



Globales Regieren

Die politikwissenschaftliche Debatte über die europäischen Ursprünge von global governance

Christian Tuschhoff

Leistungen globalen Regierens

Globales Regieren oder *global governance* (Risse 2008; Schuppert 2008; Schuppert/Zürn 2008) erfordert, dass die beteiligten Akteure zumindest zwei Leistungen erbringen: Erstens müssen sie ein System erschaffen, das den einzelnen Mitgliedern übergeordnetes *allgemeines* Interesse schafft (Krasner/ Risse 2014). Ein solches Interesse kann z.B. Frieden oder Wohlstand für alle sein. Zweitens muss der Fortbestand eines solchen Systems dadurch gewährleistet sein, dass es eine legitime internationale öffentliche Macht gibt, die von den Mitgliedern gestützt wird. Diese Macht wird vor allem auch durch die Praxis der Zurückhaltung bzw. Selbstbeschränkung der Mitglieder bei der Wahrnehmung von Eigeninteressen sichergestellt. Die Ausübung der Praxis führt wiederum zu einer Form von Teilhabe an internationalen Beziehungen und zu einer dünnen (d.h. oberflächlichen) sozialen Bindung der Eliten und Gesellschaften unter einander, die kollektive Solidarität und geteilten Zweck internationalen Regierens erzeugt (Buzan/Lawson 2016: 184).

Europa im 19. Jahrhundert

Diese beiden System- oder Ordnungsleistungen wurden Jennifer Mitzen (2013) zufolge erstmals durch das europäische Konzert des 19. Jahrhunderts in der Folge des Wiener Kongress geschaffen. Erstmals wurde nach Kriegen nicht die Pfründe des Sieges verteilt, sondern eine Ordnung geschaffen – eine „sichtbare Hand“ internationalen Regierens (Mitzen 2013: 101). Als wichtigstes Ergebnis konnte der Frieden in Europa über

vergleichsweise lange Zeiträume gewahrt werden.

MACHTGLEICHGEWICHT UND LEGITIMITÄT

Dieser Befund und die ihm zugrunde liegende „Geheimnisse“ für dauerhafte friedliche Beziehungen zwischen Staaten hatte schon Henry Kissinger beschäftigt (Kissinger 1972; Kissinger 1995). Der frühere amerikanische Sicherheitsberater und Außenminister sah diese erstens in einem ausgewogenen Machtgleichgewicht der Staaten sowie zweitens in der allseitigen Akzeptanz der legitimen zwischenstaatlichen Ordnung. Revolutionäre Mächte (wie Frankreich unter Napoleon oder die Sowjetunion während des Kalten Krieges) bezeichnete Kissinger als „revolutionär“, weil sie die legitime Ordnung nicht anerkannten, sondern danach trachteten, sie im Sinne von Eigeninteresse zu verändern. Insoweit waren dies Kissinger zufolge „revisionistische Mächte“.

„ENTWERTUNG“ MILITÄRISCHER MACHT

Der innovative Beitrag von Otto von Bismarck zu den Praktiken der friedensstiftenden, zwischenstaatlichen Ordnung im Europa des 19. Jahrhundert habe darin bestanden, dass er durch kluge Diplomatie militärische Macht als Instrument der Politik zwar nicht abgeschafft aber doch politisch „entwertet“ habe (Joffe 1999). Dies bedeutete, dass politische Ziele durch Einsatz von militärischen Instrumenten nicht erreichbar waren, sondern aussichtslos erschienen.

Nicht nur aus Gründen der Vollständigkeit sei hier allerdings erwähnt, dass die Analyse der europäischen Geschichte

weder die einzige noch die früheste ist, die zur Entdeckung von „Geheimnissen“ zwischenstaatlicher Friedfertigkeit geführt hat: Das sogenannte Tribut System in Asien war sogar eine weit länger dauernde Periode friedlicher Beziehungen und beruhte auf vollkommen anderen oder sogar gegenteiligen¹ Prinzipien, die aber ebenso wie in Europa der Praxis bedurften (Kang 2003-04; 2004; 2010; 2013; Tuschhoff 2015). Insoweit gibt es durchaus interessante und konkurrierende Praktiken zwischenstaatlicher Friedfertigkeit oder *global governance* in unterschiedlichen Weltregionen.

Warum konnte die Friedfertigkeit nicht bewahrt werden?

Bei der Betrachtung Europas fällt auf, dass Mitzen die anhaltende Friedfertigkeit von Staaten im 19. Jahrhundert sehr gut erklären kann. Aber es bleibt rätselhaft, warum Staaten die Praxis der zwischenstaatlichen Ordnung im 20. Jahrhundert nicht weiterführten, sondern sich in zwei extrem gewaltsame und opferintensive Weltkriege verstrickten. Warum brach die Ordnung des 19. Jahrhunderts zusammen?

Jenseits der geschichtswissenschaftlich vertretenen These, dass die Erhaltung von Machtgleichgewichten zu kompliziert geworden war und außergewöhnlich begabter Diplomaten wie Otto von Bismarck bedurft hätten (Clark 2013; Joffe 1999; Leonhard 2014; Münkler 2013), liefern Barry Buzan und George Lawson eine tiefgründigere Antwort (Buzan/Lawson 2013; 2015): Die zwischenstaatliche Friedensordnung beruhte auf der Annahme, dass es entweder keine gesellschaftlichen Veränderungen geben würde, oder diese keine Auswirkungen auf die zwischenstaatliche Ordnung ausüben könnten. Diese Annahme traf aber nicht zu.

¹ Während in Europa ein System zwischenstaatlicher Anarchie geschaffen wurde, auf dem insbesondere die neorealistische Theorie Internationaler Beziehungen beruht, entwickelten Asiaten friedliche

INNERGESELLSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE VERÄNDERUNGEN

Buzan und Lawson finden stattdessen eine Vielzahl von gesellschaftlichen Veränderungen teils materieller teils ideeller Natur. Sie reichen von der Industrialisierung und Bildung neuer Staaten bis zum Aufstieg neuer Ideologien wie Liberalismus, Kapitalismus und Nationalismus. Weltpolitisch zeichnete sich eine große Distanz zwischen dem industrialisierten „Kern“ des Westens und der „Peripherie“ des Südens ab. Die resultierenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konflikte dauerten bis heute an. Deshalb sei, so die Schlussfolgerung der beiden englischen Autoren, der Ursprung der heutigen internationalen Beziehungen im 19. Jahrhundert gelegt worden. Die damalige friedliche zwischenstaatliche Ordnung sei zerbrochen, weil sie zunehmend in Widerspruch geraten war zu den gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen, welche den Staaten die Praxis der von Mitzen genannten Prinzipien verunmöglichte.

SOZIALE (RE)KONSTRUKTION VON AUTORITÄT

Wie Buzan und Lawson heben auch Simmerl und Zürn den engen Zusammenhang zwischen zwischenstaatlichen Beziehungen einerseits und der Legitimität und Autorität von Regieren andererseits hervor (Simmerl/Zürn 2016). Für sie ist dabei entscheidend, wie dauerhaft und stabil die Autorität zwischen Regierenden und Regierten sozial konstruiert werden kann. Dabei ist die soziale Konstruktion wechselseitig und beruht sowohl auf *top-down* als auch *bottom-up* Praktiken. Ausgehend von Max Webers Typologie von Herrschaft zeigen sie, dass die gesellschaftliche Legitimierung staatlicher oder nicht-staatlicher Autorität eine wichtige Voraussetzung für moderne internationale Beziehungen ist.² Wo

zwischenstaatliche Beziehungen auf der Grundlage von kultureller Hierarchie.

² Simmerl und Zürn nehmen die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft bewusst nicht vor, weil ihrem Verständnis zufolge globale Regieren

Autorität gesellschaftlich untergraben wird, wie im Europa des 19. Jahrhunderts, haben Staaten es schwer, untereinander friedliche Beziehungen zu unterhalten, wie Buzan und Lawson es beschrieben haben (Buzan/Lawson 2013; 2014; 2015). Insofern setzt Frieden stabile, legitime und akzeptierte Beziehungen zwischen Staat (oder Eliten) einerseits und Gesellschaft andererseits voraus.

Der Wissenschaftsstreit über den Frieden im 19. Jahrhundert

Im Lichte der unterschiedlichen Interpretation internationaler Beziehungen im Europa des 19. Jahrhunderts ist darüber hinaus der argumentative Schlagabtausch zwischen Mitzen einerseits und Buzan/Lawson andererseits interessant, der in der Fachzeitschrift *Perspectives on Politics* (14/6, 2016) ausgetragen wurde.

Buzan und Lawson identifizieren zwei historische Entwicklungen, die die Friedensordnung im Europa des 19. Jahrhundert zu Fall brachte. Dies waren zum einen die Uneinigkeit zwischen den Mitgliedern, wie denn die Beziehungen zu außereuropäischen Staaten gestaltet werden sollten. Ein wichtiger Streitpunkt zwischen Großbritannien und den Kontinentalstaaten war, ob in gesellschaftliche Konflikte außerhalb Europas interveniert werden sollte oder nicht. Es zeichnete sich daher eine Differenz ab zwischen innereuropäischen und außereuropäischen Beziehungen, die auf eine Regionalisierung von Weltpolitik hinauslief. Eine ähnliche Debatte gibt es heute zur sogenannten internationalen Schutzverantwortung *responsibility to protect*.

Gleichzeitig geriet jedoch zum anderen die zwischenstaatliche Friedensordnung in Europa in zunehmenden Widerspruch zur Dynamik innergesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Die Praktiken zwischenstaatlichen Friedens erforderten

in einer Weltgesellschaft stattfindet, die diese Unterscheidung nicht kennt. Der Kerngedanke lässt sich aber auch auf Modelle übertragen, in denen Regieren primär durch Staaten erfolgt.

die Verhinderung innergesellschaftlicher Revolutionen. In dem Maße aber, wie es misslang, innergesellschaftliche Kräfte einzuhegen, musste auch die zwischenstaatliche Friedensordnung zerbrechen, weil neue Eliten sich nicht mehr an die Prinzipien gebunden fühlten und die Praktiken zugunsten nationalstaatlicher Interessenwahrnehmung veränderten (Buzan/ Lawson 2016: 185).

Mitzen räumt in ihrer Replik auf Buzan und Lawson beide Kritikpunkte ein. Sie hält aber an ihrem theoretischen Ergebnis fest: globales Regieren ist mehr als reine zweckrationale, zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Es zielt auf eine neue Qualität von Zweckbestimmung, die auf die Schaffung kollektiver Güter (wie Frieden) gerichtet ist. Friedensordnungen bedürfen deshalb der „kollektiven Absichtlichkeit“, die auf gemeinsamen Verpflichtungen und Offenkundigkeit beruht. Sie sieht den Wert ihres Buches deshalb vor allem auch in der Erarbeitung dieser konzeptionellen Grundlagen für Frieden.

KONZEPTE UND ANNAHMEN

Mitzens Besprechung des Buches von Buzan und Lawson kritisiert daher nicht so sehr die Darstellung historischer Entwicklungen, sondern die konzeptionellen Grundlage und erkenntnistheoretischen Annahmen (Mitzen 2016). Welche konkreten Ursachen sich hinter den weittragen Transformationen verbergen, sei ebenso unklar wie das Zusammenwirken einzelner Komponenten eines komplexen Ursachengebildes, das „Machtmodus“ genannt werde. Diese Kritik zielt auf die fehlende Klarheit der wesentlichen Triebkräfte. Damit könnten die „Warum?“ Fragen nicht zufriedenstellend beantwortet werden.

Mitzen bezweifelt außerdem, dass alle entscheidenden Triebkräfte gegenwärtiger internationaler Beziehungen ihren

Anders als Mitzen oder Buzan/Lawson sehen sie jedoch die Ursprünge moderner Internationaler Beziehungen nicht im 19. Jahrhundert.

Ausgangspunkt im 19. Jahrhundert hätten. Ideen wie Liberalismus seien früher formuliert worden und aufgekommen. Neue Konflikte wie Dekolonialisierung oder Demokratisierung entstammen hingegen eher dem 20. als dem 19. Jahrhundert.

DER ZWECK VON FORSCHUNG ÜBER INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

In ihrer Replik weisen Buzan und Lawson darauf hin, dass ihr Buch nicht auf die Beantwortung von „Warum?“ Fragen ziele, sondern darauf, wie bestimmte Ereignisse oder sogar moderne internationale Beziehungen möglich geworden seien. Ohne gute Antworten auf „wie war es möglich?“ Fragen könnten „warum?“ Fragen nicht sinnvoll gestellt werden. Politikwissenschaftliche Konzepte seien deshalb nicht mit Objekteigenschaften ausgestattet, die man festmachen könnte, wie Mitzen unterstellt. Buzan und Lawson

verstehen Konzepte eher als offene Formationen, die eher konstitutiv und nicht kategorial seien. Sie änderten ihre Bedeutung und Signifikanz über Zeit und seien nicht konstant in Ort und Zeit. Buzan und Lawson zielen deshalb nicht auf Verallgemeinerung in Sozialwissenschaften sondern auf historisch kontingente Erkenntnis.

Diese Debatte zeigt deshalb, dass nicht nur unterschiedliche Interpretationen von Geschichte die Auseinandersetzung prägt, sondern auch sehr unterschiedliche Vorstellungen davon, welchen Erkenntniszweck Sozialwissenschaften verfolgen sollen und was daher „gute“ Politikwissenschaft ist. Der wechselseitigen Bewertung der jeweiligen Bücher liegen unterschiedliche erkenntnistheoretische Maßstäbe zugrunde.

Literatur

- Buzan, Barry/ Lawson, George (2013), 'The Global Transformation. The Nineteenth Century and the Making of Modern International Relations', *International Studies Quarterly*, 57 (3): 620-634.
- Buzan, Barry/ Lawson, George (2014), 'Capitalism and the emergent world order', *International Affairs*, 90 (1): 71-91.
- Buzan, Barry/ Lawson, George (2015), *The Global Transformation. History, Modernity and the Making of International Relations*, 1. publ. Aufl. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry/ Lawson, George (2016), 'Critical Dialogue. Power in Concert. The Nineteenth-Century Origins of Global Governance by Jennifer Mitzen', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 184-187.
- Clark, Christopher (2013), *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914* London, UK, New York, NY; Toronto; Dublin; Melbourne; New Delhi: Penguin Books.
- Joffe, Josef (1999), 'Germany: The Continuities from Frederick the Great to the Federal Republic' in: Robert A. Pastor (Hrsg.), *A Century's Journey. How the Great Powers Shape the World* New York, NY: Basic Books, 91-138.
- Kang, David C. (2003-04), 'Hierarchy, Balancing, and Empirical Puzzles in Asian International Relations', *International Security*, 28 (3): 165-180.
- Kang, David C. (2004), 'The Theoretical Roots of Hierarchy in International Relations', *Australian Journal of International Affairs*, 58 (3): 337-352.
- Kang, David C. (2010), 'Hierarchy and Legitimacy in International Systems: The Tribute System in Early Modern East Asia', *Security Studies*, 19 (4): 591-622.
- Kang, David C. (2013), 'International Relations Theory and East Asian History', *Journal of East Asian Studies*, 13 (2): 181-206.
- Kissinger, Henry (1972), *Großmacht Diplomatie. Von der Staatskunst Castlereaghs und Metternichs.*, Ungekürzte Ausg. Aufl. Frankfurt/M.: Ullstein.
- Kissinger, Henry A. (1995), *Diplomacy* New York, NY: Touchstone Books.
- Krasner, Stephen D./ Risse, Thomas (2014), 'External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction', *Governance*, 27 (4): 545-567.

- Leonhard, Jörn (2014), *Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs* München: C.H. Beck Verlag.
- Mitzen, Jennifer (2013), *Power in Concert. The Nineteenth-Century Origins of Global Governance* Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Mitzen, Jennifer (2016), 'Critical Dialogue. The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations by Barry Buzan and George Lawson', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 187-190.
- Münkler, Herfried (2013), *Der große Krieg. Die Welt 1914-1918* Berlin: Rowohlt Verlag.
- Risse, Thomas (2008), 'Regieren in "Räumen begrenzter Staatlichkeit"? Zur *Reisefähigkeit* des Governancekonzeptes' in: Gunnar Folke Schuppert/ Zürn, Michael (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, 149-170.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008), 'Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs"' in: Gunnar Folke Schuppert/ Zürn, Michael (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13-40.
- Schuppert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael, Hrsg., (2008), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Simmerl, Georg/ Zürn, Michael (2016), 'Internationale Autorität', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 23 (1): 38-70.
- Tuschhoff, Christian (2015), *U.S.-China Great Power Relations. Ontological and Theoretical Sources of Conflict and Peaceful Change*, Konferenz zu Strategisches Dreieck USA-China-Europa, Johann-Wolfgang von Goethe University Frankfurt/M, November 18, 2015 (http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCS_document_000000023476 abgerufen am: November 19, 2015).