ein Diskurs, der Souveränität nicht mehr als genuine Schutznorm gegen Nichteinmischung betrachtete, sondern ihr nur noch ein funktionales Attribut zubilligte: » ..., sovereignty has no intrinsic sense beyond the objectives it is supposed to serve, [for instance], security, welfare, human rights, ›good governance‹, and the ›rule of law‹.«<sup>41</sup> Der Anspruch der dieser neuen westlichen Rhetorik und Praxis innewohnenden Kritik an klassischer Souveränität lag darin, dass zu ihrer Umsetzung »the process of ruling the [.] populations] ought now to take place by global systems of management that do not respect the old and ›artificial‹ boundaries that exist between states.«<sup>42</sup> Governance wurde somit im wesentlichen in die Hände von technokratischen Experten und anderen Wissenssystemen gelegt: »Only the optimal functioning of these systems may produce happiness and safety for global populations.«<sup>43</sup> Pufendorf hatte dies über 300 Jahre zuvor als die »Wohlfahrt der Menschen« bezeichnet.

Koskenniemi führt dann reflektierend zurück in Richtung der oben gestellten Ausgangsfrage nach dem »social purpose« von *Global Governance*. Die Reduktion von Souveränität auf ihre funktionale Zufriedenstellung der genannten Ziele »assumes that humans are born ready-made, with stable and unchanging preferences, always acting

38 Martti Koskenniemi, *The Politics of International Law*, Oxford 2011, S. 311.

39 Ebd., S. 312.

40 Ebd., S. 316.

41 Koskenniemi, »What Use for Sovereignty Today?« in: *Asian Journal of International Law* 1 (2011), S. 64, 63.

42 Ebd. S. 65.

43 Ebd. S. 65.

to maximize utility«. <sup>44</sup> Die Sozialliberalität, von der Pufendorf axiomatisch ausging, hat sich bis heute in der Global Governance-Forschung erhalten. Deshalb muss gefragt werden, ob nicht jene »reduction to purpose were itself an ideology that relied on a myth – namely the myth of the transparency of the purpose?« <sup>45</sup> Anders ausgedrückt: Die deutsche Global Governance-Forschung hat den »social purpose« ihres Forschungsobjekts nicht weiter problematisiert, weil sie davon ausgeht, ganz Pufendorf, dass die Nützlichkeit von Governance gleichsam für jedermann erkennbar ist und überdies die Governance-Anstrengungen *qua natura* legitim sind.

Der Rationalist Robert Keohane, dessen wesentlicher Einfluss (auch) auf die deutsche IB von seinen Arbeiten und seiner langjährigen Herausgeberschaft von IO herührt, bringt dieses normative Gemeinwohlaxiom der Governance-Forschung gleichwohl auf den Punkt, wenn er sagt, das Ziel der Anstrengungen sei die Beförderung der »beneficial aspects on human security, human welfare and human liberty as a result of a more peaceful and free world.« <sup>46</sup> Das Entscheidende ist, dass die Mehrheit der deutschen IB diese Grundannahme – ganz Keohane – für unbestreitbar hält. Insoweit ist sie ganz im liberalen US Mainstream aufgegangen, ohne Reflektion seiner zugrundeliegenden Annahmen. <sup>47</sup> Damit sind Risses wie auch Zürns Analyseparameter unlösbar in jener westlichen Weltsicht verhaftet, von der oben bereits die Rede war. Bei allen Unterschieden im einzelnen entspricht diese Position derjenigen John Ikenberrys, nach dessen Ansicht es »only one path to modernity ... and that is essentially liberal in character« gäbe. <sup>48</sup> Damit ähneln sie überdies der offiziellen US-Haltung, wonach heute nur »a single model for national success [in global politics]« möglich sei. <sup>49</sup> Aus diesem »cognitive imperialism«, wie es von Laue vor knapp 30 Jahren genannt hat <sup>50</sup>, folgt dann die Konvergenzannahme der Weltpolitik, die Governance-Ansätzen zugrundeliegt. Kurzum: Die wissenssoziologische Sozialisierung in den Grundannahmen der regimetheoretischen Arbeiten Keohanes zu »like-minded [and] advanced industrialized states« <sup>51</sup> scheint so tief, dass die Ansätze der beiden Autoren folgerichtig eine beson-

44 Ebd., S. 69.

45 Ebd., S. 66.

46 Robert Keohane, »Twenty Years of Institutional Liberalism« in: *International Relations* 26, Nr. 2 (2012), S. 125-138.

47 Dagegen Richard Little: »It may appear axiomatic to Liberal Institutionalists that states should wish to promote economic regimes built on liberal norms and principles. And the same argument applies to the promotion of human rights, the elimination of pollution. ... But this position disregards the fact that it is by no means universally agreed that liberal norms and principles should be underpinning regimes in the international system.« »International Regimes« in: John Baylis / Steve Smith (Hg.), *The Globalization of World Politics*, New York 2006, S. 381.

48 John Ikenberry, »The Myth of the Autocratic Revival. Why Liberal Democracy Will Prevail« in: *Foreign Affairs* 89, Nr. 3 (2009), S. 93.

49 US National Security Strategy zit. in: Ian Clark, *Legitimacy in International Society*, Oxford 2005, S. 174.

50 Theodore von Laue, *The World Revolution of Westernization*, Oxford 1987, S. xvi.

51 Keohane, *After Hegemony*, Princeton 1984, S. 246, 247.



ders starke OECD-Verhaftetheit erkennen lassen.<sup>52</sup> Dennis Wrong hat diese Welt deshalb richtigerweise als die des »oversocialized man« bezeichnet.<sup>53</sup>

Koskenniemis naturrechtliche Anmerkungen müssen allerdings ergänzt werden. Denn sein Hinweis auf Pufendorfs Annahme, dass die Welt immer schon in der Vernunftbegabung hinsichtlich der Erkennung des Gemeinwohls der Menschen vereint war, geht einher mit einer weiteren Beobachtung, die das historisch Selbstverständliche, das *Global Governance* in der deutschen IB anhaftet, kritisch reflektiert. Im Kern geht es darum, dass die Governance-Anhänger versäumt haben, ihre Ambitionen kritisch historisch zu reflektieren. Zum Beispiel betont Zürn, »societal denationalization ... may change the constitution of world politics«.<sup>54</sup> Ein Blick auf den disziplingeschichtlichen Enthusiasmus des heute gerne herangezogenen Völkerrechts, der regelmäßig nach der Beendigung von Kriegen aufzukommen begann, hätte allerdings geholfen, die als innovativ betrachteten Forschungsbeiträge besser zu kontextualisieren. Der nüchterne Blick hätte eine Kontinuität aufgezeigt, die die progressiven Neukonzeptionalisierungen nach den Weltkriegen (Völkerbund; UN), dem Vietnam-Krieg, der Dekolonialisierung (UN Convention on the Law of the Sea; Entwurf der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung) und dem Kalten Krieg (UN Millenium Goals) verbindet. Kennedy hat vier Parallelen für diese Perioden benannt:<sup>55</sup>

»In each era it seemed that ... States and what seemed the illusions of sovereignty were being swept aside by technological, social and political developments. In each generation, it seemed that new theoretical insights, often from neighboring disciplines, allowed us to see, perhaps for the first time, that sovereignty, and the State are illusions, linguistic misunderstandings, inconvenient superstitions or religious fantasies the secular pragmatist best sets to one side. Each renewal wave assaulted international law and the practice of international institutions for their formalism. ... Each renewal generation aimed for a broader conception of international politics«

Und dennoch: Trotz der wiederholt gleichklingenden Kritik an Staaten sind sie zentrale Akteure der Weltpolitik geblieben. Es ist nicht nur die häufig unerwartete Adaptionsfähigkeit von Staaten an historisch unterschiedliche politische Dynamiken, die Staaten als Akteure erhalten hat.<sup>56</sup> Es ist auch der Staat als soziale Identifikations- oder zumindest Bezugsgrundlage für die jeweiligen Gesellschaften, der bisher alle kosmopolitischen Loyalitätsbezüge überdauert hat.<sup>57</sup> Und besonders sind es der Staat und

52 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 411.

53 Dennis Wrong, *The Oversocialized Conception of Man*, New York 1999.

54 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 408, 416.

55 David Kennedy, »New World Order: Yesterday, Today, and Tomorrow« in: *Transnational Law & Contemporary Problems* 4 (1994), S. 359.

56 Linda Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca 1998, S. 167-212.

57 »While the changing cultures of historiography have been tied to changes within US universities and American society at large, they do not necessarily reflect clear changes in majority opinion. Among large segments of the American population there is strong resistance to deconstructing national history and world historical narratives by shifting away from topoi

hier besonders die führenden Großmächte einer jeweiligen Epoche, die auf die materiellen und normativen Grundlagen der Gemeinwohlformulierung wesentlichen Einfluss nehmen.

## 2.2. Die Rolle von Großmächten im policy cycle

Die zweite Grundannahme betrifft deshalb die sekundäre Rolle von Staaten in der *Global Governance*. Risse sieht Staaten als Teil eines dreiphasigen *policy cycle*. Die erste Phase des *agenda setting* ist dabei im wesentlichen von transnationalen Akteuren bestimmt, wie auch die dritte, in der es um die Implementierung geht. Nur in der zweiten Phase, in der es um »international rule creation and ... treaty making« geht, steht der Staat formal im Mittelpunkt.<sup>58</sup>

Für ihn findet internationale Politik dabei in einem klar strukturierten *policy cycle* statt. Politik ist das Regulieren (welt-)gesellschaftlicher Angelegenheiten und die entsprechende Versorgung mit globalen Gütern. Mit der analytischen Festsetzung eines *policy cycle* und der gleichzeitigen Nicht-Nennung anderer Dynamiken von Politikabläufen macht er deutlich, dass er diesen Kreislauf als sich wiederholend betrachtet. Konsequenterweise wird vernachlässigt, dass dieser Kreislauf jederzeit unter- oder vollständig auf- und abgebrochen werden kann. Dass Risse diese Möglichkeit für sein Modell ausschließt, zwingt, nach dem Warum zu fragen. Wenn ein Bruch des Kreislaufs oder gar sein vollständige Infragestellung nicht vorgesehen ist, kann dies aus dem Maß an Sozialisationsqualität der Akteure (Staaten) hergeleitet werden. Und damit kommen unweigerlich der Begriff der Sozialisierung und jüngere Korrekturen hierzu in die Debatte. Das hinter Risses Politik-Kreislauf stehende Verständnis kann dabei analog aus dem Kaskadenmodell abgeleitet werden.<sup>59</sup> Analytisches Kernmerkmal des – wie Risses *policy cycle* – dreistufigen Kaskadenmodells ist der *norm life cycle*.<sup>60</sup>

Sozialisierung wird weithin verstanden als ein Prozess des »taking on the identities and interests of the dominant peer group in international society«, basierend auf einem

such as the idea of US exceptionalism or the primacy of Western civilization on the global stage« (Dominic Sachsenmaier, *Global Perspectives on Global History*, Cambridge 2011, S. 107).

58 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 436.

59 Martha Finnemore / Kathryn Sikkink, »International Norm Dynamics and Political Change« in: *International Organization* 52, Nr. 4 (1998), S. 895-909; Thomas Risse / Kathryn Sikkink, »The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction« in: Thomas Risse / Kathryn Sikkink / Stephen Ropp (Hg.), *The Power of Human Rights International Norms and Domestic Change*, New York 1999, S. 1-38.

60 Finnemore und Sikkink charakterisieren die erste Stufe der »norm emergence« als »persuasion by norm entrepreneurs«; diese versuchen »to convince a critical mass of states ... to embrace new norms«; auf der zweiten Stufe versuchen die entscheidenden Staaten »to socialize other states to become norm followers«; und auf der letzten Stufe tritt dann schließlich die »norm internalization« ein (Finnemore / Sikkink, *International Norm Dynamics*, aaO. [FN 59], S. 895).

endogenen, überzeugungsgeleiteten Identitätswandel.<sup>61</sup> Sozialisierung ist dabei »the one process concept in IR that is uniquely constructivist.«<sup>62</sup> Die genaue Lektüre des Aufsatzes von Finnemore und Sikkink zeigt, dass Sozialisationsprozesse einer unilinearen, normativ-progressiven Richtung folgen.<sup>63</sup> Mitbeeinflusst durch die erfolgreichen Aufnahmeverhandlungen ost- und mitteleuropäischer nach 1991<sup>64</sup>, scheitern diese Prozesse jedoch gegenwärtig an neuen Großmächten.

Im Falle Chinas zeigt sich, dass für einen Bruch des Sozialisierungsprozesses kein Platz in dem dazugehörigen Konzept vorgesehen ist. Wie Amrita Narlikar belegen konnte: Zwischen 1970 und 2010 legte Peking zunächst Wert auf die Mitgliedschaft in möglichst vielen Regimen und Organisationen; dann begann es, die vermittelten Normen zu internalisieren<sup>65</sup>, um aber seit geraumer Zeit, nach der Erlangung erheblicher materieller Macht und Selbstbewusstseins, unabhängig zu entscheiden, was in seinem (Sozialisierungs-)Interesse liegt und was nicht.<sup>66</sup> Diese Reihenfolge des (Nicht-) Sozialisierungsprozesses stellt zumal das Kaskadenmodell von Finnemore/Sikkink auf den Kopf.<sup>67</sup> Bezeichnenderweise geschieht all das, obwohl China heute Mitglied in über 100 Organisationen und Signatarstaat von über 300 internationalen Verträgen ist, wie ein ranghoher chinesischer Diplomat verlautbarte.<sup>68</sup> Risses *policy cycle* unterliegt damit derselben Problematik wie das Kaskadenmodell: Die *agency* des zu Sozialisierenden wird missachtet, der Sozialisierende als passives Objekt betrachtet. Terhalle konnte bereits zeigen, dass Sozialisierung konventionell nur als in eine Richtung wirkend gedacht wird, diese deterministische Richtungsbeschränkung aber die Entscheidungsfreiheit des (vermeintlich) zu Sozialisierenden ausblendet.<sup>69</sup> Der Position Risses widersetzt sich China jedoch heute mit großer Selbstverständlichkeit, wenn sein ehemaliger Außenminister in Rage benachbarten Staaten verdeutlicht: »China is a big country and other countries are small countries and that is just a fact.«<sup>70</sup> Und ähnlich vehement lehnt es China ab, das Mitglied der *UN Convention on the Law of the Sea* ist<sup>71</sup>, die normsetzende Wirkung dieser Institution anzuerkennen. Vielmehr entzieht es sich uni-

61 Michael Barnett, »Social Constructivism« in: Baylis/Smith, *The Globalization of World Politics*, aaO. (FN 47), S. 268.

62 Iain Johnston, *Social States. China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton 2008, S. xvi.

63 Finnemore / Sikkink, *International Norm Dynamics*, aaO. (FN 59), S. 904-5, 907.

64 Ebd., S. 900.

65 Kulminierend im WTO-Beitritt im Dezember 2001.

66 Narlikar, *New Powers. How to Become One and How to Manage Them*, London 2010, S. 71.

67 Finnemore / Sikkink, *International Norm Dynamics*, aaO. (FN 59), S. 895.

68 Le Yucheng, »Policy Planning Chief Gives Speech at MASI Meeting«. 11. Juni 2011 in: <http://www.ciss.pku.edu.cn/en/documentviewformac.aspx?id=700>.

69 Maximilian Terhalle, »Reciprocal Socialization« in: *International Studies Perspectives* 12, Nr. 4 (2011), S. 345; Charlotte Epstein, »Socialization or Infantilization?« in: *International Studies Perspectives* 13, Nr. 2 (2012), S. 135-145.

70 Yang zit. in *Economist*, »A Rare Look Inside the World's Biggest Military Expansion«, 7. April 2012 in: <http://www.economist.com/node/21552193>.

71 Gleichzeitig konnte es beim Beitritt einige Kompensationen durchsetzen.

lateral wie selbstverständlich dem Streitbeilegungsmechanismus, wenn es nüchtern klarstellt: »The Chinese people have without challenge enjoyed and exercised certain rights in the South China Sea throughout recorded history. Those rights do not derive from UNCLOS«. <sup>72</sup> Zürn versucht diese Verwerfungen der *Global Governance*-Sicht zu minimalisieren, indem er Chinas Außenpolitik als »reform ... from inside« kategorisiert, um Peking damit als sozialisiert und global governance-tauglich zu beschreiben. <sup>73</sup> Dieser Versuch ist jedoch genauso ungeeignet, die neuen Ordnungsdynamiken zu greifen wie der Risses, der Chinas *Governance* als Ausdruck von *limited statehood* bezeichnet, um es weiterhin in seine Parameter einordnen zu können. <sup>74</sup> Beide übersehen sowohl die stetig wachsende materielle Macht (und die damit einhergehende offensive Diplomatie) als auch die normative Divergenz, die den Revisionismus Chinas in der gegenwärtigen Ordnung nicht als sozialisiert und damit »orthodox« im Sinne Buzans, sondern am ehesten in der Kategorie »radical« erscheinen lassen. <sup>75</sup>

Dieser Befund wird noch dadurch bestärkt, dass die USA in vielfacher Form zu den gegenwärtig beobachtbaren *deadlocks* in der internationalen Politik beigetragen hat. Richtigerweise als Begründerin der bestehenden Ordnung und damit – unrichtigerweise – als dem Status quo zugewandt betrachtet <sup>76</sup>, haben die USA erneut in der *National Security Strategy* von 2010 mit großer Deutlichkeit offiziell betont, dass sie die Durchsetzung ihrer Interessen nicht an Governance-Komplexe binden würde, »[since] no international order can be supported by international institutions alone«; deshalb sei ein »simply ... working inside formal institutions and regimes« völlig ausgeschlossen. <sup>77</sup> Ohne großes Aufhebens hat Washington vielfach Großmachtpraktiken angewandt, die seine Unabhängigkeit von bestehenden Governance-Arrangements unterstreichen. <sup>78</sup> Dies geht einher mit der uramerikanischen (und der dem deutschen Verständnis diametral gegenüberstehenden) Aversion gegen interventionistische Staatspolitik (>big government<), die den von außen steuernden, teilweise supranational gedachten Global Governance-Ansatz grundsätzlich ablehnt. <sup>79</sup>

<sup>72</sup> Zhiguo Gao / Bing Jia, »The Nine-Dash Line in the South China Sea« in: *The American Journal of International Law* 107, Nr. 1 (2013), S. 121.

<sup>73</sup> Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 417.

<sup>74</sup> Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 443. Treffend zu Risses unausgewogenem Beleg durch Chinas Umweltpolitik: Foot / Walter, *China, the United States and Global Order*, aaO. [FN 8], S. 195).

<sup>75</sup> Barry Buzan, *People, States & Fear*, Colchester 2007, S. 242. – Umfassend: Terhalle, *Transition*, aaO. (FN 6); David Shambaugh, *China Goes Global*, New York 2013.

Risse und Zürn übersehen darüber hinaus aber auch Chinas Bekunden, »[that it] will want to lead the 21st century as co-equal [to the United States]« (Yew zit. in Terhalle, *Transition*, aaO. [FN 6], S. 107).

<sup>76</sup> Für die USA ist der Begriff *enmeshment* besser geeignet (Evelyn Goh, »Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia« in: *International Security* 32, Nr. 3 [2007/8], S. 121).

<sup>77</sup> White House, »The National Security Strategy«, Washington 2010 in: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf), S. 40-41.

<sup>78</sup> Daniel Drezner, *All Politics is Global. Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton 2007.

<sup>79</sup> Rosemary Foot, *US Hegemony and International Organizations*, Oxford 2003, S. 11; David Rabkin, *Law Without Nations?* Princeton 2005, Kap. 2; Mayntz, *Steuerungstheorie*, aaO.

Zusammengenommen entsteht so ein theoretisches Bild, in dem durch den Ausschluss der Möglichkeit des Scheiterns der Sozialisation werdender oder des ›enmeshment‹ etablierter Großmächte globale Regulierungsmechanismen geschaffen werden, die funktional lautlos die (in der anfänglich gegebenen Definition von *Global Governance*) als notwendig erkannten ›global public goods‹ bereitstellen. Staaten, wie es Zürn in Ergänzung zu Risse tut, auf die Implementierung der von Governance-Experten empfohlenen Politikinhalte zu reduzieren<sup>80</sup>, verkürzt die signifikanten Entwicklungsdynamiken der heutigen internationalen Politik.<sup>81</sup> Denn wenn die in der praktischen internationalen Politik vielfach aufgetretenen *governance deadlocks* just durch die manifesten Widersprüche zwischen neuen und alten Großmächten erklärbar sind, muss man abschließend fragen, wieso die Governance-Literatur trotzdem auf diesem Ansatz insistiert.

Aus den Bemerkungen zum Phänomen Sozialisierung lässt sich folgern, dass die *Governance*-Sicht auf die Weltpolitik im wesentlichen von bereits sozialisierten Staaten ausgeht. Wo wird dann aber Politik gemacht? Ist es eine neue, herrschaftsfreie Form der Politik? Da Staaten zudem in diesem Narrativ eine untergeordnete Rolle spielen, ist es wichtig, sich daran zu erinnern, dass die Kernkritik des *governance turn* am zwischenstaatlichen Recht in den 1990ern dahin ging, dass dieses nicht in der Lage sei, in Zeiten der Globalisierung Sicherheit und Wohlfahrt bereitzustellen.<sup>82</sup> Deshalb folgte die sprachliche Neu-Einteilung der Weltpolitik in funktional diversifizierte Politikfelder (Handel, Menschenrechte, Umwelt etc.), die entsprechend nur durch sektorale Öffentlichkeiten adressiert werden konnten. Die Arbeit innerhalb der sektoralen oder Regime-Bereiche übernahmen fortan Experten und einschlägige NGOs.<sup>83</sup> Damit entstand gleichzeitig eine unkoordinierte Parallelität innerhalb und zwischen sektoral ausgelegten Politikfeldern, deren fragmentierender Charakter nicht durch technokratische Regularien aufgelöst werden kann. Deshalb ist Kennedy beizupflichten, wenn er sagt, »[that] an overt and conscious global political process is altogether absent, replaced by conversations and struggles with limited political vernacular«.<sup>84</sup>

(FN 32), S. 47. Im Gegensatz dazu sehen Zürn und Mathias Koenig-Archibugi (*New Modes of Governance in the Global System*, New York 2006, S. 236-254) die Zukunft der internationalen Politik in der Notwendigkeit der Entwicklung supranationaler Institutionen. – Narlikar (GIGA-Präsidentin) hingegen hob die Ungeeignetheit des Sozialisationsarguments zur Erklärung der Politiken Chinas, Indiens und Amerikas bei einer Diskussion im Auswärtigen Amt hervor (3/11/2014).

80 Zürn, *Global Governance*, aaO. (FN 30), S. 735.

81 Und erkennt die konservative Natur innergesellschaftlicher Mehrheitsverhältnisse (US Kongress) / Parteidirektiven (chin. ZK) vis-a-vis verbindlicher internationaler Abmachungen.

82 Koskeniemi, *Politics of International Law*, aaO. (FN 38), S. 326.

83 Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 412-3.

84 Kennedy zit. in: Friedrich Kratochwil, *The Status of Law in World Society*, New York 2014, S. 119. Ähnlich: Koskeniemi, *Politics of International Law*, aaO. (FN 38), S. 359; Kratochwil, *Status of Law*, aaO. (FN 84), S. 118. Zusammen mit Kennedy gehören diese beiden Völkerrechtler ebenfalls zu den Spitzen ihres Faches, ohne dass die deutsche IB deshalb ihre konträren Sichten rezipiert hätte.

Dies unterstreicht, dass das Ende des Kalten Krieges und das aus westlicher Sicht damit einhergehende globale Vorwalten eines liberalen Paradigmas zu dem – verfehlten – theoretischen Glauben geführt hat, nunmehr sei Politik auf das technokratische Maximieren spezifischer Regulationsprobleme, d.h. *global public goods*, beschränkt. Diese angenommene und theoretisch unterlegte Entpolitisierung von Politik und ihre weitestgehende Ersetzung durch ein *global administrative law* hat sich – spätestens – mit der Rückkehr zentraler politischer Fragen nach den materiellen und normativen Konturen der Weltordnung im Widerstreit neuer und alter Großmächte als nicht haltbar erwiesen.<sup>85</sup> Es ist deshalb bemerkenswert, dass Theoretiker, die nach 1989/91 *agency* als das wesentliche Desiderat vorherrschender Theorien propagierten, heute just dieses Movens unter Staaten ausklammern.

### 2.3. Nicht-Notwendigkeit von Führung

Aus der Perspektive Risses und Zürns auf nicht-staatliche Akteure und Governance-Strukturen ist der Staat zum sekundären Akteur geworden – zumindest, wie sie einschränken, in der OECD-Welt.<sup>86</sup> Und obwohl sie anerkennen, dass *Global Governance* keine zentrale Koordinierungseinrichtung für seine Aktivitäten kennt<sup>87</sup>, ist es deshalb konsequent, dass die Unterstützung der Ziele transnationaler Netzwerke durch Großmächte zwar möglicherweise hilfreich sei, jedoch betonen sie nachdrücklich, »[this is] neither a necessary nor a sufficient condition for their impact«.<sup>88</sup> Demgegenüber ist davon auszugehen, dass sie Avant et al. zustimmen, wenn diese einer neuen Avantgarde von »global governors« die soziale Verantwortung zumessen, *Governance*-Ziele effektiv umzusetzen.<sup>89</sup>

Nun konnte oben gezeigt werden, dass *Global Governance* eine neue Form von entpolitisierter Politik geschaffen hat, die sektoral aufgeteilt verwaltet wird, »[so that] all those who are affected by a political decision [are brought] into the decision-making system«.<sup>90</sup> Und gleichzeitig wissen wir, dass die unkoordinierte Parallelität innerhalb und zwischen Regimen zu einer teilweise dysfunktionalen Fragmentierung der Multi-level Governance-Strukturen<sup>91</sup> geführt hat, die die Effektivität der jeweiligen Unterfangen unterminiert. Kratochwil hat zu den Gründen dafür Folgendes for-

85 U.a. Benedikt Kingsbury / Nico Krisch, »The Emergence of Global Administrative Law« in: *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), S. 15-62.

86 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 411. Diese OECD-Lastigkeit kennzeichnet Michael Zürn / Martin Binder / Mathias Ecker-Ehrhardt, »International Authority and Its Politicization« in: *International Theory* 4, Nr. 1 (2012), S. 77, 97 und Bernhard Zangl / Achim Helmedach / Aletta Mondre, »Between Law and Politics: Explaining International Dispute Settlement Behavior« in: *European Journal of International Relations* 18, Nr. 1 (2012), S. 372.

87 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 413.

88 Risse, Transnational Actors, aaO. (FN 13), S. 435.

89 Deborah Avant / Martha Finnemore / Susan Sell (Hg.), *Who Governs the Globe?* New York 2011, S. 2.

90 Zürn, Globalization, aaO. (FN 14), S. 414.

91 U.a. Ian Bache / Matthew Flinders (Hg.), *Multi-level Governance*, New York 2004.

muliert: »The problem is that in all these ... structures nobody seems to be in charge of or able to set clear priorities.«<sup>92</sup> Mit anderen Worten: Gerade weil Forscher wie Risse und Zürn den übergeordneten Zweck von GG als gleichsam *a priori* betrachten, haben sie auch angenommen, dass sich damit der zentrale Aspekt der Führungskraft und des Führungswillens erübrigt. Denn wenn alle Beteiligten wissen (kognitiv/normativ), was zu tun ist, wieso sollten dann im Sinne einer nicht-hierarchischen Positionierung bestimmte Akteure mit Befugnissen ausgestattet werden, die ihnen eine privilegierte Stellung einräumen? In ihren Augen stellt sich gerade nicht die Frage Kennedys, »whom one expects to carry the program to victory.«<sup>93</sup>

Somit lässt sich festhalten, dass dem Narrativ von Risse und Zürn als dritte (nicht problematisierte) Annahme die Nicht-Notwendigkeit von Führung im Sinne von Steuerung in der *Global Governance* zugrundeliegt. Da nun aber Kratochwils vorherige Bemerkung richtigerweise auf die heute tatsächlich gegebenen GG-Effektivitätsdefizite verweist, wird erkennbar, dass transnationale Akteure die notwendige Führungskraft vermissen lassen, die hier notwendig wäre. Warum? Weil es erst der vorhandene staatliche Rahmen ist, der diesen Akteuren den Raum gibt, unterstützend zu handeln. Steht dieser Raum, der sich um und in internationalen Organisationen findet, durch den Widerspruch von und zwischen Großmächten nicht ausreichend zur Verfügung, neutralisiert sich der Handlungsspielraum transnationaler Akteure entsprechend.<sup>94</sup> Und damit ist man an der Achillesferse der transnationalen Literatur angelangt: Jede soziale Ordnung bedarf der materiellen Macht und legitimen Führung, um vereinbarte Ziele und geteilte Werte zu erreichen. Hurrell hat dies so zusammengefasst: »[it is] the central limitation to transnational models and modes of governance [that] they fail to acknowledge the necessity of ... power [i.e. leadership] for social order and the promotion of common moral purposes.«<sup>95</sup>

Und damit muss der Blick wieder auf Staaten, zumal Großmächte, gelenkt werden. Zwei Punkte sollen in verkürzter Form hervorgehoben werden: Warum Führung in der internationalen Politik zentral ist und wie diese üblicherweise unter souveränen Staaten praktisch umgesetzt wird. In diesem Zusammenhang bestand einer der zentralen Beiträge Mancur Olsons zur *collective action*-Theorie darin zu erkennen, dass soziale Gruppen nicht aufgrund der rationalistischen Annahme des Selbstinteresses aller Teilnehmer an einem übergeordneten Ziel dieses bereits auch anstreben. Dies sei nicht der Fall, »[since] unless there is coercion or some other special device to make individuals act in their common interest, rational, self-interested individuals will not act to

92 Kratochwil, Status of Law, aaO. (FN 84), S. 118; s. auch: Jennifer Mitzen, *Power in Concert: The Nineteenth-century Origins of Global Governance*. Chicago 2013, S. 3.

93 David Kennedy, »The Mystery of Global Governance« in: *Ohio Northern University Law Review* 34 (2008), S. 850.

94 Drezner, All Politics is Global, aaO. (FN 80); Robert Gilpin, »The Politics of Transnational Economic Relations« in: Robert Keohane/Joseph Nye, (Hg.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge 1972, S. 48-69.

95 Andrew Hurrell, *On Global Order*, Oxford 2007, S. 295. – Mark Mazower hat diese These auf breiter Quellengrundlage historisch untermauert, s. *Governing the World*, New York 2011.

achieve their common or group interests«.<sup>96</sup> Dieses Grundproblem hinsichtlich der als Führung gedachten Steuerung zeigt sich prägnant unter formal rechtlich als gleichberechtigt statuierten Nationalstaaten. Wie sind dann ›coercion or some other special device‹ zu verstehen, mittels derer einzelne Einheiten (Staaten) zum gemeinsamen Handeln bewegt werden?

Olson Vorschlag deutet auf eine vom Neorealismus, Neoliberalismus, der English School und dem klassischen Realismus anerkannte Praxisnotwendigkeit, Großmächte durch *special responsibilities* zu privilegieren, um so einen Kompromiss zwischen der formalen Gleichheit aller Staaten und dem freien Spiel von Machtunterschieden zu finden. Dieser Kompromiss ist der prinzipielle Schlüssel zur Lösung globaler Probleme: »special responsibilities arise when unilateral imposition of material power fails, but so too does bargaining amongst formal equals, leading instead to a search for a hierarchical but socially grounded politics of responsibility.«<sup>97</sup>

Dies kann operativ und institutionell kurz veranschaulicht werden. In operativer Hinsicht hat die ehemalige stellvertretende UN Generalsekretärin, Frechette, dies belegt: »[v]isionary schemes, grand bargains, bold reforms ... are always hatched in smaller circles before they are promoted with the broader community and success always depends on getting key countries on board«.<sup>98</sup> Institutionell spiegeln sich diese Privilegien in *club rules* (z.B. UNSC) und in *safety valves*. Letztere sind Kompensationsmittel, um die Vertragssignatur und/oder Mitgliedschaft von Großmächten in Regelwerken zu ermöglichen, wenn auch zum Preis häufig weitgehender Ausnahmeregelungen.<sup>99</sup>

Damit wird deutlich, dass die theoretische Fixierung auf transnationale Akteure revidiert werden muss und gleichzeitig die passive Rolle, die Großstaaten in Risses *policy cycle* zugemessen wird, tatsächlich eine sehr aktive und zentrale ist. Erst durch ihre Führung ist Steuerung denkbar und die Umsetzung von Zielen und Werten einer globalen Ordnung möglich (oder unmöglich – je nach der Divergenzintensität zwischen den Großmächten). Damit ist Führung, ganz im Gegensatz zu Risse, in jeder Hinsicht notwendig, um wesentliche politische Lösungen zu befördern. Wenn Risse trotzdem insistiert, dass transnationale Akteure im Verbund mit kleinen Staaten in vielfacher Weise neue internationale Normen geschaffen und durchgesetzt haben, aber kurz darauf konzidiert, dass diese Normen vollständig daran gescheitert seien, die Position der USA in der jeweiligen Frage zu ändern, haftet er sich kurzatmig an den formellen Erfolg der Normetablierung, ohne die Voraussetzungen für ihre effektive Umsetzung

96 Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge 1965, S. 2.

97 Mlada Bukovansky / Ian Clark / Robyn Eckersley (Hg.), *Special Responsibilities*, Cambridge 2012, S. 7.

98 Louise Frechette, »International Governance, the G8 and Globalization« in: [www.g8.utoronto.ca/scholar/frechette-2007.pdf](http://www.g8.utoronto.ca/scholar/frechette-2007.pdf), 2007, S. 5; s. auch Miles Kahler, »Multilateralism with Small and Large Numbers« in: John Ruggie (Hg.), *Multilateralism Matters*, New York 1993, S. 295-326.

99 Jonathan Koppell, *World Rule: Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance*, Chicago 2010, S. 128.



und Gewährleistung anzuerkennen.<sup>100</sup> Sterling-Folker hat solchen Narrativen das notwendige Korrektiv zur Seite gestellt:

»To observe that, having promoted international law as a basic procedural norm of the present GG system, the US frequently now finds itself isolated by those who would use the procedural norm against it, is certainly an interesting historical phenomenon. But it does nothing to displace the relative power that made international law the procedural norm of contemporary GG and which reifies the embedded power of its creators«.<sup>101</sup>

Wenn nun Steuerung die effektive Umsetzung der globalen Ordnungsziele bedeutet, bleibt aber weiterhin die Frage ungelöst, wie China die Thematik Führung im Kontrast zu den *Global Governance*-Annahmen Risses und Zürns begreift.<sup>102</sup> Die oben gemachten Anmerkungen zur Sozialisationstheorie legen dies nahe. Drei miteinander verbundene Punkte sollen hervorgehoben werden: Chinas Vorstellungen von Steuerungsmodellen für die Weltpolitik, sein Begriff der Demokratisierung der globalen Politik und seine Großmächten zugeschriebene Rolle.

Die Volksrepublik überträgt die Kerngedanken ihrer innenpolitischen Grundkonzeptionen auf die internationale Ebene. Die entscheidenden Voraussetzungen für die aus der ›Harmonischen Gesellschaft‹ entwickelte ›Harmonische Welt‹, die als ›Gegenkonzept zum westlichen Governance-Konzept‹ firmiert<sup>103</sup>, erkennt Peking im Prozess der Demokratisierung der Weltpolitik. Demokratisierung hat zwei miteinander verbundene Ziele: zum einen die Stärkung der Position nicht-westlicher (Groß-) Mächte in internationalen Institutionen, die als Voraussetzung für den Erhalt des Weltfriedens betrachtet wird<sup>104</sup>; zum anderen die globale Anerkennung des Respekts für jeden Staat, sein gesellschaftliches System und seine sozioökonomische Entwicklung eigenständig wählen und ausführen zu können. Als Mittel zur Umsetzung dienen: »respecting each other's sovereignty, independence, ... and non-interference in each other's internal af-

100 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 435, 437. Risse nennt als Beispiele das Rom-Statut des Internationalen Gerichtshofs und die Konvention zu Anti-Personenminen. Ähnlich Zürn nimmt Risse dabei fehlerhaft an, dass das Delegieren einer Entscheidungskompetenz zum Beispiel an den Internationalen Strafgerichtshof traditionelle Staatenpolitik untergräbt, weil solches Delegieren besonders tief in nationale Gesellschaften hineinwirke. Hier wird sowohl die normative Bias dieser Instanzen als auch die Möglichkeit für Großmächte ausgeblendet, sich solchem Delegieren zu verweigern.

101 Jennifer Sterling-Folker, »Realist Global Governance: Revisiting Cave! Hic Dragones and Beyond« in: Alice Ba / Matthew Hoffmann (Hg.), *Contending Perspectives on Global Governance*, London 2005, S. 27.

102 Die Haltung der USA hierzu wurde oben angedeutet.

103 Nele Noesselt, *Alternative Weltordnungsmodelle? IB-Diskurse in China*, Wiesbaden 2010, S. 269. Offiziell ist der Transfer des innenpolitischen Konzepts auf die internationale Ebene durch das 6. Plenum des 16. Zentralkomitees statuiert worden (ebd., 191).

104 Noesselt, *Alternative Weltordnungsmodelle*, aaO. (FN 103), S. 175.

fairs«; in diesem Sinne sind für das Erreichen einer »fair and democratic international order ... harmonious ... partnerships« erforderlich.<sup>105</sup>

Mit anderen Worten: Gegenüber der sich vermeintlich zunehmend vereinheitlichenden, integrativen Weltpolitik erkennen chinesische Intellektuelle eine durch Konflikte und Ungleichheiten fragmentierte komplexe Struktur.<sup>106</sup> In dieser Struktur gelten Staaten und besonders Großmächte weiterhin als Hauptakteure globaler Politik, die neben bilateralen Austausch auch durch formale multilaterale Organisationen wirken können.<sup>107</sup> Zweck der letzteren ist der Erhalt der Koexistenz divergierender Kulturen, Zivilisationen und politisch-gesellschaftlicher Systeme. Dieser Zweck ist die immanente Voraussetzung der durch Demokratisierung beschriebenen globalen Kooperation.<sup>108</sup> Es wird daraus unmittelbar erkennbar, dass die aus europäischer Sicht konservative Auffassung von Souveränität, Pluralität und Diversität den zentralen Ankerpunkt der chinesischen Argumentation bezüglich internationaler Steuerungsmechanismen ausmachen. Liberale Staatsauffassungen, die mittels Zulassung anderer Akteure das Handlungsmonopol der kommunistischen Partei infrage stellen könnten oder supranationale Modelle von *Global Governance* sind dadurch politisch und konzeptionell ausgeschlossen.<sup>109</sup>

Dem Harmoniegedanken, der die harmonische Einheit der Welt nicht als Gleichheit sieht, widerspricht es dabei nicht, dass Peking die Natur der weltpolitischen Steuerungsmechanismen als hierarchisch betrachtet. Ausgehend vom nationalen Mythos der Erniedrigung (1839-1949), ergänzt China seine Vorstellungen von der »Harmonischen Welt« mittels der historisch empfundenen Selbstverständlichkeit seiner Wiedergeburt als Weltmacht<sup>110</sup> philosophisch um die Wiedereinführung des Tianxia-Modells.<sup>111</sup>

105 Shanghai Cooperation Organization, »Declaration of the Heads of the Member States on Building a Region of Lasting Peace«, 7.6.2012, in: <http://www.sectso.org/EN123/show.asp?id=442>.

106 Shambaugh merkt an, dass der Governance-Begriff deshalb vor 2009 gar nicht in China kursierte (*China Goes Global*, aaO. [FN 75], S. 128). Seine Einführung war dann weniger ein Eingeständnis der Richtigkeit der Governance-Annahmen, sondern der Versuch, das Konzept inhaltlich diametral anders (u.a. als Risse und Zörn) zu interpretieren.

107 Chinesische Forschungsagenden sind stark auf die Dynamiken von Großmächten fixiert. So wurde »[the] highest grant for state-sponsored social science research« 2011 von einer Universität gewonnen, die sich auf »[s]tudies on the evolution of ... great-power interactions in the twentieth century« fokussierte (Liang Zhi / Yafeng Xia, »Recent Trends in the Study of Cold War History in China« in: Woodrow Wilson Center, Washington 2012, [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECNU-WWICS\\_Occassional\\_Paper\\_Recent\\_Trends\\_in\\_the\\_Study\\_of\\_Cold\\_War\\_History\\_in\\_China.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECNU-WWICS_Occassional_Paper_Recent_Trends_in_the_Study_of_Cold_War_History_in_China.pdf), S. 19. Zur gesamtgesellschaftlichen Attraktion des Themas, s. Gotelind Müller, *Documentary, World History, and National Power in the PRC: Global Rise in Chinese Eyes*, London 2013, Kap. 2.

108 Noesselt, *Alternative Weltordnungsmodelle*, aaO. (FN 103), S. 271f.

109 Noesselt, »Die Grenzen »nicht-westlicher« Theorien der Internationalen Beziehungen« in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 21, Nr. 1 (2014), S. 97.

110 Müller, *Documentary*, aaO. (FN 107), Kap. 3.

111 William Callahan, *China Dreams: 20 Visions of the Future*, Oxford 2013, 44-97; Tingyang Zhao, »A Political World Philosophy in Terms of Tianxia« in: *Diogenes* 56, Nr. 1 (2009), S. 5-18; Kissinger, *World Order*, aaO. (FN 9), S. 208-233.

Hiermit erneuert es sein Bild vom chinesischen Kaiserreich und der hierarchischen Führung seines Herrschaftsgebiets als Folie für das 21. Jahrhundert. Relevant für die IB-Debatte ist die Tatsache, dass diese Folie Hierarchie als formal akzeptiert betrachtet (in Ostasien) und die Gleichheit der Akteure nur als informell ansieht.<sup>112</sup> Genau in diesem Sinne ist auch der bereits erwähnte, an die kleineren ASEAN-Staaten gerichtete und ungewöhnlich deutliche Satz des chinesischen Außenministers zu verstehen: »China is a big country and other countries are small countries and that is just a fact.« Pekings hier deutlich implizierte Präferenz für hierarchisch geführte, bilaterale Außenpolitik ist aufschlussreich, um seine Genese als Mitglied in über 100 Organisationen und Signatarstaat von über 300 internationalen Verträgen besser einzuschätzen.

Die praktische Umsetzung seiner hierarchischen Steuerungspolitik findet sich dann konsequenterweise in der Hervorhebung von Großmachtbeziehungen: auf der einen Seite mit der USA und auf der anderen Seite mit den Mitgliedern der *Shanghai Cooperation Organization* oder der übrigen Mitglieder der BRIC-Gruppe. Mit Blick auf die USA verwendet die chinesische Regierung seit dem Amtsantritt 2013 von Präsident Xi den herausgehobenen Begriff der neuen Großmacht-Beziehung. In der während des Gipfeltreffens 2014 von Xi in sechs Punkten zusammengefassten Prioritätenliste wird die Zentralität des Verhältnisses zu den USA für die Steuerung der Weltpolitik nicht nur aus der konsequenten Nicht-Nennung multilateraler und supranationaler Mechanismen erkennbar, sondern besonders aus der selbstverständlich bilateral konzipierten Aufgabe, die dem Dossier als Leitlinie vorangestellt wird: »[to produce] more benefits to people in the two countries and the world«.<sup>113</sup> Die Reihenfolge der sechs Prioritäten ist besonders aufschlussreich. Um die oben genannten Ziele zu erreichen, seien »bilateral dialogue mechanisms« von zentraler Bedeutung, weshalb diese als erster Punkt aufgeführt werden. Nach der erneuten Unterstreichung von Souveränitätsversicherungen (Punkt 2), vertieften bilateralen Kooperationsabsichten (Punkt 3), der genauen Beachtung ihrer jeweiligen Kerninteressen (Punkt 4) und der Hervorhebung der Zusammenarbeit in der Asien-Pazifik-Region (Punkt 5) wird im letzten Halbsatz des sechsten Punkts kurz der gemeinsame Wille zur Kooperation bei »globale issues like counter-terrorism, climate change and epidemic control« angemahnt.<sup>114</sup>

Zusammengefasst könnte der Widerspruch zwischen der chinesischen Auffassung von Steuerung in der Weltpolitik und den theoretischen Annahmen seitens Risses und Zürns nicht größer sein. Weder die Beimessung einer sekundären Rolle für Staaten noch die als nicht notwendig benannte Funktion von Großmächten lassen sich mit den chinesischen Vorstellungen vereinbaren. Dabei drängt es sich regelrecht auf daran zu erinnern, dass dies zu großen Teilen auch nicht auf die USA zutrifft.

112 Goh, *Great Powers and Hierarchical Order*, aaO. (FN 76), S. 113–157; David Kang, »Getting Asia Wrong« in: *International Security* 27, Nr. 4 (2003), S. 57–85.

113 Xi Jinping, »Six Priorities for New Type of Major-Country Relations with the US« in: [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/12/c\\_133785087.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/12/c_133785087.htm) (2014).

114 Xi, *Six Priorities*, aaO. (FN 113).

### 3. Deutsche IB-Traditionen als retardierende Momente

Spezifisch deutsche Umstände in der IB-Entwicklung der letzten Jahrzehnte werden der hier unterstrichenen Notwendigkeit zur Neukonzeptionalisierung des Governance-Paradigmas allerdings als retardierende Momente entgegenstehen. Unweigerlich wird dieser Reformprozess auch dadurch erschwert werden, dass – wie anfangs angedeutet – Risses und Zürns Weltbilder jene Überzeugung widerspiegeln, die das *mainstream* liberale Paradigma untermauern: danach befindet sich die Welt in einer »growing convergence of national economies toward neoliberalism«, weshalb sie überzeugt sind, dass »international regulation aims actively at achieving normatively laden political goals«. <sup>115</sup>

In Umrissen wird nun die theoretische Sozialisation der hier behandelten deutschen Autoren in den letzten 20 Jahre betrachtet. <sup>116</sup> Zwei theoretische Wegmarken stechen hervor. Der erste Traditionsbestand, in den ihre jeweilige Forschung eingebettet ist, ist die Regimeforschung, die wesentlich von Rittberger in den 1990ern vorangetrieben worden war. Daase erinnert daran, dass es ein »breites kooperationstheoretisches Denken [gebe], das die IB in Deutschland bis heute prägt.« <sup>117</sup> Diese an sich nicht sonderlich bemerkenswerte Einbettung bekommt ihr Gewicht durch einen anderen Aspekt. Gerade weil sich die Regime-Forschung an internationalen Institutionen abbildet, hat sie den Boden bereitet für eine Form von *Global Governance*, die nur im Zusammenhang von Institutionen/Regimen denkbar wurde. Damit stellt sie gleichsam eine theoretische Verschachtelung dar, die den Akzent der Forschung verschob, ohne das ihr zugrundeliegende Territorium zu verlassen oder dessen materielle und normative Grundlagen neu zu vermessen. Mit anderen Worten: Während Risse und Zürn sich dem Thema *Governance* zuwandten, verblieben sie auf rationalistischem Institutionen-Grund und verstetigten so den Status quo – die bestehende Institutionen- und Regimelandschaft – als ihre Ausgangsgrundlage. Das verlieh der Governance-Forschung zwar eine international anschlussfähige Traditionsprägung, die mit neuen Ansätzen in die Zukunft projiziert werden konnte. Damit einher ging jedoch das weitgehende Desinteresse am konstitutiven Institutionalismus mit seiner konzeptionellen Konzentration auf systemischen, weltpolitischen Wandel. <sup>118</sup> Und Wandel ist genau, was Keohane mit nüchtern-selbstkritischem Blick als die gegenwärtig systemisch anstehenden »more basic problems« benannt hat, ohne diesen regimetheoretisch greifen zu können. <sup>119</sup> Dabei hätte seine souverän vorgetragene Warnung ein Weckruf weit über die Anhänger institutionalistischer Theorien hinaus sein können. Als er 2012 seine Arbeit im Lichte der

115 Risse, *Transnational Actors*, aaO. (FN 13), S. 431; Zürn, *Globalization*, aaO. (FN 14), S. 408.

116 Die angeführten Sozialisationsbestände beanspruchen keine Vollständigkeit. Umfassend: Gunther Hellmann / Klaus-Dieter Wolf / Michael Zürn, *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2003.

117 Daase, *Theorie*, aaO. (FN 3), S. 322.

118 John Ruggie, *Constructing the World Polity*, New York 1998; Christian Reus-Smit, *The Moral Purpose of the State*, Princeton 1999.

119 Keohane, *Twenty Years of Institutional Liberalism*, aaO. (FN 46), S. 133.

(auch) strukturellen Veränderungen der Weltpolitik sah, bilanzierte er: »[a]s a generalization, it seems that ... what could have been seen in the mid-1990s as a progressive extension of international regimes, with stronger rules and larger jurisdictions, has been halted, if not reversed.«<sup>120</sup> Anders gesagt: Durch die theoretische Verschachtelung in den rationalistischen Institutionalismus ist die GG-Forschung gleichfalls in eine konzeptionelle Sackgasse geraten.

Die zweite Erkenntnistradition, der sich die Autoren in verschiedener Weise verbunden fühlen, sind die Arbeiten von Jürgen Habermas. Stark verkürzt vertritt dieser Sozialphilosoph die Ansicht, dass demokratische Prozeduren zum herrschaftsfreien Diskurs führen, der wiederum mehrheitlich anerkannte Entscheidungen hervorbringt. Damit leitet er aus der herrschaftsfreien öffentlichen Diskussion die Möglichkeit bindender Entscheidungen ab (1992).<sup>121</sup> Risse und Zürn stellen sich in diese geistige Tradition – und nehmen dafür die fehlerhafte Annahme in Kauf, dass die Voraussetzungen der Herrschaftsfreiheit bei der Aushandlung internationaler Politik unter Großmächten gegeben seien. Risse tat dies in seiner Interpretation der Kommunikationstheorie<sup>122</sup>; Zürn/Binder/Ecker-Eckhard sehen die globale Politik entsprechend in einem »reflexive stage« befindlich, »characterized by public communication about and contestation over collectively binding decisions concerning the common good.«<sup>123</sup> – Es sind heute nicht nur die vielfach konstatierten *deadlocks* in internationalen Verhandlungen, die der seminarähnlichen Diskursnatur von Habermas entgegenstehen. Die in seiner Theorie implizierte, grundsätzliche Gleichheit unter den Teilnehmern des Diskurses, die in der Global Governance-Forschung konzeptionell durch selektive Anleihen bei der Disziplin des internationalen Rechts vertieft werden, steht der materiellen Ungleichheit heutiger Staaten und Akteure entgegen.<sup>124</sup> Dass diese Ungleichheit ein zentrales Merkmal internationaler Politik ist, wird durch den Rekurs auf Habermas nicht aufgelöst. Dabei hätte die Beachtung der von Mayntz vorgebrachten Kritik, dass zum Funktionieren von GG die Interessen aller großen soziökonomischen Mitglieder einer Gruppe (an Staaten) vertreten sein müssen, bereits zu Fortschritt in der GG-Forschung führen können. In anderen Worten: Was Waltz der Disziplin immer wieder zu verdeutlichen versucht hatte, hat Ian Hurd mit Blick auf die vermeintlich konstitutionalisierte Streitschlichtung bei der WTO empirisch herausgearbeitet: »[t]he WTO's efforts to create a uniform legal framework for trade and trade disputes runs against the

120 Ebd., S. 134.

121 Jürgen Habermas, *Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*, Frankfurt 1992. Gewiss hat Habermas den herrschaftsfreien Diskurs nicht als empirische Realität statuiert. Aber gerade weil er dieses normative Postulat aus der Logik des Argumentierens selbst ableitet, geht er von Voraussetzungen aus, die dem nachkriegsdeutschen Bewusstsein vieler Philosophie fakultäten affin waren, aber an der Abwesenheit dieser normativen Grundlagen im Wettbewerb zumal unter Großmächten (damals wie) heute scheitert.

122 Thomas Risse, »Let's Argue! Communicative Action in World Politics« in: *International Organization* 54, Nr. 1 (2000), S. 1-39.

123 Zürn /Binder /Ecker-Eckhardt, Authority, aaO. [FN 86], S. 72.

124 Kennedy, Mystery, aaO. [FN 93], S. 856.

political and economic realities of a world with huge power disparities.«<sup>125</sup> Einer der drei Stränge unter dem Governance-Dach, die Daase nannte, war der der nicht-hierarchischen Steuerung von Risse und Zürn. Der philosophische Untergrund hierfür mag durch Habermas gelegt worden sein; für die Steuerung globaler Politik ist er in der gezeigten Form nicht geeignet.

Zusammengefasst: Ohne dadurch die Meriten der jeweiligen Traditionen zu verkennen, ist es so, dass beide Traditionsbestände Risse und Zürn bei der Durchdringung der Forschungsagenda *Global Governance* hilfreich waren. Als Hilfsmittel für die Analyse der strukturellen und normativen Herausforderungen, mit denen die von den USA nach dem Zweiten Weltkrieg aufgebaute Ordnung heute konfrontiert ist, scheinen diese Theorien wenig geeignet.<sup>126</sup> Besonders im Falle der Theorien Habermas' scheint ihre Ungeeignetheit aus ihrer auf deutsche historische Befindlichkeiten ausgerichteten Annahmen herleitbar. So zumindest muss man die Bemerkungen von Andrew Hurrell verstehen: »Habermas's work is inexplicable outside of the social, political and historical consciousness of Germany.«<sup>127</sup> Kurzum, Habermas hat eine Folie für bundesrepublikanische Außenpolitik (und europäische Verhandlungsformen) entworfen, die aber durch ihren nachkriegsdeutschen Ursprung global und konzeptionell wesentlich limitiert ist. Konsequenterweise misslingt Risse und Zürn die Übertragung seiner Konstrukte auf die heutige Weltpolitik.

#### 4. Ergebnis

Die Abschnitte zwei und drei verdeutlichen, dass die gegenwärtig in der deutschen IB vorwaltenden *Global Governance*-Theorien ihren Zenit weit überschritten haben. Denn diese Theorien spiegeln eine Weltsicht wider, die im Jahrzehnt nach dem Ende des Kalten Krieges die unleugbare materielle und normative Vormachtstellung der USA *unausgesprochen* als Grundlage ihrer nicht-hierarchischen Annahmen wählte. Dies impliziert die treffende Erkenntnis von Weiss, wenn er sagt: »While the term (global governance) arose to describe change in the twentieth century, its association with that specific moment *has frozen it in time*«. <sup>128</sup> In diesem Sinne entspricht *Global Governance* den von March und Olsen so bezeichneten »frozen decisions [which]

125 Ian Hurd, *International Organizations*, New York 2011, S. 55. Zangl / Helmedach / Mondre, *Between Law and Politics*, aaO. (FN 88) übersehen diese Dynamiken.

126 Besonders deutlich wurde die konzeptionelle Verkürzung des Begriffs Weltordnung auf Regime jüngst im Projekt der Leibniz-Gemeinschaft zum Thema *Contested World Orders*. Michael Zürn / Matthew Stephen, »Konzeptionspapier« in: <http://www.ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/522ee343-37ea-4bb4-8112-e4f4a591f42c.pdf> (2014); kritisch dazu: Terhalle, »Überarbeitete Kommentare zu Stephen/Zürn 2014: Konzeptionspapier« in: [https://www.researchgate.net/publication/264420528\\_Terhalle\\_82014\\_Kommentare\\_zu\\_%27Contested\\_World\\_Orders%27\\_%28ZürnStephen%29\\_Kommentare\\_urspr.\\_bei\\_GIGA\\_vorgetragen](https://www.researchgate.net/publication/264420528_Terhalle_82014_Kommentare_zu_%27Contested_World_Orders%27_%28ZürnStephen%29_Kommentare_urspr._bei_GIGA_vorgetragen) (2014).

127 Hurrell, »The Theory and Practice of Global Governance« in: *International Studies Review* 13 (2011), S. 150.

128 Thomas Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* Cambridge 2013, S. 2.

history [has] encoded into rules«, die IOs reflektieren.<sup>129</sup> Materiell und normativ gibt es diese Welt jedoch in dieser speziellen Form nicht mehr. Die Geschichte, so sieht es mit Blick auf die von vielen Institutionalisten und Kosmopoliten in der IB geteilten *mental maps* Risses und Zürns gegenwärtig aus, folgt diesem Konvergenz-Weltbild nicht. Um im Bild von March und Olson zu bleiben: Die internationalen Institutionen zugrundeliegenden »frozen decisions« tauen vielmehr gegenwärtig auf, wodurch die Neuaushandlung institutioneller Grundlagen notwendig geworden ist. Die häufig die Nähe zum internationalen Recht suchenden deutschen Global Governance-Autoren haben dabei den klugen Rat übersehen, den E.H. Carr schon vor knapp 80 Jahren gegeben hat: »the law is not an abstraction. It cannot be understood independently of the political foundations on which it rests and the political interests which it serves«.<sup>130</sup>

Das ist auch der wesentliche Grund, weshalb der anfangs genannte David Lake zwar 2010 noch in den Global Governance-Chor einstimmt. 2013 allerdings hatte er diese Haltung bereits vollständig revidiert: »The European model of the post-national state has its greatest impact, perhaps foretelling a future in which multi-level governance is matched by multi-level political identities that mitigate old-style twentieth-century nationalisms. The age of global governance may be dawning. This alternate vision, of course, may be as Euro-centric as the focus on unipolarity is American-centric.«<sup>131</sup> Aus diesem Grund, so schloss er, dürfe eine Grundkonstante der internationalen Politik, die mit der verfrühten Verabschiedung des *anarchy*-Konzepts durch Global Governance-Ansätze einhergegangen sei, nicht weiter in ihrer Bedeutung vernachlässigt werden: »international relations ... [remain] massively affected by cooperation and competition between the great powers.«<sup>132</sup>

Susan Stranges zu Anfang zitiertes Verdikt wird deshalb heute beim Blick auf das von Risse und Zürn progagierte Global Governance-Paradigma in seiner konzeptionellen Kritiknatur überdeutlich bestätigt: »[it is] distorting by concealing bias«. Dieser Befund über ein 20 Jahre altes Forschungsprogramm ist erhellend und ernüchternd zugleich.

Um dieser Malaise konstruktiv zu begegnen, soll hier eine Forschungsperspektive für die Zukunft kurz aufgezeigt werden. Der theoretische Zugang ist das Konzept der Ordnung, wie es die Englische Schule über nunmehr sechs Jahrzehnte entwickelt

129 James March / Johan Olsen, »The New Institutionalism« in: *American Political Science Review* 78, Nr. 3 (1984), S. 741.

130 E.H. Carr, *The Twenty Year Crisis*, London 1939 [1946], S. 179.

131 David Lake, »Great Power Hierarchies and Strategies in Twenty-First Century World Politics« in: Carlsnaes/Risse/Simmons, *Handbook of International Relations*, aaO. [FN 10], S. 570.

132 Ebd. Risse (Transnational Actors, aaO. [FN 13], S. 427) und Zürn (Globalization, aaO. [FN 14], S. 405, 408) verweisen aufeinander und auf ähnlich argumentierende Kapitel, nicht aber auf Lakes diametral entgegenstehende Argumente.

Als Ausnahme in der deutschen IB nennt ein HSFK-Bericht »Großmächte wie vor 100 Jahren (als) die wichtigsten Akteure«, ohne deren »Beteiligung (sich) keines der... Weltprobleme ... lösen« lässt (Harald Müller / Konstanze Jüngling / Daniel Müller / Carsten Rauch [Hg.], »Ein Mähtekonzert für das 21. Jahrhundert« in: *HSFK-Report* Nr. 1 [2014], S. 1 f.).

hat.<sup>133</sup> Dieser Ansatz hat die nicht problematisierten Grundannahmen des *governance turn* im Sinne o.g. konstitutiver Institutionisten konzeptionalisiert und ermöglicht damit die prinzipielle offene Aushandlung des Gemeinwohls der Weltordnung durch Großmächte.

Auch wenn die Darstellung Gefahr läuft, an dieser Stelle (notwendigerweise) stark zu verkürzen, zeigt sich der potentielle Gewinn dieser Perspektive bereits in ihrer Erfassung der Grundproblematik dieses Aufsatzes, mithin des Wandels der politischen Legitimität (*social purpose*) der Ordnung. Durch die Konzeptionalisierung der vorwaltenden *deadlocks*, die den konstitutiven Wandel reflektieren, als (blockierte) Neuverhandlung der Grundlagen der Weltordnung wird dann analytisch verständlich, wo wir heute stehen und welche theoretischen Hilfsmittel wir benötigen, um dies zu erkennen.<sup>134</sup>

Die Theorie unterscheidet dabei zentral zwischen »secondary institutions« als Institutionen rationalen Designs (Regime, IOs) und »primary institutions«, die als »fundamental and durable practices that are evolved more than designed« gelten; sie sind »constitutive of actors and their patterns of legitimate activity in relation to each other.«<sup>135</sup> Die jeweilige, eigentliche Begründung sozialer Ordnung liegt somit dem Design von *secondary institutions* zugrunde, konstituiert und bedingt sie also. Die Legitimität der internationalen Ordnung, erkennbar an den politischen Herausforderungen an die *primary institutions*, ist heute von Großmächten umstritten. Während *secondary institutions* dementsprechend dysfunktional geworden sind, erlaubt es die analytische Figur der *primary institutions*, auf den Grund der oben genannten Problematik zu stoßen. Damit wird jener konstitutive Wandel erklärbar, der die Grenze für die Erklärungskraft von Keohanes Theorie ausmacht. Bei *primary institutions* geht es gerade nicht allein um »international rule making«, wie Risse meinte, sondern um »systemic principles for international rule making«. Gegenwärtig wird Global Governance in der deutschen IB noch ohne seine konzeptionelle Voraussetzung, globale Ordnung, gedacht.

Im Sinne der theoretischen Reform des Faches lässt sich schließlich mit den hier untersuchten Protagonisten fordern: »Let's argue!«<sup>136</sup>

133 U.a.: Buzan, *An Introduction to the English School of International Relations*, Cambridge 2014; ders., *From International to World Society?* Cambridge 2004; Hurrell, *Global Order*, aaO. [FN 95]; Andrew Linklater / Hidemi Suganami, *The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment*, Cambridge 2006; Adam Watson, *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*, New York 1992; Bull, *Anarchical Society*, aaO. [FN 34].

134 Terhalle, *Transition*, aaO. (FN 6).

135 Buzan, *From International to World Society*, aaO. (FN 133), S. 167. Für die einzelnen, von Autoren der Englischen Schule strittig diskutierten *primary institutions*, s. ebd., Kap. 4.

136 Risse, *Let's Argue*, aaO. (FN 122).



### *Zusammenfassung*

Die Konzeption des von der deutschen IB mehrheitlich als Axiom akzeptierten *governance turn* ist an ihren fehlerhaften Grundannahmen gescheitert. Warum? Weil sich bei der Neuverhandlung der politischen Grundlagen der Weltordnung vorschnell als überholt geglaubte Machtfragen, Fragen zur Rolle von Machtungleichgewichten sowie zu normativen Aspekten bei der Steuerung der Ordnung unabhängig vom *Governance*-Paradigma ihren Weg gebahnt haben. Damit geht eine Ära zu Ende, die den deutschen IB-Diskurs gegenwärtig noch bestimmt, aber als regressives Theorem im Sinne von Lakatos fortschrittshinderlich geworden ist. Eine konzeptionelle Kritik des *Governance*-Axioms belegt dies. Nach der Rekapitulierung der Kernthesen durch die repräsentativen Arbeiten Risses und Zürns wurden drei unproblematisierte Grundannahmen offengelegt: die Gemeinwohlorientierung, die Rolle von Großmächten im *policy cycle* sowie Führung in *Global Governance*-Theorien. Chinesische Sichtweisen wurden inkorporiert. Im dritten Teil wurden zwei deutsche Theorietraditionen identifiziert, die die Reformfähigkeit der Disziplin retardieren (Regime-Theorie, Habermas' Kommunikationstheorie). Abschließend wurde der Forschungsbereich »Globale Ordnung« angerissen. Ihm muss sich das Fach stellen, will es sich nicht mit seinen vor 20 Jahren entworfenen, heute aber konzeptionell begrenzenden Theorieparametern zufriedengeben.

### *Summary*

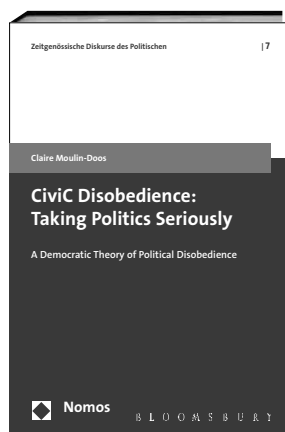
The so-called governance turn has been widely accepted by German IR. The concept's underlying assumptions, however, have turned out to be misleading. Why? Because questions both in regard to balance-of-power and normative aspects of managing the global order have prematurely been disregarded during the ongoing re-negotiations of the foundations of the order. Ironically, all of this has occurred despite the widely believed predominance of the governance paradigm, which is why the era of the *governance turn* may now come to an end. In fact, it might already have turned into a Lakatosian obstacle to progress in research.

A conceptual analysis of the governance turn powerfully confirms this. Following a brief discussion of the key contributions of distinguished scholars (e.g. Risse, Zürn), three assumptions underlying (and connecting) their research agendas on governance have been identified that need to be problematized: its social purpose, the role of great powers in it and leadership in global governance. In line with the diffusion of global power, Chinese perspectives were integrated in the analysis. The third section addressed two influential German research traditions that might further hinder any developments towards reforming existing schools of thinking in IR (e.g. regime theory, Habermasian theory of communication). The conclusion briefly hints at the notion of »global order«, which might require much more attention in the years to come.

Otherwise, German IR will remain trapped in a constraining set of assumptions introduced some 20 years ago.

*Maximilian Terhalle, Why the governance turn has failed. A conceptual analysis*

## Neue Perspektiven für das Verständnis von politischem Ungehorsam



In Kooperation mit  
Bloomsbury Academic

### Civic Disobedience: Taking Politics Seriously

A Democratic Theory of Political Disobedience

Von Dr. Claire Moulin-Doos

2015, 205 S., geb., 54,– €

ISBN 978-3-8487-1517-6

(Zeitgenössische Diskurse des Politischen, Bd. 7)

[www.nomos-shop.de/23153](http://www.nomos-shop.de/23153)

Die Autorin präsentiert Ansätze für ein neues Konzept politischen Ungehorsams als Gegenmodell zu klassischen liberalen Theorien zivilen Ungehorsams. Mittels einer radikalen Kritik am liberalen Verständnis von Demokratie entwickelt sie eine ‚demokratische Theorie‘ der Demokratie.

In englischer Sprache.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**