

Kritische Anmerkungen zur »Politisierung internationaler Institutionen«

Die Politisierung internationaler Institutionen ist ein neuerer Forschungstrend. Zentrales Interesse sind die Formen und Gründe zivilgesellschaftlicher Infragestellung von Entscheidungen internationaler Institutionen. Jüngste Politisierungsfor- schung erweitert die Akteurseinheiten um aufstrebende Mächte und erkennt Grund- züge einer neuen Weltordnung. Diese Innovationen sind jedoch konzeptionell kri- tisch zu betrachten. Erstens ist der neue Politisierungsbegriff inkohärent und unter- spezifiziert. Die Souveränitätsvorstellungen der Akteurseinheiten sind nicht komplementär und müssen getrennt werden. Überdies kann das Verhältnis zwi- schen den Akteuren nicht ohne eine Machtkomponente verstanden werden. Zwei- tens ist die Herangehensweise über internationale Institutionen an das Phänomen globale Ordnung dekontextualisiert. Es wird verkannt, dass Institutionen auf mate- rieller Macht beruhen. Auch wird nicht gesehen, welche Mechanismen dem Entste- hen von »resistance« vorausgehen. Dies hätte verdeutlicht, gegen wen sich »resis- tance« wendet und inwieweit die Außerachtlassung der USA gerechtfertigt ist. Die- se Kritik aufnehmend führt der Beitrag eine konzeptionell neue Fassung der Idee globaler Ordnung ein, welche auf die Dynamiken der »politics of legitimacy« ab- hebt.

1. Einleitung¹

Die intensive Debatte um die Politisierung von internationalen Institutionen hat jüngst einen neuen Forschungstrend verfestigt. Nachdem sich einige Theoretiker substantiell zu Wort gemeldet haben, wird hier eine erste konzeptionelle Kritik des vorläufigen Stands der theoretischen Diskussion geboten.

Initiiert wurde die Debatte zur Politisierung durch die Arbeiten von Michael Zürn et al. (2007) sowie Liesbet Hooghe und Gary Marks (2009). Ihnen gelang es zu zeigen, in welchen Formen die von internationalen Organisationen getroffenen Ent- scheidungen durch zivilgesellschaftliche Gruppen perzipiert werden. Sie konnten darlegen, inwieweit der lange als gegeben angesehene Konsens hinsichtlich der Po- litik internationaler Institutionen von einem gesellschaftlichen Dissens abgelöst wurde, der den Spielraum dieser Politik legitimatorisch zu begrenzen begann. Im Kern ging es den Autoren darum, den ihrer Ansicht nach seit den 1980er Jahren be- stehenden Trend hin zur gesellschaftlichen Hinterfragung des Output von Institu- tio-

1 Der Autor möchte sich ausdrücklich bei Peter Katzenstein, Frank Schimmelfennig, Markus Kornprobst und Harald Fuhr für Ihre wertvollen Kommentare zu früheren Fassungen dieses Beitrages bedanken. Den Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB gilt der Dank für Ihre reflektierten Anmerkungen, die bei der Überarbeitung sehr hilfreich waren.

nen besser analytisch zu fassen. Deshalb wird Politisierung heute weithin als Folge »gelungener oder misslungener Legitimierung« verstanden und damit als »inhaltlich polarisierende [...] Diskussion in der Öffentlichkeit« (Nullmeier et al. 2012: 31). Warum sich das Phänomen der Politisierung eingestellt hat, haben Thomas Rixen und Bernhard Zangl anhand dreier konkurrierender Erklärungsmodelle versucht darzulegen (Rixen/Zangl 2012: 118-9). Sie erkennen in der Debatte gesellschaftszentrierte, legitimitätszentrierte und politikfeldzentrierte Modelle; sie weisen jedoch nur einem überarbeiteten legitimitätszentrierten Ansatz ausreichend Substanz zu, um die zentrale Entscheidung darüber treffen zu können, ob die Legitimation internationaler Institutionen durch Konstitutionalisierung oder Souveränität erbracht wird. Frank Nullmeier et al. (2012) beobachten ebenfalls den neuen Trend der Politisierung. Sie weisen aber darauf hin, dass letztlich nur »Legitimitätsdefizite zur Politisierung« führen (Nullmeier et al. 2012: 32). Dies heiße aber im Umkehrschluss, dass die Einarbeitung geeigneter Reformen zur Begrenzung der Defizite und damit des Politisierungsgrades führe: »Damit dürfte Politisierung bestimmten Konjunkturen und Reformzyklen unterliegen« (Nullmeier et al. 2012: 32).

Die Beiträge im Wesentlichen deutscher Forscher zur Politisierung fügen sich in eine größere, internationale Forschungsagenda ein. Diese hat sich verstärkt seit Ende des Kalten Krieges mit der Frage auseinandergesetzt, wie *collective action problems* identifiziert werden können und wie dementsprechend globale öffentliche Güter bereitgestellt gestellt werden (Barnett/Sikkink 2008: 63). Das dahinter stehende Forschungsinteresse gilt den Konturen des weithin postulierten Regierens jenseits des Nationalstaates. Neue *governance*-Prozesse und -Strukturen, häufig theoretisch aus der *Multi-level Governance*-Literatur zur EU entlehnt (Bache/Flinders 2004; Zürn 2010), die sich mittels transnationaler Akteure um internationale Organisationen angesiedelt haben und letztere in den Mittelpunkt des politischen Geschehens gestellt haben, sind dabei gleichsam axiomatisch in den Vordergrund großer Teile der internationalen Forschung gerückt (Avant et al. 2011; Jönsson/Tallberg 2010). Normativ kosmopolitisch konnotiert, gilt ein großer Teil der Aufmerksamkeit der Forschung den Versuchen der Konstitutionalisierung internationaler Rechtsbereiche (Brown 2012). Der interdisziplinäre Einfluss des *global administrative law* auf die *Global Governance*- und Politisierungsforschung ist deutlich erkennbar (Kingsbury/Krisch 2005).

Um die hier vorgetragene konzeptionelle Kritik besser zu veranschaulichen, wird im Folgenden auf den von Zürn et al. (2012) bei *International Theory* veröffentlichten, umfassenden Aufsatz über »International Authority and Its Politicization« rekurriert. Dieser kann nicht nur als vorläufige Kulmination der Politisierungsliteratur gelten; er sticht besonders deshalb hervor, weil er den bisher zugrundeliegenden Akteursbegriff der Politisierungstheorie erheblich erweitert. Nicht mehr wird Politisierung transnationalen zivilgesellschaftlichen Gruppen zugeordnet, sondern es wird auch die Akteurseinheit »aufstrebende Mächte« in das Konzept eingefasst. Diese Entwicklungen sind nach Aussage der Autoren auf das engste mit der Herausbildung einer neuen globalen Ordnung verbunden. Die genaue Betrachtung des

Artikels von Zürn et al. (2012) schließt jedoch Verweise auf andere Teile der Politisierungsliteratur im Verlauf der Diskussion nicht aus.

Der folgende Beitrag besteht aus vier Teilen. Um das Forum inhaltlich zu kontextualisieren, werden zunächst die Kernargumente der Autoren zusammengefasst. Im zweiten Schritt wird begründet, warum das – theoretisch feingearbeitete – Unternehmen konzeptionell scheitert. Dazu zählen die Inkohärenz des Politisierungsbegriffs und die Dekontextualisierung des Begriffs *globale Ordnung*. Daraufhin wird ein Analyserahmen präsentiert, durch den der von den Autoren unterstrichene *rise of a global order* in eine geeignete Form eingefasst werden kann. Zuletzt werden im Ausblick Vorschläge gemacht, wie die Forschung zur Politisierung von internationalen Organisationen in Zukunft vorangetrieben werden kann.

2. Kernargumente der Politisierungstheoretiker

Wie auch bei anderen Politisierungstheoretikern (Zangl/Rixen 2012: 118) lautet die Grundannahme von Zürn et al. (2012), dass die traditionelle westfälische Vorstellung von staatlicher Souveränität – und damit das Konsens-Prinzip und das Nicht-Interventionsgebot – durch neuere Prozeduren internationaler Organisationen wesentlich unterlaufen worden sei. Dieser Prozess sei seit Ende des Zweiten Weltkrieges, mindestens aber seit den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts bestimmd geworden. Die Essenz ihrer Argumentation lautet dann, dass der Anstieg politischer Autorität jenseits des Nationalstaates, verkörpert durch internationale Organisationen, der Legitimation bedürfe und zu Politisierung führe (Zürn et al. 2012: 70). Politisierung bestehe aus zwei Teilen (Zürn et al. 2012: 70): aus öffentlichem Widerstand (*resistance*) gegen internationale Organisationen und gleichzeitig aus deren Nutzbarmachung (*utilization*). Widerstand entstünde, wenn internationale Autorität nicht auf ausreichende Legitimität zurückgreifen könne; sollte das notwendige Maß an Legitimität vorhanden sein, würde sich die Politisierung als Nutzbarmachung zeigen (Zürn et al. 2012: 73). Die Autoren definieren die Politisierung von Organisationen deshalb als »growing public awareness of International Organizations and increased public mobilization of competing political preferences regarding International Organizations policies and procedures« (Zürn et al. 2012: 71). Je mehr internationale Organisationen demnach an politischer Autorität ausübten bzw. von ihnen erwartet würde, dass sie diese ausübten, desto mehr zögen sie öffentliche Aufmerksamkeit und Erwartungen auf sich (und die Notwendigkeit der Rechtfertigung ihres Handelns). Dies mache sie unmittelbar zu umstrittenen Einrichtungen, sei es aus der Sicht von Anti-Globalisierungsgruppen, Einzelpersonen, die rechtliche Mittel anstrengen oder von aufstrebenden Staaten (Zürn et al. 2012: 70, 71, 74). Ähnlich wie bei Hooghe/Marks (2009) bedeute dies in der Konsequenz, dass »[t]he days of permissive consensus for executive multilateralism are over« (Zürn et al. 2012: 70).

Umgekehrt gelte: Politisierung in dieser Form »opens up a new perspective according to which it is no longer negotiations behind closed doors but open societal struggles that determine the content of international institutions and thus important

outcomes of international relations« (Zürn et al. 2012: 72). Dieser Blickwinkel erlaube die Fokussierung der Diskussion auf Formen politischer Ordnung jenseits nationaler Grenzen. Während sich andere Arbeiten der Effektivität, Regeleinhaltung oder den distributiven Effekten internationaler Regime widmeten, ginge es hier vielmehr um weitergefasste gesellschaftliche und konstitutionelle Effekte internationaler Organisationen. Kurz, die Autoren zielen auf die – nicht geringe – Frage »how these institutions affect the rise of a global order« (Zürn et al. 2012: 72). Diese neue Perspektive sei möglich, weil institutionalisierte *governance* – basierend auf der Annahme (Zürn et al. 2012: 73), dass »the political sphere is characterized by public communication about and contestation over collectively binding decisions concerning the common good« – heute ein »reflexive stage« erreicht habe (Zürn et al. 2012: 72). In diesem würden »progressively more societal actors pay attention to and reflect on political order beyond national borders« (Zürn et al. 2012: 72). Politisierung sei demnach nicht einfach eine weitere, erklärungsbedürftige Variable, sondern sie versuche vielmehr, institutionelle Dynamiken zu fassen »that could lead to fundamental changes in world politics« (Zürn et al. 2012: 72).

3. Konzeptionelle Kritik

3.1. Inkohärenz des Politisierungsbegriffs

Der zentrale Begriff der Politisierung ist nicht hinreichend analytisch kohärent. Die von den Autoren genannten Akteure, die die Politisierung bewirken (NGOs, individuelle Personen und aufstrebende Mächte) werden im Artikel als komplementär wirkend oder als sich gegenseitig verstärkend dargestellt.² Die von der Akteursgruppe erwirkte Politisierung internationaler Organisationen, so die Autoren, habe nicht nur das Ende des *executive multilateralism* hervorgerufen; vielmehr befördere diese Entwicklung konsequent die Herausbildung von *governance*-Prozessen und -Strukturen, die eine globale Ordnung *beyond the nation state* beinhalte. An diesem Verständnis ist jedoch mindestens zweierlei problematisch.

Erstens: Einer vom Phänomen der Politisierung abgeleiteten globalen Ordnung *beyond the nation state* liegt die Annahme zugrunde, dass die Souveränitätsvorstellungen der drei Akteurseinheiten komplementär sind. *Politisierung* entbehrt jedoch

2 Das *Verhältnis zwischen Akteuren derselben Einheit* kann hier nicht näher betrachtet werden. Es genügt, dass die von Zürn et al. angedeutete Homogenität zum Beispiel von NGO-Aktivitäten (70-71: »[...] address international institutions in a positive way [...]«) aus zwei Gründen nicht aufrechterhalten ist. Erstens: Elliott et al. (2004: 17-62, appendix A) zeigen, dass die Kompromisslosigkeit bei der Verfechtung genuiner Positionen NGOs in zwei Lager aufteilt. Die *confronters* machen dabei 59% aus, die *engagers* 41%. Ähnlich resümiert Michael Doyle (2012) das Verhalten von Fürsprechern globaler Demokratisierung (Doyle 2012: 176). Zweitens: Sarah Stroup (2012) hat überzeugend gezeigt, dass sich neben Bereichen wie *fundraising* und *management* erhebliche Unterschiede unter NGOs bezüglich Fragen der Auswahl von Problemfeldern und der Beziehungen zu Nationalstaaten erkennen lassen. Dies deutet auf die erheblichen Schwierigkeiten von NGOs hin, global effektive Zusammenarbeit zu leisten.

insofern konzeptionell analytischer Kohärenz, als die ersten beiden Akteurseinheiten (NGOs und Individuen) ein disaggregiertes Souveränitätsverständnis voraussetzen, wie es liberale und konstruktivistische Theorien anbieten (Moravcsik 1997; McGrew 2006). Sie sind deshalb zu den präferierten Detektoren bei der Erschließung der Forschungsagenda von *governance beyond the nation state* geworden. Im diametralen Gegensatz dazu steht die dritte Akteurseinheit aufstrebender Mächte. Die koloniale Erfahrung Chinas und Indiens bedingt historisch mithin ein äußerst konservatives politisches Souveränitätsverständnis. Die – Europäern gut vertraute bis natürlich erscheinende – Delegation politischer Macht an überationale Institutionen läuft dem Kern des chinesischen Staatsverständnisses zuwider. Innerstaatlich besitzt das siebenköpfige chinesische Politbüro ausschließliche Definitions- und Exekutivmacht mit Blick auf Außenpolitik. NGOs spielen bei der Formulierung chinesischer Außenpolitik keine Rolle (Shambaugh 2013). Blickt man auf die »CCP and its Leninist organization structures [which] requires secrecy and its regulatory character [which] allows no disclosure of information to others« (Yahuda 2011: 306-7; Huang 2010) und damit den westlicherseits beklagten Mangel an Transparenz, den dies für die internationalen Verhandlungen Pekings impliziert, dann ist es durchaus fraglich, ob »open societal struggles determine the content of IOs« (Zürn et al. 2012: 72).³ Es ist somit schwer zu erkennen, wie die von den Autoren angeführte Trias kompatibel sein soll mit Blick auf Strukturen von *governance beyond the state*.⁴ Dies hat unmittelbar zur Folge, dass – entgegen dem supranational unterlegten Interesse der Autoren – die sich angeblich entwickelnde *global order* gerade nicht aus den drei divergierenden Souveränitätsvorstellungen ableiten lässt.⁵

Zweitens: Abgeleitet von der konzeptionellen Inkohärenz, übersieht die von den Autoren vorausgesetzte Komplementarität der politischen Wirkungsrichtung der drei Akteurseinheiten, dass die einzelnen Akteure keineswegs gemeinsam in Richtung *governance beyond the nation-state* streben. Anstatt anzunehmen, dass sie auf globaler Ebene komplementär agieren, wie es Zürn et al. (2012) implizieren, ist es notwendig, das Verhältnis zwischen den Akteurseinheiten genauer zu betrachten. Dieses ist wesentlich durch eine Machtkomponente gekennzeichnet und unterläuft das von den Autoren postulierte »reflexive stage« (Zürn et al. 2012: 72)⁶ der Weltpolitik.

3 Zürn et al. (2012) ähneln in ihren liberalen Annahmen von der freien globalen Meinungsbildung in IOs Robert Keohane. Dieser hatte in *After Hegemony* gesagt, dass sich Staaten an die regime-basierten Vorteile von Zusammenarbeit gewöhnen würden, um ihre Interessendifferenzen zu verhandeln (Keohane 1984: 247). Keohane übersah 1984 u.a. die *Leninist structure* kommunistischer Parteien wie Zürn et al. (2012) heute. Nur im Gegensatz zu den Letzteren hatte er seine Annahmen auf »advanced industrialized states« begrenzt (Keohane 1984: 247).

4 Die ggw. beste deutschsprachige Auseinandersetzung mit dem Komplex »China-Global Governance«, die die hier gemachten Ausführungen unterstützt, bietet Noesselt (2010: 270-272).

5 Andere Politisierungstheoretiker sind subtiler auf die Souveränitätsproblematik eingegangen (Rixen/Zangl 2012).

6 Kritisch: Eriksena/Sendinga (2013).

In der einschlägigen Literatur hat Dan Drezner wesentliche Impulse zum Thema eingebracht (2007, 2010). Einer seiner zentralen Punkte sind die Implikationen, die sich aus der analytischen Unterscheidung von *governance processes* und *governance outcomes* ergeben (Drezner 2007: 63). Diese in der *Global Governance*-Literatur nicht getroffene Unterscheidung hat dazu geführt, dass eine wesentliche Hypothese dieser Forschung ein funktionales »the more [processes] ... the better« hervorgebracht hat (Brown 2012: 211). Diese Entwicklung röhrt unter anderem daher, dass NGOs gerade deshalb entstanden sind, weil dadurch die Unzufriedenheit gegenüber blockierten internationalen Organisationen ein neues Ventil gefunden hat. Drezner bestreitet aber mit großer Klarheit, dass die Vervielfachung von Prozessen wesentliche Entscheidungsmacht über *governance*-Ergebnisse-/Ef-fektivität für NGOs mit sich gebracht hat. In der Tat, so argumentiert er, NGOs nähmen Einfluss auf die Prozesse von *Global Governance*. Martens hat dies mit Blick auf NGOs bei den VN gezeigt (2011, 2005).⁷ Mit Blick auf ihre Service-Funktion führt Drezner deshalb aus: »A comparative advantage in specialized [...] knowledge can make nonstate actors a useful tool in the management of existing standards regimes« (Drezner 2007: 70). Die *advocacy*-Funktion (z.B. *naming* und *shaming*) sei am deutlichsten zu erkennen, wenn die Interessen von Großmächten divergierten, somit politischer Handlungsbedarf blockiert würde. Gerade hier aber zeigt er einen wichtigen Widerspruch auf. Während der Mainstream der *Global Governance*-Forschung in der öffentlichkeitswirksamen Sichtbarkeit, die NGOs durch die Blockade internationaler Organisationen/Regime gewinnen, bereits einen politischen Effekt sieht, erkennt Drezner hier eine »inverse correlation between NGO influence and the public visibility of these actors« (Drezner 2007: 86). Die erzielte Öffentlichkeit, die zweifelsohne die diskursive Entfaltung transnationaler Legitimitätspolitik bezeugt (Deitelhoff 2012), korreliert gerade nicht mit erhöhter Problemlösungsmacht. Da NGOs naturgemäß mit geringen materiellen Ressourcen operieren (im Vergleich zu Staaten oder IOs) und keine Möglichkeiten haben, effektiv auf staatliche Akteure einzuwirken, ist ihre Wirkungsmacht im Moment ihrer größten Publizität äußerst gering. Die zugrundeliegende Interessendivergenz von Großmächten kann nicht aufgelöst werden. Der Konsens (nicht die Einstimmigkeit) von Großmächten/Staaten ist aber die entscheidende Voraussetzung für »effective policy coordination« (Drezner 2007: 86). Drezner resümiert: »The service functions of NGOs are a vital part of global governance structures: the advocacy functions are peripheral« (Drezner 2007: 86).

Wie verhält es sich mit der von Zürn et al. angenommenen Komplementarität der Wirkungsrichtung der Akteurseinheiten im Falle, dass NGOs ihre progressiven Ideen auf die Agenda der Weltpolitik setzen und durchzusetzen suchen, ohne dass internationale Organisationen zuvor konkret blockiert sind? In der *Global Governance*-Literatur wird in diesem Zusammenhang unter anderem auf das Beispiel Landminenverbot hingewiesen (Zürn et al. 2012: 77). Der *advocacy*-Arbeit von NGOs wird es zugutegehalten, dass durch die mühsam propagierte Unterzeich-

7 Siehe auch die detaillierte Studie von Brühl (2003).

nung der Landminenkonvention hohe ethische Standards international verankert wurden (Rutherford 2000). Ein genauerer Blick erkennt jedoch ein deutlich schwächeres Bild des Erreichten. Weder besaß die große Mehrheit der Signatarstaaten Landminen noch produzierten sie solche. Ihre Zustimmung ergab sich mithin aus der nicht gefährdeten gemeinsamen Interessenlage, nicht aus multilateraler Koordination oder aus normativer Übereinstimmung. Die Verifizierung der Einhaltung oder Umsetzung der Konvention bleibt jedoch die eklatante Schwachstelle der Konvention, auch wenn heute 156 Länder das Abkommen ratifiziert haben.⁸ Die engen Grenzen hinsichtlich Verifizierung zeigen sich jedoch besonders darin, dass genaue Vorkehrungen zu *monitoring*, *inspection* und *enforcement* fast vollständig fehlen und viele Staaten Ausnahmeregelungen nutzen (Tepe 2012). Dieses Bild wird dadurch unterstrichen, dass NGO-Aktivisten das Fehlen dieser Vorkehrungen trotzdem unterstützten, wissend, dass anderenfalls die Zahl der Unterzeichner deutlich abgenommen hätte.

Daraus ergibt sich für das hier allein zu betrachtende Verhältnis *zwischen* den Akteurseinheiten mit Blick auf die oft postulierte internationale *Durchsetzung* ethischer Standards durch NGOs ein stärker konturiertes Bild. Die Nicht-Signatarstaaten können in zwei Gruppen aufgeteilt werden. Die erste Gruppe umfasst drei aufstrebende Mächte (China, Indien, Russland), in denen ethischen Standards in Fragen der Militärpolitik keine wesentliche Rolle zugeordnet wird.⁹ Die USA bildet die zweite Gruppe. Es wird zwar richtigerweise gesagt, dass sich gerade die USA als Nicht-Partei der Konvention an der Minenräumung verstärkt beteiligt und auch, dass die Minenräumung weltweit seit 1999 gestiegen ist. Die Betonung des *State Department* im Vorfeld der Konferenz von Cartagena/Kolumbien (2009) aber, dass die US-Streitkräfte noch etwa zehn Millionen Landminen besitzen und dass man sich deren Einsatz vorbehält, kann nur schwer als erfolgreiche Durchsetzung ethischer Standards durch NGOs gewertet werden. Das Verhalten der 156 Signatarstaaten hingegen, die mehrheitlich keine Landminen besitzen oder produzieren, muss anders erklärt werden. Sieht man von der geringeren Zahl der tatsächlich normativ ausgerichteten Politik einiger westeuropäischer Staaten ab, zeigt sich, dass viele Signatarstaaten – wie angedeutet – die (von NGOs mitgetragenen) Verifizierungsschwächen und Ausnahmeregelungen der Ottawa-Konvention nutzen. Robert Jackson hat für diese Mehrheit der Unterzeichner das Phänomen der durch Politisierung der Moral hervorgerufenen »declaratory tradition« identifiziert: »Ideals do not carry as much weight as obligations. They are not binding on anyone. Instead they are easy and undemanding, so everybody is eager to sign up« (Jackson 2000: 128).

Um damit die oben aufgeworfene Frage zu beantworten: (Weiterhin) mehrheitlich westliche NGOs bedürfen zur erfolgreichen *Durchsetzung* oder *Adoption* ihrer progressiven Ideen zwingend des politischen Willens von Großmächten/Nationalstaaten (Finnemore/Sikkink 1998; Hurrell 1999; Mazower 2011), die nicht mehr

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2009: 5.

9 Weiteren Nicht-Signatarstaaten wie Israel, Iran, Pakistan sowie Nord- und Südkorea können ähnliche Motive wie aufstrebenden Mächten zugeordnet werden.

nur westlich sein können. Damit wird explizit deutlich, dass das von Zürn et al. betonte, als komplementär wirkend betrachtete Verhältnis der Akteure nicht aufrechtzuerhalten ist.

Ganz wesentlich wird daraus auch deutlich, dass die Rolle des Staates, zumal der am Anfang ihres Aufsatzes nur sporadisch erwähnten »major powers« (Zürn et al. 2012: 69), im Rahmen der Globalisierung *nicht* nur als zuständig für die Implementierung andernorts gemachter Entscheidungen betrachtet werden kann, wie es an anderer Stelle behauptet wurde (Zürn 2010: 735) und wie es im hier diskutierten Artikel durch den Fokus auf *governance beyond the nation-state* deutlich impliziert ist. Hier sollte die seit langem wiederholt geforderte Abkehr von der Bias des eurozentrischen Strebens nach politischer Supranationalität vollzogen und die präferierte Anwendung theoretischer *Multi-level Governance* kritisch überdacht werden (Buzan/Little 2000, 20-21). In diesem weiteren Sinne sollte der wichtige Aufruf Hurrells in die zukünftige Governance-Forschung einfließen: »a liberal theory of transnational governance cannot simply stress the importance of societal interests. There has to be some judgment as to the nature and impact of the power that is aggregated [...] in the links between [...] [policy communities] and the states and private actors with which they are closely involved« (Hurrell 2007: 115).

3.2. Dekontextualisierung des Begriffs *globale Ordnung*

Dieser Abschnitt verdeutlicht drei Hindernisse, die Zürn et al. bei der Ausarbeitung ihres zentralen Erkenntnisinteresses *global order* übersehen. Ihr Unternehmen scheitert deshalb an der Dekontextualisierung des Begriffs. *Erstens*: Zürn et al. nennen fünf Gründe dafür, warum sich Politisierung ereignet (Zürn et al. 2012: 79-88). Jeder einzelne Grund trägt wertvolle Teileinsichten bei. Blickt man jedoch genauer auf die Unterkategorie *resistance*, so kann keiner der angeführten Gründe erklären, warum dieser Widerstand seitens aufstrebender Mächte überhaupt möglich geworden ist. Warum also? Empirisch ist an dieser Stelle der Vergleich mit der Politik der G77-Staaten Mitte der 1970er Jahre nützlich. Zu dieser Zeit propagierten die G77-Staaten eine *New International Economic Order* (NIEO) und nutzten dafür die UN-Generalversammlung. Das Unterfangen scheiterte bekanntermaßen innerhalb weniger Jahre, just weil die versammelten Staaten nicht die materielle Macht hatten, ihre Agenda gegen die der westlichen (Geber-)Länder durchzusetzen oder diese zumindest durch ein Veto gegen westliche internationale Handelspolitik zu blockieren.¹⁰ Betrachtet man nun die erfolgreiche Blockade der WTO seitens führender aufstrebender Mächte seit Cancun 2003, so wird schnell erkennbar, dass es deren fulminanter wirtschaftlicher Gewichtszuwachs war (und ist), welcher diese

10 Das vorherrschende Bild von der Einheit der Dritten Welt, die sich Mitte der 1970er gegen die westlich dominierte Welt auflehnte, ist verzerrt. Es war Chinas realpolitische Haltung (obwohl sich als Patron der G77 gerierend), die sich von der antikapitalistischen Rhetorik der Zeit abzusetzen begann und so erheblich zur politischen Differenzierung unter den Staaten der Dritten Welt beitrug. Siehe Spence (1990); Kempf (2002).

effektive Veto-Politik überhaupt erst ermöglicht(e). Der theoretische Rahmen, der zu erklären vermag, warum internationale Organisationen wesentlich durch den Wandel von Machtstrukturen und damit durch die Diversifizierung von Interessen beeinträchtigt werden, ist neorealistisch (Krasner 1976; 1999). Keohane hat dies kürzlich mit souveräner Selbstverständlichkeit konzediert: »a core lesson of Realism needs to be learned and relearned: *institutions rest on power and changes in power generate changes in institutions*« (Keohane 2012: 135).¹¹ In klaren Worten wird hier wiederholt, dass die rechtlichen Grundlagen internationaler Organisationen keine (Rechts-)Ordnung erhalten können, wenn sich die materiellen Machtgrundlagen, auf denen die Konstellation ursprünglich beruhte, wesentlich wandeln. Kenneth Waltz hat Keohnes Diktum unterstrichen, als er in *Globalization and Governance* (1999) davon sprach, dass sich Staaten entsprechend ihrer unterschiedlichen materiellen Kapazitäten entwickelten und dass große Staaten folgerichtig mehr von der (ökonomischen) Globalisierung profitierten als kleinere Staaten. Dass dies zu einem Mehr an materieller Macht führt, die dann als Mittel zur Erreichung politischer Zwecke genutzt wird, liegt auf der Hand. Inwieweit solche Machtausübung als Einfluss sozial anerkannt wird (Baldwin 2000), spielt im Falle Chinas zunächst eine untergeordnete Rolle. Wichtig ist hier allein, dass dieser Machtazuwachs die Veto-Haltung Chinas (und Indiens) zum Beispiel bei der WTO ermöglicht hat. Umgekehrt gilt, dass das von Barnett/Duvall (2005: 7) bemängelte »[withdrawal of] explicit and systematic attention to power [...] from analyses of global governance« bis heute diesen Forschungsstrang kennzeichnet.¹² Es ist somit dringend für die *Global Governance*-Forschung geboten, einer von Brown gemachten Aufforderung zu folgen, »more sensitivity [...] about power and wealth« (Brown 2012: 219) zu zeigen.

Zweitens: Wie kam es dazu, dass sich die Forschungsagenda überhaupt für *resistance* zu interessieren begann, zumal führende Denker der Disziplin über Jahre hinweg davon sprachen (sprechen), die westliche Ordnung sei »easy to join, but hard to overturn« (Ikenberry 2011: 9)? Erst indem man die *davorliegenden*, diesbezüglichen Debatten berücksichtigt, wird deutlich, dass Zürn et al. den größeren Referenzrahmen nicht erkennen, in dem diese Debatten stattfinden (Abschnitt 3). Vielmehr kreieren sie abstrakt den Widerstand gegen IOs seitens aufstrebender Mächte (und deren Gebrauchmachung durch NGOs) als neuartigen Trend. So wird *resistance* nurmehr als ein allgemeiner Prozess der kritischen Hinterfragung des institutionalisierten Status quo gedacht, dessen De-Kontextualisierung ihn seiner spezifischen Qualität beraubt. Die postkoloniale theoretische Herkunft des Begriffs (Fanon 1965) macht ihn für China (oder Indien), das sich längst als unvermeidbarer Bestandteil und Großmacht in der Weltpolitik betrachtet, wenig geeignet und fügt

11 Hervorhebung im Original. Im Gegensatz zum Text (Zürn et al. 2012: 71) sagt Mearsheimer (1994/95: 13-14), dass die Existenz von IOs kollektives Handeln von Staaten erleichtert, wenn Staaten sich dafür entscheiden, in diesem Rahmen handeln zu wollen.

12 Vgl. Daase (2010). Ein Hinweis auf diese Schwäche der *Global Governance*-Literatur wurde in einem früheren Forum der ZIB bereits geliefert, ist aber verhakt. Siehe die Repliken auf Zürn et al. (2007) seitens Brock (2007) und Davis (2007).

sich auch nicht in Zürns et al. Idee der liberalen *Global Governance*. Deshalb wird hier alternativ der Begriff *revisionism* eingeführt.¹³ Buzan hat dazu eine hilfreiche Taxonomie vorgeschlagen, die im Gegensatz zu Zürn et al. den Grad des Widerstandes besser bemisst. Verkürzt gefasst: Buzan unterscheidet zwischen »orthodox, radical, and revolutionary [revisionist states]« (Buzan 2007: 242). China wird hier unter die *radical revisionist states* subsumiert, deren »objectives extend beyond the simple self-promotion of the orthodox, but fall short of the transformational ambitions of the revolutionary. Radical revisionists [...] want to keep much of the existing structure intact, but to make significant adjustments to its operation« (Buzan 2007: 244). Im Folgenden wird dies mit Beispielen unterstrichen.

Welche Prozesse sind es nun, deren Scheitern dem Entstehen von *revisionism* vorausgegangen sind? Hier ist nicht genügend Platz, die umfassende Literatur zu den verwandten Komplexen *socialization*¹⁴ und *enmeshment*¹⁵ zu behandeln (Terhalle 2014). Es soll hier genügen, darauf hinzuweisen, dass China diesen beiden Konzepten in den letzten fünf Jahren zunehmend häufig nicht entsprochen hat. Verkürzt kann dies an drei Beispielen dargestellt werden.

1) Mit Blick auf Chinas Sozialisierung lässt sich beobachten, dass es nach 1970 zunächst danach strebte, Mitglied möglichst zahlreicher Regime/Institutionen zu werden, dann begann, einige Normen zu internalisieren, aber schließlich, nachdem es materiell machtvoll geworden ist, auswählt, welche Normen es bereit ist anzunehmen und welche nicht. Chinas Außenpolitik zwischen 1970 und 2013 scheint genau dies zu reflektieren (Narlikar 2010: 71). Mithin wird durch die implizierte Passivität des zu Sozialisierenden das Kaskaden-Modell von Finnemore/Sikkink (1998: 895) umgekehrt. Am deutlichsten wird die Haltung Chinas mit Blick auf die WTO und den IMF. Obwohl Peking in erheblichem Maße Stimmrechte zugestanden wurden, hat das Land kein größeres Maß an Loyalität gegenüber den beiden Institutionen entwickelt (Acharya 2011: 867).

2) Mit Blick auf *enmeshment* lässt sich zeigen, dass Chinas Wille, als Regionalmacht anerkannt zu werden, mit einer Politik der Mitgliedschaften in den wesentlichen Regionalorganisationen einherging. Dazu zählt auch seine frühe Zugehörigkeit zum ASEAN-Regionalforum. Aber entgegen dem Integrationsrational von *enmeshment* ließ der chinesische Außenminister – auf dem Höhepunkt der Kritik an Chinas aggressiver Haltung im Süd- und Ostchinesischen Meer 2011 – die anderen,

13 Es ist nicht die Absicht des Autors, den Außenpolitikansatz *revisionism* als kompatibel mit liberalen *GlobalGovernance*-Ansätzen zu präsentieren.

14 Gemäß Michael Barnett (2006: 268) bedeutet Sozialisierung »taking on the identities and interests of the dominant peer group in international society«, basierend auf einem endogenen, überzeugungsbedingten Identitätswandel.

15 Evelyn Goh bezeichnet *enmeshment* als einen »process of engaging with a state so as to draw it into deep involvement into international and regional society, enveloping it in a web of sustained exchanges and relationships, with the long-term goal of integration. In the process, the target's state's interests are redefined, and its identity possibly altered, so as to take into greater account the integrity and order of the system« (Goh 2007-8: 121).

kleineren Mitglieder des ASEAN-Regionalforums wissen: »China is a big country and other countries are small countries and that is just a fact«.¹⁶

3) BRICS, BASIC, SCO – die Akronyme sind allgegenwärtig in der Disziplin. Wenig wird aber darüber geschrieben, dass diese Foren aufstrebenden Mächten im Wesentlichen dazu dienen sollen, *außerhalb* bestehender Institutionen Interessen und Weltordnungsvorstellungen zu legitimieren. Die Auswahl der Mitgliedschaft beruht hauptsächlich auf materiellen Komponenten. Der Doyen asiatischer Politik, Michael Yahuda, hat dies subtil zusammengefasst: »Although the Chinese government may find ways to adapt to the demands of free trade, legality, human rights [...], there is nonetheless resistance to them at a fundamental level. This affects the [...] depth of international cooperation which it is possible to develop with China« (Yahuda 2011: 306).

Drittens: Sozialisierung und *enmeshment*: in was genau hinein? Die Antwort findet sich in der von John Ikenberry analysierten »American-led open-democratic political order«, »offering public good provision, rule-based cooperation, and voice opportunities« (Ikenberry 2011: 161). Bei aller gerechtfertigten Kritik im Einzelnen benennt Ikenberry den Kontext von *revisionism*, welchen Zürn et al. vollständig außer Acht lassen: die von der USA geschaffene liberale Ordnung. Unmittelbar wird dadurch eine gewichtige Schwäche in der Darstellung der Autoren deutlich. Die dekontextualisierte Fokussierung von Widerstand auf aufstrebende Mächte zeichnet das theoretische Bild *ohne die USA*. Warum dies geschieht, wird nicht ersichtlich. Wichtig ist zu erkennen, dass die Autoren damit unvermeidlich den Fehler begehen, die USA implizit mit der passiven Aufrechterhaltung des Status quo gleichzusetzen. Dies ist nicht der Fall.

Sie übersehen somit zwei wesentliche Aspekte, ohne die die Zukunft von IOs nicht annähernd eingeordnet werden kann. Erstens erkennen sie die revolutionäre Tradition amerikanischer Diplomatie, die weder passiv noch Status quo-orientiert ist. Die USA haben ihre Mitgliedschaft in Institutionen stets an der Verwirklichungswahrscheinlichkeit für ihre nationalen Interessen ausgerichtet. Da sie die wesentlichen multilateralen Institutionen selber geschaffen haben, haben sie jeweils ihre privilegierte Position verankert. Gleichzeitig haben sie ihre revolutionäre Außenpolitiktradition dann angewendet, wenn ihre Sicht des *just disequilibrium* in Gefahr war. Hierzu zählen die USA auch die sich aus *enmeshment* entwickelnden Verpflichtungen (Hurrell 2007: 67). So machen es die Richtlinien der *National Security Strategy* (NSS) explizit, dass keine Verwaltung die Suche nach Effektivität und den Schutz seiner Interessen ausschließlich an Organisationen und Regime binden würde, da »no international order can be supported by international institutions alone« (2010: 40). Genau deshalb verbietet es sich für die USA, »[to] simply be working inside formal institutions and frameworks« (NSS 2010: 40-41). Aus diesem Grund hat Amerika zuweilen Großmachtraktiken wie unilaterale Austrittsoption, Schaffung neuer, konkurrierender Institutionen/Regime oder *forum-shopping* angewendet »to select the optimal IGO to advance its preferences«

16 Economist, 7.4.2012: 25-28; weitere Evidenz bei Terhalle (2014).

(Drezner 2007: 86). Diese Haltung wird in vielen Fällen auch durch innenpolitische Differenzen hinsichtlich der Legitimität internationaler Organisationen beeinflusst.¹⁷ Im IMF haben die USA sich informelle Wege der Machtausübung aufgebaut, um ihre relativ geringer werdenden Stimmrechte zu kompensieren (Stone 2011). Große Teile der *Global Governance* Literatur sehen hierin zumeist krude Machtpraktiken. Sie übersehen dabei, was von der deutschen IB kaum perzipierte Völkerrechtler wie Martti Koskenniemi (2011) oder David Kennedy angedeutet haben: »We forget that law is not merely a matter of rights and duties, but also of privileges to injure without compensation« (Kennedy 2008: 849). Diese hier nur ausführlich aufgeführten Beispiele machen die Grenzen von *enmeshment* deutlich.

Aufbauend darauf (und der begrenzten Sozialisation Chinas) übersehen Zürn et al. zweitens eine der wichtigsten systemischen Entwicklungen der letzten fünf Jahre: die Herausbildung der Großmachtrivalität zwischen den USA und China. Drei Merkmale dieses Verhältnisses stechen hervor. Erstens: Zwischen diesen Staaten hat sich eine signifikante politisch-militärische Rivalität entwickelt. Trotz eines Dutzends Treffen zwischen den Spitzen beider Länder im *Strategic and Economic Dialogue* zwischen 2009 und 2012 hat sich das Verhältnis von chinesischem *bidding its time* und der *US-Rückkehr nach Asien* nurmehr zum kühlen Balancieren eines massiven »Vertrauensdefizits« entwickelt, wie es der neue chinesische Parteichef Xi Jinping verlautbarte (Guangjin/Yingzi 2012). Dies hat bisher jedoch keinen nachhaltigen Effekt auf die wirtschaftliche Interdependenz der beiden gehabt. Zweitens: Die USA und China befinden sich in einem Prozess reziproker Sozialisierung (Terhalle 2011). Dies bedeutet, dass die gegenseitige Beeinflussung der beiden Staaten ein Ausmaß erreicht hat, in dem jede Seite misstrauisch das Verhalten der jeweils anderen Seite in internationalen Institutionen und Regimen betrachtet und, daraus folgernd, sein Handeln so einrichtet, dass dies nicht zum Nachteil seiner Position in der globalen Machthierarchie wird. Dieser Prozess hat die beiden Länder zentral für die Weltpolitik werden lassen, »[because] the global order and the attitudes and behavior of these two important states are a mutually constitutive social phenomenon« (Foot/Walter 2011: 23). Am deutlichsten hat sich dies widergespiegelt im substantiellen Wandel globaler Machthierarchien. Wie ein ausgewiesener UN-Forscher kürzlich festhielt: »[while] P-5 coordination is still substantial [in the Security Council], bilateral US-China consultations outside the Council have become far more important« (Prantl 2012: 5). Drittens: Das oben beschriebene Misslingen der Sozialisation Chinas und des *enmeshment* Chinas und der USA hat den bestehenden *Global Governance*-Strukturen erheblich zum Nachteil gereicht. Keohane (2012: 134) hat dies wie folgt gefasst: »[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«. Dieser Prozess ist wesentlich durch die gewachsene Machtrivalität be-

17 Smith (1993); Mead (2002). Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich demokratische und republikanische Parallelen z.B. in der Frage *regime change* und der implizierten Übergehung multilateraler Institutionen verhältnismäßig einfach nachzeichnen lassen (Leffler 2011: 40-43).

fördert worden: »on balance, [it has] eroded the willingness of both to accept global normative frameworks as legitimate standards of appropriate behavior« (Foot/Walter 2011: 294). Deutliche äußere Anzeichen für diese Entwicklung hin zu einer stärker Großmacht-orientierten internationalen Politik sind in beiden Staaten erkennbar. Der Bericht des *National Intelligence Council* von 2012, der der neuen US-Regierung turnusgemäß vor Dienstbeginn vorgestellt wurde, sieht »a world in which the slow dissolution of the existing postwar order gives way to the return of great-power competition«.¹⁸ In China lässt sich dies an der (staatlich gelenkten) Orientierung der Forschungsagenden aufzeigen. So erhielt im November 2011 diejenige Universität den »highest grant for state-sponsored social science research«, die ihre Forschung bezog auf »[s]tudies on the evolution of the international structure and great-power interactions in the twentieth century« (Liang et al. 2012: 19).

Solche Beobachtungen lassen nun einen völlig anderen Schluss zu, von welcher Form von Politisierung die Weltpolitik heute bestimmt wird. Die systemische Machtrivalität zwischen den USA und China bildet den Kern der gegenwärtigen Transitionsphase der globalen Ordnung. Diese Rivalität hat bisher jene fundamentale Umgestaltung internationaler Institutionen verhindert, mittels derer die Blockaden in den bestehenden *Global Governance*-Strukturen aufgelöst werden könnte (Foot/Walter 2011). Was fehlt, ist ein neuer politischer Ausgleich (»grand bargain«) unter den Hauptakteuren bezüglich materieller Machtstrukturen, Weltordnungsperspektiven und des Managements der globalen Ordnung. Kurz: Die gegenwärtige Ordnung der internationalen Politik entbehrt *systemischer Legitimität*. Dies erklärt umgekehrt, einer repräsentativen Studie zufolge (CIGI 2012: 28), warum sich führende Praktiker und Forscher gleichermaßen einig sind hinsichtlich »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« – ob mit Blick auf WTO, IMF, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), ASEAN, *Responsibility to Protect* (R2P) oder *global aid regime*.

4. Globale Ordnung, internationale Organisationen – und »the Politics of Legitimacy«

Dem Betrachter bleibt somit aufgrund der theoretischen Einbettung des Themas seitens der Autoren verschlossen, warum sie nicht spätestens an dieser Stelle deutlich machen, wie sie jenes Phänomen konzeptionalisieren wollen, für das ihre Studie durchweg zentrales Erkenntnisinteresse bekundet: *globale Ordnung*. Indem dies unterbleibt und der Artikel einer Institutionenperspektive verhaftet bleibt, übersehen die durch die *Global Governance*-Literatur sozialisierten Autoren die zugrundeliegende globale Ordnungsfrage. In den gegenwärtig neuverhandelten Konturen der Weltordnung reflektiert sich jedoch der eigentliche Politisierungsprozess der

18 Financial Times, 13.9.2012: 12.

Gegenwart. Hier können aus Platzgründen nur die Umrisse eines alternativen Analyserahmens zur Untersuchung globaler Ordnung aufgezeigt werden. Dieser konzeptionelle Beitrag fügt sich in die jüngste deutsche Debatte zur Legitimationspolitik ein und zeigt, wie ein – bisher ausgebliebenes – »synthetische[s], integrierende[s] Legitimationskonzept[...]« aussehen könnte (Nullmeier et al. 2012: 32).

Ausgangspunkt ist die in der deutschen IB weitgehend vernachlässigte oder nur im Zuge konstruktivistischer Normenforschung bedachte Ordnungstheorie der Englischen Schule. Sie hat zwei hier wertvolle Vorteile. Erstens vermag sie den Zusammenhang zwischen globaler Ordnung und Legitimität zu beleuchten. Zweitens erlaubt sie eine Synthese materieller und ideeller Ordnungskomponenten und plaziert sich damit gewinnbringend an der Grenze von *logics of consequences* und *logics of appropriateness* (March/Olson 1998; Dessler/Owen 2005).

Zunächst nimmt die Theorie eine wichtige konzeptionelle Unterscheidung vor: *primary – secondary institutions*. Letztere sind in der Gestalt von Regimen und internationalen Organisationen bekannt; gerade weil diese jedoch allein »frozen decisions ... [are ... which] history has encoded into rules« (March/Olson 1984: 741), ist es wichtig zu erkennen, dass solche Institutionen auf einem zu einem früheren Zeitpunkt verhandelten machtstrukturellen und normativen Konsens beruhen. Gerade weil Institutionen solch eine frühere systemische Übereinkunft widerspiegeln (die sich dementsprechend unter anderen Bedingungen wandeln können), hat Martin Wight sie treffend als »pseudo-institutions« gekennzeichnet (Wight 1991: 141).

Primary institutions sind im Gegensatz dazu nach Buzan »fundamental and durable practices that are evolved more than designed«; »[they are] constitutive of actors and their patterns of legitimate activity in relation to each other« (Buzan 2004: 167). Legitimität »[is] created when a social function and status are allocated to something [i.e. legitimacy] but which do not reflect its intrinsic physical properties« (Buzan 2004: 166). Damit *primary institutions* als legitim angesehen werden können, müssen sie »some shared principle, norm or value« widerspiegeln (Buzan 2004: 175). Diese Prinzipien einer Ordnung sind *nicht* neutral; sie stellen mithin keine neutrale oder nur funktionale Agenda dar. Vielmehr ist es so, dass Ordnung voraussetzt »the existence of a particular kind of purposive pattern that human beings have infused with meaning, that involves a particular set of goals, objectives, and values, and that leads to a particular outcome« (Hurrell 2007: 2; Wolfers 1962: 89). Es sind die gemeinsamen Überzeugungen (ähnlich Ruggies »constitutive rules« [1998; 1983]) davon, was für legitim gehalten wird, zusammen mit »some minimal common interests« (Dunne 2008: 273), die eine internationale Ordnung (oder *international society*) begründen. Damit reflektiert Ordnung ein (wandelbares) Maß an »shared ideas that exist between actors and that are embedded in historical practice and in historically constructed normative structures – in international legal rules and practices, in international political norms, and in the dominant ideologies and practices that animate them« (Hurrell 2007: 17). Diese Nähe zu Normen und Legitimität hat die Englische Schule offen für konstruktivistische Ansätze gemacht. Dabei wird häufig übersehen, dass sich die Theorie das jeweilige Oszillieren

der internationalen Politik zwischen stärker norm- und stärker machtorientierten Zuständen zugrunde gelegt hat (Bull 2002: 49). Somit müssen deutlicher normgestützte Ansätze immanent balanciert werden gegen die vorherrschende (ebenfalls wandelbare) Konstellation materieller Bedingungen in der internationalen Politik (Buzan 2004: 251-7; Little 2007: 271-2, 282-3).

Soweit bietet die Englische Schule ein generelles Verständnis von der politischen Suche nach einem »bargained consensus« (Little 2007: 117) bezüglich der *primary institutions* an, das von der perzipierten Legitimität der sich entwickelnden politischen Praktiken der wichtigsten Akteure abhängt. Betrachtet man einige *primary institutions* und ihre Derivate der *secondary institutions*, so wird der mangelnde Legitimitätskonsens deutlich: Diplomatie/Multilateralismus (United Nations Security Council (UNSC), WTO), Machtgleichgewicht (ASEAN) oder Völkerrecht/Souveränität (R2P).

Ian Clark (2005) hat das Verhältnis von Legitimität und (Konsens über) Ordnung weiter verdichtet. Einer seiner wesentlichen Beiträge besteht darin, dass er die (formelle und informelle) internationale Verhandlung von Legitimitätsvorstellungen greifbar gemacht hat. Er tut dies, indem er die Dynamiken analysiert, die die *politics of legitimacy* ausmachen.

Legitimität wird weithin hergeleitet aus der Idee *law rationality*, also Legalität (Wolfrum 2008), oder der Idee *substantive value rationality*, also Moralität/Gerechtigkeit. Beide implizieren, dass »[legitimacy is] intrinsically bound up with adherence to established rules« (Clark 2005: 18). Die wichtige Frage, die Clark stellt, ist, ob diese beiden Ideen Legitimität konstituieren oder ob sie sich dennoch davon unterscheidet. Er fragt deshalb, was passiert, wenn »legality and morality pull apart?« (Clark 2005: 19). Bevor er diese Frage beantwortet, bezieht er das dritte Konzept ein, das in Debatten zu Legitimität hinzugezogen wird: *constitutionality* (Ikenberry 2001). Es impliziert »a sense of what is politically appropriate, rooted in expectations rather than in rules« (Clark 2005: 19). Diese drei Elemente haben den Rahmen für die herrschenden Vorstellungen von Legitimität geprägt. Indem Clark jedoch die Kombination der Englischen Schule von materiellen und ideellen Faktoren berücksichtigt, folgert er konsequenterweise, dass »only within the context of power relations [...] legitimacy becomes relevant at all« (Clark 2005: 20). Er beobachtet, dass die Disziplin Legitimität im Wesentlichen die Aufgabe zuweist, Politik glaubwürdig zu machen und damit Macht einzuhegen. Doch er betont umgehend, dass diese Prozesse nicht getrennt voneinander bestehen können (Clark 2005: 21). Vielmehr besteht eine Wechselwirkung, wonach Legitimität Macht formt und dabei gleichzeitig durch Macht geformt wird.

Damit kann Clark seine Ausgangsfrage beantworten. Wenn die Verständnisse der Akteure bezüglich *legality*, *morality* und *constitutionality* regelmäßig in verschiedene Richtungen weisen und wenn es gleichzeitig so ist, dass die instabile Beziehung dieser drei zueinander durch die bestehende Machtbalance betrachtet werden muss, dann steht fest, dass kein Element für sich betrachtet Legitimität ausmachen kann. Im Gegenteil: Alle vier müssen als komplementär betrachtet werden, da sie sich auf der stets umstrittenen Suche nach einem Konsens wesentlich untereinander

beeinflussen. Dieser umstrittene Prozess der politischen Konsensfindung ist es, der die »inescapably political nature of legitimacy« reflektiert (Clark 2005: 208; ähnlich Koskenniemi 2011: vi). Damit ist ein Rahmen vorgeschlagen, wie die Politik systemischer Legitimität verstanden werden kann.

Gleichviel welche Schwächen diesem Analyserahmen inhärent sind, er zeigt einen bisher nicht betrachteten Weg auf, wie die Neuverhandlung eines politischen Ausgleichs unter den führenden Akteuren verstanden werden kann. Indem er sich von der vorwaltenden Institutionenperspektive löst, da er diese (bei allen Unterschieden im Einzelnen) als *deadlocked* betrachtet, zielt er auf die Institutionen *zugegrundeliegenden* politischen Entscheidungen.

Zürn et al. erkennen die Verkürzung nicht, die ihrem Artikel vorausgeht, weil die *Global Governance*-Literatur »presupposes some common interests and goal orientations beyond the nation state« (Zürn 2010: 731; Zürn et al. 2012: 73, 87) und *Global Governance* als »emergent political order« betrachtet (Zürn 2007). In »International Authority and its Politicization« (Zürn et al. 2012: 72) wird diese weiterhin bestehende Verwurzelung daran deutlich, dass die Autoren sich auf einen von Zürn (2004) verfassten Artikel stützen, der *Global Governance* genau in dieser Form versteht.¹⁹ Nicht nur hatte Renate Mayntz bereits auf die zentralen Voraussetzungen für die Gültigkeit von *Global Governance*-Theorien und damit deren inhärente Begrenztheit hingewiesen (Mayntz 2008: 48). Das *a priori* festgesetzte (liberale) Verständnis von Zürn et al. hinsichtlich der Verbindung politischer »interdependence and enlightened self-interest« (Koskenniemi 2011: 316) als Vehikel zur Lösung globaler Probleme mittels internationaler Organisationen übersieht damit den entscheidenden Punkt: Die Grundlagen, auf denen ihre Ideen beruhen, setzen eine (von ihnen nicht konzeptionalisierte) Ordnung voraus, die heute aber im wesentlichen umstritten ist. Ihr dekontextualisierter Gedanke der jetzt einsetzenden Politisierung von Organisationen berührt deshalb nur die Oberfläche einer weit umfassenderen Problematik: diejenige der Neuverhandlung systemischer Legitimität.

5. Zusammenfassung und Ausblick

An dem von der Politisierungsliteratur formulierten Trend in der internationalen Politik wurden zwei wesentliche konzeptionelle Kritikpunkte geäußert. Erstens: Der Politisierungsbegriff ist inkohärent. Zweitens: Der mit Politisierung in Verbindung gesetzte, aber nicht konzeptionalisierte Begriff der globalen Ordnung wird dekontextualisiert verwendet.

Der erste Punkt beinhaltet zwei Komponenten. Zum einen stehen sich die Souveränitätsvorstellungen der die Politisierung angeblich tragenden Akteure (NGOs, Einzelpersonen, aufstrebende Mächte) mit Blick auf die Entwicklung einer globalen Ordnung *beyond the state* diametral gegenüber. Zum zweiten erweist sich die

19 Überdies ist der *westliche* Bias an der rein auf OECD-Daten beruhenden Methodik erkennbar (Zürn et al. 2012: 77, 97).

von den Autoren vorausgesetzte Komplementarität der drei Akteure hin zu einer Ordnung *beyond the state* als nicht richtig. Vielmehr zeigt sich, dass das Verhältnis zwischen den Akteurseinheiten im Kern durch eine Machtkomponente gekennzeichnet ist und somit die Grundbedingungen des von Zürn et al. postulierten, diskursiven »reflexive stage« der Weltpolitik unterläuft (Zürn et al. 2012: 72). Die von den Autoren zusammengeschmiedeten Akteurseinheiten charakterisiert ein konzeptionell-argumentativ nicht haltbares Maß an Ungleichheit in ihren Souveränitätsvorstellungen. Deshalb müssen die drei Akteurseinheiten als Träger des »rise of a global order« wieder voneinander getrennt werden. Geschicht dies nicht, müssten die Autoren zeigen, dass NGOs, Einzelpersonen und aufstrebende Mächte als die wesentlichen Träger der Politisierungsthese die (unverständlichlicherweise außer Acht gelassene) USA auf eine Ordnung *beyond the nation state* verpflichten können. Dies scheint nicht nur aus US-Perspektive einer Quadratur des Kreises gleichzukommen.

Der zweite konzeptionelle Kritikpunkt betrifft die genauere Betrachtung des für die Autoren zentralen, aber nicht konzeptionalisierten Begriffs der globalen Ordnung. Drei außer Acht gelassene Argumentationsstränge führen zur Dekontextualisierung dieses Kembegriffs. Erstens kann der von den Autoren genutzte Begriff des *resistance* aufstrebender Mächte nicht erklären, warum dieses überhaupt möglich geworden ist. Die Antwort findet sich im enormen Zuwachs an materieller Macht. Zweitens wird *resistance* allein als allgemeiner Prozess der kritischen Hinterfragung des institutionalisierten *status quo* gedacht, dessen Dekontextualisierung ihn seiner spezifischen Qualität beraubt. Erst die Betrachtung der Prozesse *socialization* und *enmeshment*, deren Scheitern dem Entstehen von (dem hier besser geeignet als *resistance* betrachteten) *revisionism* vorausgegangen ist, lässt die eigentliche Qualität des Begriffs *resistance* erkennen. Dies legt dann drittens die Frage nahe: in was genau sollten aufstrebende Mächte sozialisiert werden? Die Antwort liegt in der von den USA geschaffenen liberalen Ordnung. Dadurch, dass die US-Ordnung von den Autoren außer Acht gelassen wird, wird eine weitere, zentrale Schwäche des Ansatzes offenbar. Die dekontextualisierte Fokussierung von Widerstand auf aufstrebende Mächte zeichnet das theoretische Bild globaler Ordnung *ohne* die USA. Die USA wird damit implizit mit der passiven Aufrechterhaltung des Status quo gleichgesetzt. Dies verkennt die Rolle der USA als Begründer der Ordnung und ihre Mittel, darin ihre Vormacht zu erhalten. Zum einen übersieht dies, dass die USA in Zeiten struktureller Machtverschiebungen neben multilateralen Ansätzen traditionell auch auf ihre revolutionäre Außenpolitiktradition zurückgegriffen haben, wenn ihre Sicht des *just disequilibrium* in Gefahr ist. Und zum anderen übersehen die Autoren die mithin wichtigste systemische Entwicklung der letzten fünf Jahre: das Entstehen der und die weltpolitische Dominanz der Großmachtrivalität zwischen China und den USA.

Dies führt im Ergebnis zu einer völlig anderen Perzeption von Politisierung. Die systemische Machtrivalität zwischen den USA und China bildet den Kern der gegenwärtigen Transitionsphase der globalen Ordnung. Die Rivalität dieser uneuropäisch souveränitätsbewussten Großmächte hat bisher jene fundamentale Umgestal-

tung internationaler Institutionen verhindert, mittels derer die Blockaden in den bestehenden *Global Governance*-Strukturen aufgelöst werden könnte (Foot/Walter 2011). Was fehlt, ist ein neuer politischer Ausgleich (»grand bargain«) unter den Hauptakteuren bezüglich materieller Machtstrukturen, Weltordnungsperspektiven und des Managements der globalen Ordnung. Kurz: Die gegenwärtige Ordnung der internationalen Politik entbehrt systemischer Legitimität.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme wird die Neu-Konzeptionalisierung von Politisierung im Sinne der Neuverhandlung systemischer Legitimität als notwendige Alternative angeboten. Rekurriert wird dabei in erster Linie auf den Ordnungsbegriff der Englischen Schule und die Operationalisierung der Verhandlung globaler Legitimität durch Clark (2005). Damit wird der von Zürn et al. zwar als zentral betrachtete, aber an keiner Stelle systematisierte Begriff der globalen Ordnung konzeptionell untermauert.

Last but not least: Der Artikel von Zürn et al. hat seine herausragende Position in der Politisierungsliteratur – verfrüht – dadurch unterstrichen, dass er die »ausführliche Konzeptionalisierung unterschiedlicher Formen von Autorität« vorwegnehmen wollte (WZB 2012: 6). Diese wiederum sollte die theoretische Grundlage eines von der Leibniz-Gesellschaft geförderten Großprojekts mehrerer Exzellenz-Institute zu »Contested World Orders« bilden (u.a. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), German Institute of Global and Area Studies (GIGA) und Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)). Die hier vorgetragenen konzeptionellen Erörterungen sollen deshalb in konstruktiver Absicht Anhaltspunkte liefern, um die Kohärenz der bisherigen theoretischen Diskussion zur Politisierung im Zusammenhang mit dem Thema *rise of a global order* in neuem Licht zu betrachten.

Literatur

- Acharya, Amitav* 2011: Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the Twenty-First Century, in: International Affairs 87: 4, 851-869.
- Avant, Deborah/Finnemore, Martha/Sell, Susan* (Hrsg.) 2011: Who Governs the Globe? New York, NY.
- Bache, Ian/Flinders, Matthew* (Hrsg.) 2004: Multi-Level Governance, New York, NY.
- Baldwin, David* 2000: Power and International Relations, in: Carlnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth (Hrsg.): Handbook of International Relations, Thousand Oaks, CA, 177-191.
- Barnett, Michael/Duval, Raymond* 2005: Power in Global Governance, New York, NY.
- Barnett, Michael* 2006: Social Constructivism, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations, Oxford, 251-270.
- Barnett, Michael/Sikkink, Kathryn* 2008: From International Relations to Global Society, in: Reus-Smit, Christian/Snidal, Duncan (Hrsg.): The Oxford Handbook of International Relations, Oxford, 62-83.
- Brown, Garrett* 2012: The Constitutionalization of What?, in: Global Constitutionalism 1: 2, 201-228.

- Brühl, Tanja* 2003: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcen-nachfrage (Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Band 42), Frankfurt a.M.
- Bull, Hedley* 2002: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York, NY.
- Buzan, Barry* 2004: *From International Society to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge.
- Buzan, Barry* 2007: *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Colchester.
- Buzan, Barry/Little, Richard* 2000: *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, Oxford.
- Centre for International Governance Innovation (CIGI)* 2012: An Unfinished House: Filling the Gaps in International Governance, in: <http://www.cigionline.org/publications/2012/6/unfinished-house-filling-gaps-international-governance>; 19.2.2013.
- Clark, Ian* 2005: *Legitimacy in International Society*, Oxford.
- Daase, Christopher* 2010: Theorie der Internationalen Beziehungen, in: Gerlach, Irene/Jesse, Eckhard/Kneuer, Marianne/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Politikwissenschaft in Deutschland*, Baden-Baden, 317-338.
- Deitelhoff, Nicole* 2012: Leere Versprechungen? Deliberation und Opposition im Kontext transnationaler Legitimitätspolitik, in: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik* (Leviathan Sonderband 27), 63-82.
- Dessler, David/Owen, John* 2005: Constructivism and the Problem of Explanation: A Review Article, in: *Perspectives on Politics* 3: 3, 597-610.
- Doyle, Michael* 2012: *Liberal Peace: Selected Essays*, New York, NY.
- Drezner, Dan* 2007: All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes, Princeton, NJ.
- Dunne, Tim* 2008: The English School, in: Reus-Smit, Christian/Snidal, Duncan (Hrsg.): *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, 267-285.
- Elliot, Kimberley/Kar, Debayani/Richardson, David* 2004: Assessing Globalization's Critics: »Talkers Are No Good Doers«?, in: Baldwin, Robert/Winters, Alan (Hrsg.): *Challenges to Globalization*, Chicago, IL, 17-62 (appendix A).
- Eriksena, Stein S./Sindinga, Ole J.* 2013: There is no Global Public: The Idea of the Public and the Legitimation of Governance, in: *International Theory* 5: 2, 213-237
- Fanon, Frantz* 1965: *The Wretched of the Earth*, New York, NY.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.
- Foot, Rosemary/Walter, Andrew* 2011: *China, the United States, and Global Order*, Cambridge.
- Goh, Evelyn* 2007-8: Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies, in: *International Security* 32: 3, 113-157
- Guangjin, Cheng/Yingzi, Tan* 2012: Vice-President's Trip to Address »Trust Deficit« With US, in: *China Daily*, 10.2.2012, http://www.chinadaily.com.cn/cndy/2012-02/10/content_14573690.htm; 12.1.2013
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39: 1, 1-23.
- Huang, Jing* 2010: China's Approach and Perception Towards Informal Multilateral Groupings, in: http://www.icrier.org/pdf/Jing-Heiligendamm_Paper_1.pdf; 26.2.2013
- Hurrell, Andrew* 1999: Security and Inequality, in: Hurrell, Andrew/Woods, Ngaire (Hrsg.): *Inequality, Globalization, and World Politics*, Oxford.
- Hurrell, Andrew* 2007: *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford.

- Ikenberry, John* 2011: Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order, Princeton, NJ.
- Ikenberry, John* 2001: After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars, Princeton, NJ.
- Jackson, Robert* 2000: The Global Covenant, Oxford.
- Jönsson, Krister/Tallberg, Jonas* 2010: Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications, Hounds mills.
- Kempf, Gustav* (Pseudonym für Wickert, Erwin) 2002: Chinas Außenpolitik. Wege einer widerwilligen Weltmacht, München.
- Kennedy, David* 2008: The Mystery of Global Governance, in: http://www.law.harvard.edu/faculty/dkennedy/publications/Kennedy_GlobalGovernance.pdf; 2.6.2012.
- Keohane, Robert* 2012: Twenty Years of Institutional Liberalism, in: International Relations 26: 2, 125-138.
- Keohane, Robert* 1984: After Hegemony, Princeton, NJ.
- Kingsbury, Benedict/Krisch, Nico* (Hrsg.) 2005: The Emergence of Global Administrative Law, in: Law and Contemporary Problems 68: 1.
- Koskeniemi, Martti* 2011: The Politics of International Law, Oxford.
- Krasner, Stephen* 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: World Politics 28: 3, 317-347.
- Krasner, Stephen* 1999: Sovereignty: Organized Hypocrisy, Princeton, NJ.
- Leffler, Melvyn* 2011: 9/11 in Retrospect: George W. Bush's Grand Strategy, Reconsidered, in: Foreign Affairs 90: 5, 33-44.
- Liang, Zhi/Yafeng Xia/Chen, Ming* 2012: Recent Trends in the Study of Cold War History in China, in: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ECNU-WWICS_Occasional_Paper_Recent_Trends_in_the_Study_of_Cold_War_History_in_China.pdf; 18.1.2013
- Little, Richard* 2007: The Balance of Power in International Relations: Metaphors, Myths, and Models, Cambridge.
- March, James/Olsen, Johan* 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization 52, 943-969.
- March, James/Olsen, Johan* 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: American Political Science Review, 78, 734-749.
- Martens, Kerstin* 2011: Civil Society and Accountability of the United Nations, in: Scholte, Jan Aart (Hrsg.): Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance, Cambridge, 42-57.
- Martens, Kerstin* 2005: NGOs and the United Nations – Institutionalization, Professionalization and Adaptation, Basingstoke.
- Mayntz, Renate* 2008: Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Zürn, Michael/Schuppert, Folke (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, Wiesbaden, 43-61.
- Mazower, Mark* 2011: Governing the World: The History of an Idea, New York, NY.
- McGrew, Anthony* 2006: Globalization and Global Politics, in: Baylis, John/Smith, Steve (Hrsg.): The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations, Oxford, 19-44.
- Mead, Walter R.* 2002: Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World, New York, NY.
- Mearsheimer, John* 1994/95: The False Promise of International Institutions, in: International Security 19: 3, 5-49.
- Moravcsik, Andrew* 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization, 51, 512-553.
- Narlikar, Amrita* 2010: New Powers: How to Become One and How to Manage Them, London.
- Noesselt, Nele* 2010: Alternative Weltordnungsmodelle? IB-Diskurse in China, Wiesbaden.

- Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher 2012: Der Aufstieg der Legitimationspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, Baden-Baden, 11-38.
- Prantl, Jochen 2012: Rise of the East, Decline of the West? Global Security Governance in Transition (Lee Kuan Yew School of Public Policy. Policy Brief Series 6, March 2012), Singapur.
- Rixen, Thomas/Zangl, Bernhard 2012: Die Politisierung internationaler Institutionen. Legitimation durch Konstitutionalisierung oder durch Souveränität, in: Nullmeier, Frank/Geis, Anna/Daase, Christopher (Hrsg.) 2012: Der Aufstieg der Legitimationspolitik, Baden-Baden, 118-134.
- Rutherford, Kenneth R. 2000: The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines, in: World Politics 53: 1, 74-114.
- Shambaugh, David 2013: China Goes Global: The Partial Power, New York, NY.
- Smith, Rogers M. 1993: Beyond Tocqueville, Myrdal, and Hartz: The Multiple Traditions in America, in: American Political Science Review 87: 3, 549-566.
- Spence, Jonathan 1990: The Search for Modern China, New York, NY.
- Stone, Randall 2011: Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy, New York, NY.
- Stroup, Sarah 2012: Borders Among Activists: International NGOs in the United States, Britain and France, Ithaca, NY.
- Tepe, Daniela 2012: The Myth about Global Civil Society: Domestic Politics to Ban Landmines, Houndsills.
- Terhalle, Maximilian 2011: Reciprocal Socialization, in: International Studies Perspectives 12: 4, 341-361.
- Terhalle, Maximilian 2014: Global Orders: Contestation, Legitimacy and Transition (unter Vertrag bei Palgrave Macmillan), i.E.
- United States National Security Strategy (NSS) 2010: <http://whitehouse.gov/nsc/nss/2010>; 28.10.2010.
- Waltz, Kenneth 1999: Globalization and Governance, in: Waltz, Kenneth (Hrsg.) 2008: Realism and International Politics, New York, NY, 230-245.
- Wight, Martin 1991: Power Politics, hrsg. von Hedley Bull und Carsten Holbraad, Leicester.
- Wolfsers, Arnold 1962: Discord and Collaboration: Essays on International Politics, Baltimore, MD.
- Wolfgram, Rüdiger 2008: Legitimacy in International Law, Berlin.
- WZB 2012: Der Kampf um die Weltordnung, in: http://www.wzb.eu/sites/default/files/projekte/contested-world-orders_1.pdf, 22.12.2012.
- Yahuda, Michael 2011: The International Politics of the Asia-Pacific, Routledge 2011.
- Zürn, Michael 2004: Global Governance Under Legitimacy Pressure, in: Government and Opposition 39: 2, 260-287.
- Zürn, Michael 2007: Global Governance as an Emergent Political Order: The Role of Transnational Non-Governmental Organisations, in: Schuppert, Gunnar (Hrsg.): Global Governance and the Role of Non-State Actors, Baden-Baden, 31-45.
- Zürn, Michael 2010: Global Governance as Multi-Level Governance, in: Levi-Faur, David (Hrsg.): Oxford Handbook of Governance, Oxford, 730-744.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012: International Authority and Its Politicization, in: International Theory 4: 1, 69-106.