

Mathias Albert  
Nicole Deitelhoff  
Gunther Hellmann *Hrsg.*

# Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft



Springer VS

*Herausgeber*

Mathias Albert  
Bielefeld, Deutschland

Gunther Hellmann  
Frankfurt am Main, Deutschland

Nicole Deitelhoff  
Frankfurt am Main, Deutschland

ISBN 978-3-658-19779-7                      ISBN 978-3-658-19780-3 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-19780-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhalt

Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft: ein Problemaufriss ..... 1  
*Mathias Albert, Nicole Deitelhoff und Gunther Hellmann*

## **I Theoretisierung globaler Ordnung**

Die Ordnung der Weltgesellschaft. Zwischen Staatenanarchie und  
Weltstaatlichkeit ..... 23  
*Lothar Brock*

Ordnung als Problem der Weltpolitik ..... 57  
*Michael Zürn*

Außenpolitik und Ordnungsbildung. Horizonte der Theoretisierung und  
Forschung in den Internationalen Beziehungen ..... 77  
*Gunther Hellmann*

Gute und schlechte internationale Ordnung. Überlegungen zu den  
Perspektiven von Herrschaft in der künftigen Weltpolitik ..... 103  
*Harald Müller*

## **II Formen und Modi der Ordnungsbildung**

Exklusion durch Inklusion. Akteurskonstellationen in der Global  
Governance ..... 129  
*Tanja Brühl*

Privatisierung und Internationalisierung von Sicherheit in der Weltgesellschaft .....	157
<i>Anna Geis</i>	
Sektorale Ordnungspolitik im Wandel. Internationale Umweltregime .....	185
<i>Helmut Breitmeier</i>	
Souveränitätsdenken und Seerecht. Regionalisierung von Meerespolitik in der Arktis als neue Staatsräson .....	211
<i>Christoph Humrich</i>	
Internationale Nichtregierungsorganisationen (INGOs) und ihr Beitrag zum effektiven und legitimen Regieren in der Weltgesellschaft .....	243
<i>Ingo Take</i>	
Vom Wolf im Schafspelz. Blinde Flecken in der Forschung zu transnationalen Unternehmen und neuen Governance-Formen .....	277
<i>Melanie Coni-Zimmer und Annegret Flohr</i>	
Institutionalisierte Informalität. Ein Governance-Modus für ungewisse Zeiten .....	309
<i>Christopher Daase</i>	
 <b>III Die Normativität globaler Ordnung</b>	
Legitimität und Autorität in der globalen Ordnung .....	329
<i>Arthur Benz</i>	
Europäische Ordnung und Neue Staatsräson .....	353
<i>Frank Schimmelfennig</i>	
Private Regulierung und öffentliche Ordnung in der Weltgesellschaft .....	381
<i>Mathias Albert, Nicole Deitelhoff und Lisbeth Zimmermann</i>	
Autorinnen und Autoren .....	401

---

# Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft: ein Problemaufriss

Mathias Albert, Nicole Deitelhoff und Gunther Hellmann

---

## 1 Einleitung

Verweist die Rede von der *Ordnung* in der Weltgesellschaft auf eine denkbar breite, mithin nur soziologisch bzw. sozialtheoretisch und geschichtswissenschaftlich zu adressierende Frage, so legt das Thema des *Regierens* in der Weltgesellschaft eine enger umrissene politikwissenschaftliche Zuständigkeit nahe.

Der vorliegende Band umspannt diese Problemkreise auf eine spezifische Art und Weise. Er geht aus von Fragen des Regierens (bzw. allgemeiner: von „Governance“) in den internationalen Beziehungen, reflektiert aber, dass diese immer nur temporär auf Fragen effizienter und effektiver Problemlösung sowie damit verbundene Legitimitätsfragen beschränkt werden können. So verweist etwa schon die in Diskussionen um (global) Governance weiterhin nicht selten vorzufindende Konzentration auf „Problemlösung“ darauf, dass Fragen nach den gleichsam „hinter“ den Problemlösungsbestreben liegenden Herrschaftsverhältnissen spätestens dann auftauchen, wenn die den Problem- und Problemlösungskonstellationen selbst zugrundeliegenden Interessen Gegenstand von Analyse und kritischer Befragung werden. Ordnungsbildung und Ordnungswandel können in diesem Sinne überhaupt kaum sinnvoll ohne die Berücksichtigung gesellschaftlich vermittelter Interessenkonstellationen und ohne eine nähere Bestimmung des Verhältnisses zwischen privaten und öffentlichen Ordnungsansprüchen und -kompetenzen einerseits, sowie den sich ständig wandelnden Grenzen und Wechselbeziehungen zwischen politischem System und anderen gesellschaftlichen Bereichen andererseits adressiert werden.

Der so umrissene, weite thematische Spannungsbogen betrifft ein mithin für eine politikwissenschaftlich orientierte Disziplin der Internationalen Beziehungen zentrales Thema: die Bedingungen und Möglichkeiten internationalen oder globalen Regierens in einer sozialen Umwelt (Weltgesellschaft). Die Frage nach den Bedingun-

gen und Möglichkeiten des Regierens ist dabei nicht allein eine empirisch-analytische Frage, sondern beinhaltet notwendig immer auch eine normative Reflexion über die Konsequenzen der jeweiligen Ordnungsbildung. Alle drei Begriffe, Ordnung, Regieren und Weltgesellschaft tragen bereits diese Doppelcodierung in sich, wie wir in einem knappen Überblick über die Forschung in den Internationalen Beziehungen zeigen: Ordnung ist als systematisierendes Arrangement zu verstehen, entkommt aber nicht der Idee eines gerechtfertigten oder guten Arrangements; Regieren beschreibt die Praxis existierender Regulierungsstrukturen und -akteure und verweist zugleich auf die notwendige Rechtfertigung dieser Praxis. Weltgesellschaft schließlich meint einerseits eine globale Konnektivität sozialer Zusammenhänge, führt aber mithin zumindest aspirativ auch die Idee einer globalen Vergesellschaftung mit Elementen von Vergemeinschaftung mit sich. Sie stellen mithin sowohl analytische als auch normative Begriffe dar, was ihr Verhältnis zueinander immer unter Spannung setzt zwischen empirisch zu beobachtenden Entwicklungen einerseits und ihrer normativen Rechtfertigung andererseits.

Der vorliegende Band greift diese Begriffe unter drei Perspektiven auf: Theorien globaler Ordnung, Formen und Modi globaler Ordnungsbildung und Normativität globaler Ordnung. Er enthält Beiträge, die aufbauend auf dem aktuellen Forschungsstand aktuelle Forschungsfelder umreißen und weiterführende Forschungsperspektiven entwerfen. Er verortet sich dabei insgesamt an der Schnittstelle einer Reihe von Diskussionen, die in den Internationalen Beziehungen (und an Schnittstellen zu anderen Disziplinen) zu Ordnung und Ordnungsbildung in der internationalen Politik, zum Regieren jenseits des Nationalstaates, sowie zur Stellung internationaler Politik in der Weltgesellschaft seit mehreren Jahren intensiv geführt werden.

---

## 2 Die Ordnung...

Der Begriff der Ordnung ist ein Grundbegriff des Politischen (und daher auch der Internationalen Beziehungen) mit einer langen Geschichte (Steiner 1984; Bräuer 2003). In dieser Geschichte spiegelt sich eine mehrdeutige Begriffsbedeutung wie sie sich auch mehr oder weniger explizit in der Theoriediskussion der IB findet.

Bereits in der griechischen Antike beschreibt Ordnung „ein geordnetes Verhältnis zwischen den Teilen eines Ganzen“, wobei der Bedeutungskern „im Militärischen und seiner Nähe zum Nomos der Polis“ liegt, er aber auch Verwendung in der Kosmologie und in der Naturphilosophie findet (Steiner 1984, S. 1249). Die Verwendung des Begriffs in einem doppelten Sinn – „als *taxis* im Sinne einer willkürlichen *Anordnung* und als *kósmos* im Sinne einer natürlichen, *gewachsenen*

Ordnung“ (Anter 2004, S. 22, Hervorh. im Original) – und mit unterschiedlich starker normativer Aufladung ist daher integraler Teil einer langen Begriffsgeschichte, wie er sich auch im Gebrauch in der Politik(wissenschaft) im Allgemeinen und den I(i)nternationalen Beziehungen im Besonderen spiegelt. „Ordnung“ bezeichnet sowohl in nüchterner Distanz einen Zusammenhang oder die Anordnung bestimmter Phänomene, die eine Systematik erkennen lässt, als auch die stärker normativ aufgeladene Beschreibung von Zwecken, d. h. bestimmten Zielen oder Werten, die als erstrebenswert angesehen werden.

Für den IB-Diskurs über internationale Ordnung hat Andrew Hurrell diese beiden Dimensionen mit den Kürzeln „order as fact“ und „order as value“ auf den Punkt gebracht (Hurrell 2007, S. 2), damit allerdings bereits eine Unterscheidung getroffen, die nicht alle bereit sind in ähnlicher Weise stark zu machen. So sehr sich etwa Hans Morgenthau, die diversen Vertreter der *English School* oder Michel Foucault jeweils unterscheiden mögen, so sehr ist ihr Ordnungsdenken sowohl analytisch wie auch (in unterschiedlicher Weise) stark normativ geprägt. Morgenthaus Denken etwa spiegelt eine durch ein pessimistisches Menschenbild angeleitete starke analytische Unterscheidung zwischen „domestic political order“ und „international order“ einerseits und den „normative orders of ethics, moral and law“ andererseits wider, die den Kampf um Macht nur begrenzt einhegen können (Morgenthau 1948, S. 21, 169). Bei den Vertretern der *English School* wird die doppelte Bedeutung von Ordnung als Dingen, die „according to some pattern“ aufeinander bezogen sind, genauso betont wie die normativen Zwecke aktiver *Ordnungsbildung*, die grundlegende menschliche oder soziale Ziele realisieren helfen und „Unordnung“ (als Zustand der Anarchie und Rechtlosigkeit) verhindern sollen (etwa Bull 1977, S. 3–4, 8, 23–26, 44–48). Deutlich anders geartete, aber nicht minder stark normativ aufgeladene Konnotationen unterliegen auch dem Ordnungsdenken Foucaults. Der Arrangement-Gedanke ist auch hier präsent, viel stärker aber noch die alles durchtränkende, disziplinierende Kraft diskursiver „Wissens-“ und „Wahrheitsordnungen“, denen sich niemand entziehen kann (Foucault 2000, S. 15, 94–95, 132).

In rationalistisch geprägten Ansätzen (Keohane 198; Fearon und Wendt 2002) hingegen dominiert die analytische Dimension. Ein Ganzes (z. B. das „internationale System“) wird sortiert (oder sortiert sich) aufgrund eines bestimmten Kräftespiels. „Groß-“ oder „Ordnungsmächte“ mögen dieses System prägen – aber Ordnung ist weniger das Produkt steuernden Eingreifens als das Ergebnis der Wechselwirkung bestimmter „Ordnungsprinzipien“ wie Anarchie oder Mächtegleichgewichten, die sich über Zeit herausgebildet haben – „order without an orderer“, wie Kenneth Waltz dies auf den Punkt gebracht hat (Waltz 1979, S. 89). In manchen, stärker historisch-institutionalistisch geprägten Varianten, wird dieser analytische Zugriff des Ordnungsdenkens zumindest durch die Prägekraft der Großmächte ergänzt –

wenn etwa John Ikenberry die Ordnungsmacht großer Staaten betont, nach großen Kriegen analog zu innerstaatlichen Verfassungen das „konstitutionelle“ Gefüge internationaler Normen und Institutionen neu zu regeln („power turned into order“; Ikenberry 2001, S. xiii). Trotzdem handelt es sich auch hier eher um einen rationalistischen Zugriff, weil weniger die Normativität des Gefüges als die (mehr oder weniger willkürlichen) „governing arrangements“ zwischen den Staaten (Ikenberry 2011, S. 26) das Ganze der Ordnung ausmachen (vgl. aber Müller in diesem Band).

So sehr man aber die eine oder die andere Dimension hervorheben mag, so sehr verweisen beide Ordnungsverständnisse, das stärker normativ geprägte und das eher rationalistisch geprägte, auf eine *Ordnungssemantik*, die (etwa im Kontrast zu „System-“ oder „Struktur“-Semantiken) fast immer das Wechselspiel ordnender Kräfte betont. Dieses Wechselspiel mag – um das für die IB mittlerweile gängige Sprachspiel der *Strukturierung* zu bemühen (Giddens 1986, S. 16–28) – im einen Fall stärker strukturell, im anderen Fall eher durch ordnungsbildende soziale Praktiken geprägt sein. Aber selbst wenn die anonymen Wirkkräfte von „Anarchie“ oder Mächtigegleichgewichten in den Vordergrund gerückt werden, erscheint „internationale Ordnung“ als ein konstitutives Beziehungsverhältnis, das analog zum Markt (Waltz) oder zu historisch kontingenten, makrosoziologisch konzeptualisierten sozialen Beziehungen (Wendt) zu denken ist. Im ersten Fall erscheinen ordnungsbildende Akteure wie idealisierte, rationale Marktteilnehmer: „patterns emerge and endure without anyone arranging the parts to form patterns or striving to maintain them. The acts and the relations of parties may be regulated through the accommodations they mutually make“ (Waltz 1979, S. 77, vgl. auch 71–72). Im zweiten Fall sind es geteilte Überzeugungen, die sich zu historisch kontingenten Mustern kooperativer oder konfliktiver Interaktion ausbilden und damit unterschiedliche „Kulturen der Anarchie“ begründen können (Wendt 1999, S. 246–312, insbes. 251).

Der Begriff der Ordnung ist mithin also zentral für *unterschiedlichste* Formen der Theoretisierung internationaler Politik. Manchmal ist er stärker normativ, manchmal stärker analytisch ausgerichtet. Hier geht es um das „Management“ einer gegebenen Ordnung, dort um die Überwindung oder Transformation solcher Ordnungen (Rengger 2000). Im einen theoretischen Vokabular werden strukturelle Dimensionen betont, im anderen eher Akteursqualitäten oder soziale Praktiken. Für den erfolgreichen (d. h. Verstehen ermöglichenden) Umgang ist dieser unterschiedliche Gebrauch nicht nur normal, sondern auch unproblematisch, da er offensichtlich wichtige Funktionen in unterschiedlichen Beschreibungs- und Erklärungskontexten erfüllt. Entscheidend bleibt, dass man sich der jeweiligen Kontextualisierung des Gebrauchs im Rahmen eines spezifischen Theorievokabulars bewusst ist (vgl. hierzu auch den Beitrag von Hellmann in diesem Band).

### 3 ...das Regieren...

Der Perspektive des Ordnungsdenkens im Sinne unterschiedlich stark ausgeprägter Akzentuierungen struktureller Prägung entspricht in der engeren IB-Forschung die Hinwendung zum Regieren bzw. zu Governance als Form der Organisation politischer Autorität jenseits des Nationalstaates. Bei näherer Betrachtung wird allerdings deutlich, dass das Governance-Konzept über weite Strecken nur wenige Einsichten in politische Ordnungsbildung ermöglichte. Zwar trat es mit einem solchen Anspruch auf, wenn etwa Zangl und Zürn (2003, S. 159) Governance als die an „sozialen Grundwerten orientierte Steuerung von problematischen Handlungszusammenhängen mittels dauerhafter Normen und Regeln“ definierten, jedoch blieb dieser Anspruch empirisch-analytisch oftmals uneingelöst. Governance, Regieren oder politische Steuerung hatten weniger die politische Ordnung im Blick, als vielmehr die effektive und legitime Regulierung von einzelnen Handlungsproblemen oder Handlungssektoren. In Frage stand, welche Akteure mittels welcher Ressourcen und über welche Governance Modi eine effektive und legitime Lösung von Handlungsproblemen ermöglichen würden (Greven 2007; Deitelhoff und Steffek 2009).

Auf der Strecke blieben dabei gerade jene Aspekte, die für die Ordnungsbildung, ihre Reproduktion und deren Legitimität im Ganzen entscheidend wären: die Frage der Macht oder Herrschaft (vgl. Mayntz 2004, S. 74): Wer entscheidet darüber, welche Handlungsprobleme regulierungsbedürftig sind oder auch nur, was ein *Handlungsproblem* ist? Wer entscheidet über die Nützlichkeit spezifischer Ressourcen und von Akteuren für die Regulierung und worin besteht eigentlich Effektivität und Legitimität einer Problemlösung? Gibt es und wenn ja in welchem Ausmaß gibt es tatsächlich geteilte soziale Grundwerte, auf denen Regulierung aufruhen kann? Diese Fragen sind aus unterschiedlichen Perspektiven immer wieder als Kritik an einer herrschaftsblinden bzw. eurozentrischen, harmonistischen Governance-Forschung vorgebracht worden.

#### 3.1 Von Kooperation zum Regieren: der „Turn to Governance“

Die Hinwendung zu Governance lässt sich als Ergebnis zweier Entwicklungen lesen, die eng miteinander verbunden sind: dem Handlungsverlust des Nationalstaats, wie er sich in Debatten um den „überforderten“ oder auch bereits den „kooperativen Staat“ spiegelt (vgl. Deitelhoff und Steffek 2009) und der veränderten institutionellen Landschaft der internationalen Politik, die sich mit den Schlagworten Vertiefung und Verbreitung fassen lässt (Zürn 2002; Deitelhoff und Zürn 2016).

Tatsächlich findet sich *Governance* bzw. in diesem Zugriff häufiger *politische Steuerung* schon in den 1980er Jahren, vor allem um den Verlust von Steuerungskapazitäten der OECD-Staaten im Kontext von wachsender Interdependenz, ökonomischer Globalisierung und gesellschaftlicher Verflechtung zu beschreiben (Scharpf 1992; Willke 1997). Der Nationalstaat reagiert darauf, in dem er den klassischen hierarchischen Steuerungsmodus zunehmend aufgibt und stattdessen gesellschaftliche Akteure und ihre Ressourcen in die politische Steuerung mit einbezieht. Er wird zum *primus inter pares* oder, wie Genschel und Zangl (2008) es nennen, zum Herrschaftsmanager, der die Fäden der einzelnen Autoritätsbereiche zwar noch zusammenhält, aber nicht mehr selbst die politische Steuerung in jedem Bereich ausübt, sondern diese an Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme delegiert (Mayntz 1998, 2004). In die Internationalen Beziehungen ist diese Debatte in den frühen 1990er Jahren im Kontext von Globalisierung bzw. gesellschaftlicher Denationalisierung als *Global Governance* eingezogen. Hintergrund war hier die politische Verarbeitung von Globalisierungs- bzw. gesellschaftlichen Denationalisierungsprozessen durch eine enorme Zunahme der institutionellen Verdichtung internationaler Politik. Dabei geht es zum einen um in den 1990er und 2000er Jahren zu beobachtenden drastischen Zunahme von internationalen Institutionen, die nun auch jenseits der Politikfelder von Sicherheit und Wirtschaft Fuß fassen und zum anderen um die Veränderungen der institutionellen Gestalt selbst: Institutionen greifen immer tiefer in vormals nationale Hoheitsgebiete hinein und binden zusehends auch gesellschaftliche Akteure oder machen sie zu Regulierungspartnern (vgl. Deitelhoff und Zürn 2016, S. 210–215). Darüber hinaus lassen immer mehr internationale Institutionen zumindest partiell das Konsensprinzip hinter sich und können von Mehrheitsentscheidungen Gebrauch machen (vgl. Blake und Payton 2008; Schakel et al. 2015). Mit diesen quantitativen, vor allem aber qualitativen Veränderungen kommen die klassischen Kooperationstheorien, die den Bedingungen horizontaler Kooperation zwischen staatlichen Akteuren nachspüren, nicht mehr zu Recht, sie verweisen stattdessen auf eine Ordnungsperspektive, die eher auf das Gesamtarrangement institutioneller Regulierungen blickt als auf einzelnen Kooperationsereignisse.

Gerade zu Beginn kommt *Global Governance* dabei noch oftmals als normatives Projekt daher: *Governance* ist nicht nur eine analytische Kategorie, die existierende Regulierungsstrukturen erfassen soll, sondern zuerst normatives Ideal. *Global Governance* soll die drängenden Menschheitsprobleme durch das intelligente Pooling verschiedenster Ressourcen und Akteure hervorbringen und dadurch zugleich die Welt zusammenwachsen lassen, wie es etwa im Bericht der UN-Kommission „Our Global Neighbourhood“ skizziert wird (Commission on Global Governance 1995; vgl. auch Wapner 1995; Messner und Nuscheler 2003).

Parallel entwickelt sich ein analytisches Verständnis von Global Governance, das im engen Sinne zunächst Formen politischer Steuerung beschreibt, die nicht-hierarchischer Natur sind und auf dem Zusammenspiel nichtstaatlicher und staatlicher Akteure beruhen oder im weiten Sinne schlicht alle Formen politischer Regulierung umfasst (vgl. Benz 2004, S. 17f). Entscheidend ist nunmehr der politische Steuerungsanspruch, der voraussetzt, dass Akteure eine grundsätzliche Verpflichtung auf gemeinsame Werte teilen bzw. zumindest dem Anspruch nach am Gemeinwohl orientiert handeln (Deitelhoff und Zürn 2016, S. 205).

Obgleich Governance in dieser Konzeptualisierung nun konkret die Frage der Ordnung mitführte, war die empirisch-analytische Forschung kaum darauf ausgerichtet. Hier standen die Untersuchung der unterschiedlichen Formen der politischen Steuerung, ihrer Effekte, sowie die politischen Motivationen, die zur Wahl entsprechender Formen führte, im Fokus. Dabei geriet aber zumeist die Gesamtordnung, die in der Governance stattfand, aus dem Blick und der Schwerpunkt der Analyse lag vielmehr auf einzelnen Regulierungsfeldern oder -aspekten bzw. auf dem, was wir oben als charakteristisch für einen engen Governance-Begriff gekennzeichnet haben: der Zunahme an Formen öffentlich-privater bzw. rein privater Steuerung und nicht-hierarchischer Steuerung im Rahmen von Multistakeholderinitiativen, Public-private Partnerships oder Selbstverpflichtungsstandards. In diesem Kontext hat die Forschung aufzeigen können, wie stark sich die Einbeziehung privater Akteure in Regulierungsstrukturen insgesamt gewandelt hat. Waren sie zunächst eher im Bereich der Agendasetzung involviert, so werden sie nach und nach in alle Bereiche der Steuerung bis hin zur Implementation einbezogen. Das gilt sowohl für die klassischen NGOs (vgl. Take in diesem Band), aber ebenso für privatwirtschaftliche Akteure, wobei letztere häufig weit weniger motiviert sind, steuernd tätig zu werden als erstere (Schwindenhammer et al. 2008; Deitelhoff und Wolf 2010; vgl. Coni-Zimmer und Flohr in diesem Band). Gerade letztere sind aber ein ausgesprochen attraktiver Regulierungspartner für staatliche Akteure, da sie potente finanzielle und technologische Ressourcen mitbringen (vgl. Avant et al. 2010).

### **3.2 Governance als macht- und herrschaftsblind**

Zugleich traten mit diesem Fokus auf nichtstaatliche Akteure und neue Governance-Formen aber auch spezifische Governance-Probleme in den Blick, die sich mit den Schlagworten Effektivität und Legitimität greifen lassen. Unter Effektivitätsproblemen wird insbesondere diskutiert, wie viel Staat im Sinne hierarchischen Drohpotenzials bzw. der „Rute im Fenster“ notwendig ist, um Problemlösungen auch umzusetzen. Diese Frage wird besonders im Kontext der Forschungen zu

Governance in schwachen Staaten bzw. in Räumen begrenzter Staatlichkeit diskutiert, da in diesen Räumen die oftmals unausgesprochene Grundvoraussetzung eines Gutteils der Governance-Forschung, nämlich dass der Staat als potenter Regulierer im Hintergrund verharrt und im Notfall eingreift, oftmals nicht zutrifft (vgl. zu dieser Problematik Risse und Lehmkuhl 2007; Risse 2013). Gerade mit Blick auf privatwirtschaftliche Akteure wird dabei auch moniert, dass diese ihre Beteiligung an Governance-Arrangements oftmals dazu nutzen, sich Legitimität für ihre wirtschaftlichen Aktivitäten zu erobern, aber kaum Interesse daran haben, ihren Verpflichtungen auch nachzukommen bzw. Regulierungen mit dem Ziel vornehmen, staatliche Akteure gerade davon abzuhalten, steuernd tätig zu werden (vgl. Coni-Zimmer und Flohr in diesem Band). Aber auch jenseits der speziellen Problematik der Einbeziehung privatwirtschaftlicher Akteure wird diskutiert, inwiefern Formen weicher Steuerung, wie sie gemeinhin typisch für das Zusammenspiel nichtstaatlicher und staatlicher Akteure sind, auch effektiv problemlösend tätig werden können, d. h. wie sichergestellt werden kann, dass Vereinbarungen und Regulierungsansätze auch eingelöst werden (Liese und Beisheim 2013; Börzel und Deitelhoff 2018; Albert et al. in diesem Band) und wie Kollisionsprobleme mit anderen Regulierungsansätzen vermieden bzw. gelöst werden können (vgl. Fischer-Lescano et al. 2016).

Solche Effektivitätsprobleme sind selten losgelöst von Legitimitätsproblemen zu betrachten und spätestens an dieser Stelle treten auch Fragen politischer Ordnung wieder stärker in den Vordergrund. Ließ sich in früheren Governance-Arbeiten häufig noch eine naive Anmutung antreffen, nach der die Einbeziehungen nicht-staatlicher Akteure und nicht hierarchischer Steuerungsmodi schon per se eine höhere Legitimität der jeweiligen Regulierung im Kontrast zu klassischen zwischenstaatlichen Regulierungen zeitigen würde, ist mittlerweile hoch umstritten, unter welchen Bedingungen die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure einen Zuwachs an Legitimität gewährt. Dahinter stehen verschiedene Argumente. So wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sich strukturelle Ungleichheiten, wie sie etwa für Staaten existieren, auf der zivilgesellschaftlichen Ebene spiegeln, NGOs aus dem globalen Süden in Global Governance-Arrangements (Deitelhoff 2012) mithin generell unterrepräsentiert sind, dass sich gerade in Multistakeholderinitiativen ein deutliches Übergewicht privatwirtschaftlicher Akteure gegenüber zivilgesellschaftlichen beobachten lasse und dass generell ein Repräsentationsproblem nichtstaatlicher Akteure existiere, da diese letztlich selbst nur „ein“ Interesse vertreten, mithin als Lobbyismus gegenüber demokratischer Teilhabe prämiert wurde (vgl. schon Greven 2007).

Allgemeiner muss in diesem Kontext auch die Frage gestellt werden, ob die Verlagerung des Regierens aus zwischenstaatlichen in transnationale Netzwerke oder

private Verhandlungssysteme nicht generell größere Legitimitätsprobleme aufweist, weil damit Verantwortungszuschreibung schwieriger wird, Machtverhältnisse verschleiert werden und eine größere Selektivität der Einbeziehung von Akteuren zu beobachten ist (vgl. Hurrell 2007; Buchanan und Keohane 2006; Deitelhoff 2009; vgl. hierzu auch den Beitrag von Benz in diesem Band). Damit geht einher, dass oftmals unbelichtet bleibt, wie Entscheidungen für bestimmte institutionelle Arrangements oder auch die Einbeziehung bestimmter nichtstaatlicher Akteure in die Steuerung zustande kommen. Klaus Dieter Wolf hat mit seiner Analyse der „Neuen Staatsräson“ (2000) aufgezeigt, dass Regierungen sich freiwillig an internationale Institutionen binden, um sich Autonomie gegenüber ihren gesellschaftlichen Handlungsfeldern zu verschaffen. Nicht mangelnde Handlungskapazitäten oder Interdependenzdruck, sondern Machtgewinne treiben also teilweise die institutionelle Verdichtung voran. Dies aber dann mit deutlichen negativen Konsequenzen für die Legitimität der jeweiligen Regulierung, zumindest aus Sicht der nationalen Gesellschaften, denn diese verlieren gerade an Mitbestimmung je mehr politische Entscheidungen in den über- oder transnationalen Raum abwandern und damit aus den klassischen demokratischen Willensbildungsprozessen herausfallen (vgl. dazu auch den Beitrag von Schimmelfennig in diesem Band). Eine ganz ähnliche Tendenz lässt sich mit Blick auf die Auslagerung von Governance-Aufgaben an private Akteure beobachten (Deitelhof und Geis 2010; Geis in diesem Band).

Schließlich ist damit noch nicht einmal die Frage nach dem Zusammenspiel der unterschiedlichen sektoralen Regulierungsstrukturen gestellt. Denn obgleich Global Governance dem Anspruch nach das Gesamtarrangement von Regulierung jenseits bzw. oberhalb der Nationalstaaten in den Blick nehmen soll, ist faktisch bestenfalls eine teilsektorale Perspektive zu beobachten, in der also für konkrete Politikfelder (Klima, Freihandel, Rüstungskontrolle) Regulierungsstrukturen analysiert werden. Wie werden diese aber in ein Ganzes übersetzt bzw. wer oder was stellt eigentlich sicher, dass die einzelnen Regulierungsstränge sich nicht konterkarieren und tatsächlich zu sozialen Grundwerten sprechen und wie ist es eigentlich um diese bestellt (vgl. Müller in diesem Band)? Nimmt man eine solche systemische Perspektive ein, dann erscheint Global Governance als Gemengelage überlappender, oftmals konkurrierender Regulierungsansätze, die teils ganz unterschiedlichen Werten folgen. Diese Problematik lässt sich letztlich auch an vielfältigen Formen von Kontestierung internationaler Regulierungen und Institutionen aufzeigen, wie dem Internationalen Strafgerichtshof, dem Freihandelsregime, der Klimavereinbarung oder der Internationalen Schutzverantwortung. Gegenüber allen wird immer wieder starke Kritik geübt mit der Aussage, sie würden nur für bestimmte Interessen stehen, aber gerade keine gemeinsamen Werte vertreten.

## 4 ... die Weltgesellschaft

Ordnung und Regieren finden nicht im luftleeren Raum statt. Eine soziale Ordnung ist nur im Rahmen eines als solchen identifizierbaren sozialen Kontextes möglich. Regieren benötigt eben diesen sozialen Kontext als Rahmen und als Adressaten. Innerhalb eines nationalstaatlichen Rahmens wird dieser soziale Kontext gemeinhin als „Gesellschaft“ bestimmt. Jenseits des Nationalstaates gehen die entsprechenden Bestimmungen auseinander. Sie reichen in den internationalen Beziehungen von der Annahme eines weitgehenden Fehlens eines solchen Kontexts – die „Anarchie“ des internationalen Systems bzw. einer minimalen Sozialität durch die soziale Konstruktion auch noch der Figur der Abwesenheit von Ordnung („anarchy is what states make of it“; Wendt 1992); über die Diagnose einer grundlegenden, institutionengestützten sozialen Konstitution einer „internationalen Gesellschaft“ von Staaten in der *Englischen Schule* (Bull 1977; Buzan 2004); bis hin zur Verortung auch internationaler Beziehungen jeglicher Art im Kontext eines globalen gesellschaftlichen Zusammenhangs – einer „Weltgesellschaft“.

Der vorliegende Band bezieht Ordnung und Regieren auf Weltgesellschaft, nimmt dabei aber insgesamt sowie in einzelnen Beiträgen auch eine Spannung auf, die zwischen einem eher normativen und einem eher analytischen Verständnis von Weltgesellschaft besteht: ein eher normatives Verständnis versteht Weltgesellschaft als eine zu entwickelnde Form gesellschaftlichen Zusammenhalts, in welcher die Konsequenzen der Anarchie der Staatenwelt stark eingeschränkt, wenn nicht gar neutralisiert sind. Ein eher analytisches Verständnis von Weltgesellschaft fragt zunächst eher danach, welche Formen sozialer Systembildung bzw. von Vergesellschaftung im globalen Kontext jenseits des Nationalstaates überhaupt feststellbar sind. Beide Verständnisse korrespondieren weitgehend – aber nicht vollständig – mit den Weltgesellschaftsbegriffen unterschiedlicher Theorietraditionen: in der normativen Richtung wäre hier das „kantianisch“-kosmopolitische Weltgesellschaftsverständnis der Englischen Schule anzuführen (siehe Buzan 2017; sowie tendenziell artverwandte Vorstellungen globaler „Zivilgesellschaft“); ein fast bzw. gänzlich nicht-normatives Verständnis von Weltgesellschaft findet man in den Ansätzen des soziologischen Neo-Institutionalismus (Meyer 1997) bzw. der Systemtheorie (Luhmann 1971); einen Zwischenraum nimmt das Weltgesellschaftsverständnis der Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996) ein.

Alle diese unterschiedlichen Verständnisse von Weltgesellschaft implizieren unterschiedliche Folgen für die Sicht auf Ordnung und Regieren, insofern damit Ordnung und Regieren *in* der Weltgesellschaft angesprochen ist.

Ein eher „kosmopolitisches“ Verständnis von Weltgesellschaft sieht diese als ein durch ein Element von Gemeinschaft zusammengehaltenes Gefüge aller Men-

schen. Wichtige Variationen bestehen hier hinsichtlich der Frage, ob es sich hier um eine der Staatlichkeit bzw. der Staatenwelt äußerliche Form von Gesellschaft handelt (wie zumeist in der Englischen Schule), oder ob Gesellschaft einen übergeordneten, die Staatenwelt einschließenden Begriff markiert. Nahezu einmütig über diese Variationen hinweg bleibt dabei jedoch die Diagnose, dass eine in einem derart starken gemeinschaftlichen Sinne verstandene Weltgesellschaft nicht oder allenfalls in Ansätzen existiert. Da die Vorstellung von Gesellschaft hier sehr nahe, wenn nicht identisch an der Vorstellung einer normativ und als Gemeinschaft integrierten, mit einem Nationalstaat deckungsgleichen Nationalgesellschaft gebaut ist, sind entsprechende Konzepte von Ordnung und Regieren ebenfalls ähnlich. Die Vorstellung von Ordnung ist im Kern hierarchisch und läuft in der Fluchtlinie auf Vorstellungen eines Weltstaates (als Welt-Einheitsstaat), oder aber wenigstens (wie bei Kant) auf eine Welt-Föderation hinaus. Entsprechend erscheint Regieren im klassischen Sinne als kollektive Entscheidungsfindung und -setzung im Staat und durch den Staat, erscheinen „Governance“ bzw. nicht-autoritative oder nicht-öffentliche Formen politischer Steuerung allenfalls als nachgelagerte Fragestellungen.

Die systemtheoretischen und neo-institutionalistischen Vorstellungen von Weltgesellschaft gehen von deren *Existenz* aus. Im Falle der Systemtheorie bezeichnet Weltgesellschaft die Gesamtheit aller über Kommunikation definierten Sozialzusammenhänge – es gibt gleichsam keine sozialen Beziehungen bzw. System außerhalb von Weltgesellschaft. Im Falle des Neo-Institutionalismus der sogenannten „Stanford School“ bezeichnet Weltgesellschaft die global ausnahmslose Verbreitung und Durchsetzung von kulturellen Mustern der westlichen Moderne. Beide Vorstellungen von Weltgesellschaft erfordern dabei nicht den mit dem klassischen Gesellschaftsbegriff verknüpften normativen bzw. über Gemeinschaft hergestellten Zusammenhalt (bzw. würden diesen allenfalls in minimalem Sinne im Falle des Neo-Institutionalismus als empirische Gegebenheit ansehen) und enthalten ebenfalls keine Aussagen zur „Wünschbarkeit“ von Weltgesellschaft – solche Aussagen wären nachgerade widersinnig: wenn die Diagnose ist, dass Gesellschaft qua Gesellschaftlichkeit heute nichts anderes als Weltgesellschaft sein kann, dann wäre es eine grundlegende normative Aussage in diesem Zusammenhang die Frage zu stellen, ob denn „Gesellschaft“ an sich normativ wünschenswert wäre oder nicht! Vorstellungen von Ordnung sind in diesem Zusammenhang heterarchisch: abstrakt gesprochen ist Ordnung kontingentes Ergebnis eines spezifisch evolutionären Umganges mit Komplexität. Konkret bedeutet dies im Falle der Systemtheorie Systembildung und funktionale Differenzierung, im Falle des Neo-Institutionalismus die globale Reproduktion und das Kopieren eines Reservoirs von Ordnungsmustern und -vorstellungen („world culture“). „Regieren“ hat in beiden Fällen zwar einen systematischen, nicht aber einen theorie- bzw. gesellschaftszentralen Platz. Im Falle der Systemtheorie bezeichnet Regieren die

Tätigkeit des kollektiv verbindlichen Entscheidens als zentraler Systemfunktion des politischen Systems mit damit verbundenem deutlichem Steuerungskepticismus aufgrund der selbstreferentiellen Geschlossenheit sozialer Systeme. Im Neo-Institutionalismus bedeutet Regieren immer schon „strukturell gelenktes“ Regieren in dem Sinne, als dass die Weltgesellschaft strukturell Parameter vorgibt, außerhalb derer nicht „rational“ regiert werden kann: ein Staat kann zwar etwa inkompetent und ineffizient in der Organisation des Bildungs- oder Gesundheitswesens sein, aber um Staat zu sein, kann er nicht darauf verzichten, einen Organisationsanspruch im Bildungs- und Gesundheitswesen zu erheben.

In gewissem Sinne „zwischen“ den vorbeschriebenen Verständnissen von Weltgesellschaft gebaut ist der Weltgesellschaftsbegriff, welcher in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre von der „Forschungsgruppe Weltgesellschaft“ an den Universitäten Darmstadt und Frankfurt a. M. entwickelt wurde (siehe Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996; World Society Research Group 2000). Weltgesellschaft wird hier als sich verfestigender globalgesellschaftlicher Zusammenhang verstanden, welcher die internationale Staatengesellschaft („international society“) dahingehend transzendiert, als dass er sie durch eine Diffusion von Akteuren und eine Differenzierung von Handlungsebenen unter Beibehaltung des komplexen Beziehungsgeflechts staatlicher Akteure ergänzt. Diese Ergänzung der „international society“ durch grenzüberschreitende, transnationale Vergesellschaftungsprozesse unter Einbezug nichtstaatlicher Akteure wird dabei als Ausdruck eines umfassenden „Verweltgesellschaftungsprozesses“ interpretiert, der im Unterschied zur Diagnose einer bereits existenten Weltgesellschaft in Systemtheorie und Neo-Institutionalismus vom Prozess ihres Entstehens ausgeht und den Grad dieser Entstehung zum Gegenstand empirischer Analyse macht. Dabei ist die Entstehung von Weltgesellschaft bei der Forschungsgruppe Weltgesellschaft aber insofern immer auch normativ gedacht, als der Verweltgesellschaftungsprozess wenigstens teilweise als ein Prozess gedacht wird, welcher auf Strukturschwächen und dadurch entstehende Regulierungsdefizite nationalstaatlicher Akteure bzw. einer staatlichen Regulierungsebene der „international society“ insgesamt reagiert.

---

## 5 Überblick über den Band

Der vorliegende Band nimmt den begrifflichen Dreiklang von Ordnung, Regieren und Weltgesellschaft als heuristischen Leitfaden. Er gewinnt diesen Leitfaden aus den prägenden Motiven der Arbeiten von Klaus Dieter Wolf und nimmt diese insofern als wesentliche Inspiration für die folgenden Beiträge. Anleitend dabei ist

jedoch genau diese inspirierende Funktion, nicht etwa der Anspruch einer Exegese des Wolfschen Werks. In diesem Sinne haben es Herausgeberin und Herausgeber dieses Bandes den einzelnen Autorinnen und Autoren bewusst freigestellt, in welcher Intensität sie einzelne Arbeiten von Klaus Dieter Wolf in ihrer Argumentation heranziehen. Der angesprochene heuristische Leitfaden von Ordnung, Regieren und Weltgesellschaft durchzieht die folgenden Beiträge.

## **Teil I: Theorie globaler Ordnung/en**

Die Kapitel des ersten Teils konzentrieren sich dabei auf das Theoretisieren globaler Ordnung. Für *Lothar Brock* ist die Spannung zwischen einem empirischen und einem normativen Verständnis von Weltgesellschaft zentral, um einen differenzierten Blick auf die weltpolitischen Zeitläufe zu gewinnen. Brock verwendet Weltgesellschaft im angesprochenen Spannungsverhältnis dabei als explorativen Begriff, um „mit Hilfe von begrifflichen Unterscheidungen [...] Dynamik und Richtung der globalen Ordnungs(um)bildung zu erfassen und sich mit ihr kritisch auseinander zu setzen, wobei es nicht nur darum geht, das Geschehen an normativen Vorgaben zu messen, sondern die Ausdifferenzierung dieser Vorgaben als Teil des beobachteten Geschehens zu reflektieren“.

*Michael Zürn* verortet weltpolitische Ordnung in einem mit den Polen Kenneth Waltz und Hedley Bull umschriebenen Kontinuum einer stärker strukturell-materiellen Form globaler Ordnung einerseits sowie einer eher normativ geprägten Form globaler Ordnung andererseits. Diese Formen markieren für Zürn dabei jedoch keine festgefügt oder sich gegenseitig abstoßenden Theoriepositionen, sondern vielmehr Fluchtpunkte sowohl im historischen Oszillieren weltpolitischer Ordnungen wie auch im Denken von Klaus Dieter Wolf.

*Gunther Hellmann* betrachtet Ordnungsbildung im Kontext der Wechselwirkungen mit Außenpolitik vor dem Hintergrund gängiger disziplinärer Theoretisierungen. Er argumentiert, dass dominante Theoriepräferenzen (insbesondere auf Seiten sogenannter „systemischer“ IB-Theorie einerseits und „sub-systemischer“ Außenpolitikanalyse andererseits) Theorieblockaden hervorgebracht haben, die die ko-konstitutive Prägung von Außenpolitik und internationaler Ordnungsbildung zumindest grundlagentheoretisch zu einem unbestellten Feld degenerieren ließen. Am Beispiel von Klaus Dieter Wolfs „Neuer Staatsräson“ illustriert er, wie diese wechselseitige Prägung trotz grundlagentheoretischer disziplinärer Leerstellen produktiv zum Gegenstand der Forschung gemacht werden kann.

*Harald Müller* nimmt dagegen eine eher traditionell anmutende Perspektive auf Ordnungsbildung ein. Er spürt den unterschiedlichen Formen von internationaler,

im Sinne staatlich geprägter, politischer Ordnung nach und will deren Realisierungschancen und -wahrscheinlichkeiten analysieren. Vor dem Hintergrund des sich gegenwärtig vollziehenden Machtwechsels (von der westlich-atlantischen zur östlich-pazifischen Welt) entwickelt er mittels einer Typologie politischer Herrschaftsformen Szenarien über die Ausgestaltung der zukünftigen internationalen Ordnung und ihre jeweiligen Implikationen für politische Steuerungsleistungen jenseits des Nationalstaats und ihre Friedensfähigkeit.

## **Teil II: Formen und Modi der Ordnungsbildung**

Nach den theorieorientierten Beiträgen des ersten Teils wendet sich der zweite Teil verschiedenen Formen und Modi der Ordnungsbildung in der Weltgesellschaft zu. *Tanja Brühl* setzt sich in ihrem Beitrag mit Akteurskonstellationen in der Global Governance auseinander, um aufzuzeigen, dass die Beteiligung neuer, nicht-staatlicher Akteure nicht nur im Sinne einer Erhöhung der Legitimität von Governance durch den Einschluss zivilgesellschaftlicher Akteure wirkt. Vielmehr zeigt sie an den Beispielen der Klima-Governance und der Governance extraktiver Industrien, dass die Inklusion neuer privater Akteure nicht selten mit der (nicht beabsichtigten, aber in Kauf genommenen) Exklusion anderer privater Akteure (v. a. NGOs aus dem globalen Süden) einhergehen kann.

*Helmut Breitmeier* konzentriert sich ebenfalls, wenngleich in einem breiteren Zugriff, auf die Teilordnung Umwelt. Er analysiert diese aber aus einer strukturellen Perspektive, indem er die institutionellen Entwicklungen in diesem Ordnungsfeld beleuchtet. Sein Beitrag arbeitet die Hybridisierung von Umweltpolitik durch das Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Institutionen heraus und folgt der Forcierung dieser Hybridisierung durch die Herausbildung von Regimekomplexen, die teils sehr unterschiedliche Institutionen und Zielvorstellungen zusammenbinden. Diese können zwar einerseits die Problemlösung in einigen Bereichen erhöhen, gleichzeitig generieren sie aber vermehrt Normkollisionen, die zu neuen Politikblockaden führen können.

*Anna Geis* widmet sich in ihrem Beitrag dem Feld der Sicherheitspolitik. Sie spürt dort Formen von Internationalisierung und Privatisierung nach und den damit insgesamt, insbesondere aber auch unter Berücksichtigung der Regionalisierung von Sicherheit verbundenen Legitimitätsproblemen. Staaten erscheinen dabei als gleichsam selbstbezüglich kontraproduktive Akteure, da eine Vielzahl von Legitimationsproblemen im Feld der Sicherheit nicht nur von staatlichen Politiken verursacht worden sind, sondern gleichzeitig die Behebung dieser Probleme am politischen Unwillen von staatlichen Akteuren scheitert.

Eng an das Theorem der „neuen Staatsräson“ knüpft *Christoph Humrich* in seinem Beitrag an, in dem er aufzeigt, inwieweit sich Selbstbindung nicht als problemadäquate, funktionale Beschränkung von Souveränität einstellt, sondern über die Orientierung an einem Gewinn an Handlungsspielräumen, die durch die Selbstbindung erzielt werden. Anhand von zwei meerespolitischen Regionalisierungsprozessen in der Arktis wird aufgezeigt, wie die zwischenstaatliche Kooperation hier nicht nur oder noch nicht einmal in erster Linie funktionalen Erfordernissen der Meerespolitik gehorcht, sondern eher als Wirken der neuen Staatsräson verstanden werden kann.

*Ingo Take* untersucht generell die verstärkte Einbindung nichtstaatlicher Akteure in nationale und globale Formen des Regierens. Sein Beitrag diskutiert die Bedeutung von Internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs) sowohl im Blick auf ihren positiven wie negativen Einfluss auf die Effektivierung und Legitimierung des Regierens in der Weltgesellschaft. Er verknüpft die spezifischen Funktionsleistungen von INGOs mit den damit jeweils in Zusammenhang stehenden Legitimationsressourcen, um auf diesem Weg ihren potenziellen Beitrag zur Ordnungsbildung in der Weltgesellschaft beurteilen zu können.

Einem anderen Typus privater Akteure widmet sich dagegen das Kapitel von *Melanie Coni-Zimmer und Anne Flohr*. Sie werfen einen kritischen Blick in die Forschung zu Governance von und mit Wirtschaftsunternehmen. Ihr Kapitel zeichnet die Anfänge und Entwicklung dieses Forschungsfelds nach, in dem es zunächst darum ging, Wirtschaftsakteure überhaupt als Governance-Akteure zu etablieren und ihre Steuerungsleistungen und ihr Steuerungspotenzial sichtbar zu machen. Allerdings ging über diese anfängliche Agenda der kritische Stachel der Forschung gegenüber diesem Typus von Akteuren verloren bzw. gerieten bestimmte Fragen aus dem Blick. Drei blinde Flecken zeigt das Kapitel im besonderen auf: Die (mangelnde) Beschäftigung mit Regulierungslücken statt mit Regulierungsstrukturen, die Ausblendung der problemverursachenden Rolle unternehmerischen Handelns durch die Überbetonung freiwilligen Engagements und schließlich der nur geringen Analyse der Wirkungen dieses freiwilligen Engagements im Gegensatz zu bindender Regulierung.

*Christopher Daase* beschreibt vor dem Hintergrund einer Zeitdiagnose, die im Kontrast zu der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht eine Verdichtung internationaler Institutionalisierung, sondern eine „Flucht aus den Institutionen“ und eine Fragmentierung des internationalen Rechts wahrnimmt, wie „Informalität“ und „Informalisierung“ zeitgenössisches internationales Regieren prägen. Informalität sei zwar per se nicht neu, sie nehme allerdings in den gegenwärtigen Internationalen Beziehungen neue und vor allem institutionalisierte Formen an. Der Beitrag beschreibt diese Institutionalisierung der Informalität als „rationales

Design“ und illustriert sie am Beispiel diverser „G“-Institutionen, also etwa der sogenannten „G7“ oder „G8“.

### **Teil III: Die Normativität globaler Ordnung**

Übergeordnete normative Fragen und Perspektiven auf das Regieren in der Weltgesellschaft werfen schließlich die Beiträge im dritten Teil des Bandes auf, die die Herausforderungen analysieren, die sich mit der institutionellen Verdichtung übernationaler Politik und der quantitativen und qualitativen Zunahme nichtstaatlicher Akteure und institutioneller Arrangements verbinden.

*Arthur Benz* stellt die grundlegende Frage nach der Legitimation einer globalen Ordnung, in der Autorität und demokratische Legitimation von Regulierungsarrangements notwendig auseinandertreten. In einem Überblick über die gegenwärtigen Legitimitätsdebatten zeigt er sich skeptisch, ob eine demokratische Legitimation globaler Ordnung generell zu erreichen ist. Gleichwohl pocht er aber darauf, dass die Autorität, die viele Institutionen in der globalen Ordnung durch Anerkennung ihrer Steuerungsleistungen erlangt haben, auf der nationalstaatlichen Ebene demokratisch legitimiert werden müssen, um zu erreichen, dass die jeweiligen Regulierungen auch effektiv umgesetzt werden, denn nur eine demokratische Herrschaft erlaubt es, Regulierung auch gegen Widerstand umzusetzen.

*Frank Schimmelfennig* demonstriert das Beharrungsvermögen der Staaten gegenüber weitreichenden Demokratisierungsbemühungen übernationaler Ordnungen. Mit Hilfe von Klaus Dieter Wolfs Konzept der Neuen Staatsräson zeigt er, wie die politische Ordnung der Europäischen Union (EU) und das Handeln der Staaten im Rahmen dieser Ordnung erklärt werden kann und welche Spannungen und Dilemmata sich daraus ergeben. Sie verlaufen zwischen der hohen Autorität der EU auf der einen Seite und ihrer beschränkten Legitimität, Kapazität und Souveränität auf der anderen. Wachsen sich diese Spannungen krisenhaft aus, lösen sie Pfadabhängigkeits- und Politisierungsdynamiken aus, durch die den Regierungen die Kontrolle über den Integrationsprozess zu entgleiten droht. Diese Überlegungen werden anhand des Regierungsverhaltens in der Eurokrise illustriert.

*Mathias Albert, Nicole Deitelhoff und Lisbeth Zimmermann* greifen in ihrem den Band abschließenden Beitrag schließlich noch einmal ein Grundproblem globaler Ordnungs- und Strukturbildung auf, das viele der Beiträge des Bandes durchzieht, nämlich jenes nach dem Verhältnis von privater und öffentlicher Autorität im Kontext politischer Ordnungen. Zu häufig, so ihr Argument, wird die Zunahme privater Autorität in Analysen als Ausdruck von Mangelhaftigkeit politischer Ordnungen verstanden, weil sie scheinbar nicht die gleichen Legitimitätskriterien

erfüllen kann wie öffentliche Ordnung. In einem historischen Rückgriff auf Ordnungsbildungsstrukturen in den internationalen Beziehungen zeigen sie dagegen, dass das Verhältnis von öffentlicher und privater Ordnung sich stetig im Wandel befindet und mit ihr auch die Frage nach dem Charakter des Öffentlichen sowohl analytisch wie auch normativ immer selbst zur Disposition steht.

---

## **6 Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft als intellektuelle Reise**

Die Beiträge des vorliegenden Bandes beleuchten unterschiedliche Facetten von Ordnung und Regieren jenseits des Nationalstaates. Sie reflektieren dabei insbesondere auch die Vielfalt von Problemstellungen, die sich daraus ergeben, dass sich Ordnungsbildung und Regieren eben nicht in einem gleichsam luftleeren Raum „zwischen“ den Nationalstaaten und in Form „nur“ der Herausbildung internationaler Institutionen abspielen. Vielmehr stellen sie anschaulich dar, dass die hohe Komplexität eines sozialen, weltgesellschaftlichen Umfeldes eben immer auch heißt, dass Ordnungsbildung scheitern und Regieren misslingen kann, Antinomien hervortreten können, sowie jegliche Form politischer Steuerung ungeahnte wie ungewollte (oder doch zumindest normativ strittige) Konsequenzen zeitigen kann. Wenn etwa Diagnosen eines neuen Mächtekonzerts den Weg zu einer möglicherweise effektiven Regulierungsinstanz der Weltpolitik im 21. Jahrhundert weisen mögen (siehe etwa den Beitrag von Harald Müller in diesem Band), so werfen sie doch eine Reihe von Fragen hinsichtlich des Universalitätsanspruchs einer globalen Ordnung als normativer Ordnung auf (siehe hierzu etwa die Überlegungen von Lothar Brock in diesem Band). Gleichzeitig steht zu fragen, wie und in welcher Weise sich derartige makropolitische Ordnungen globalen Regierens in Konsequenzen für das weiterbestehende Geflecht dichter Regulierungsinstanzen mittlerer Reichweite übersetzen (oder ob diese etwa entsprechende „Immunsierungen“ über Regionalisierung herausbilden können). Unbeschadet dessen haben mehrere Beiträge, ganz im Sinne von Klaus Dieter Wolfs These von der „Neuen Staatsräson“, ebenfalls aufgezeigt, dass nahezu alle Varianten von Regieren und Ordnungsbildung in der Weltgesellschaft nicht als Zweiebenenunterscheidung und noch weniger als Nullsummenverteilung zwischen zwei Ebenen der nationalen und der internationalen Politik modelliert werden können.

Die im vorliegenden Band aufgezeigte Komplexität von Ordnung und Regieren in der Weltgesellschaft verweist auf eine Vorstellung des Politischen, die ein gehöriges Stück entfernt ist von derjenigen eines neoliberalen Institutionalismus

und der Regimetheorie mit einer dazugehörigen eher optimistischen und positiv wertenden Analyse internationaler institutioneller Ordnungsbildung. Erstgenannte Komplexität entwertet letztgenannte Analysen dabei nicht, spiegelt aber im besten Sinne auch einen „Fortschritt“ in einer für die Komplexität der gesellschaftlichen Einbindung weltpolitischer Prozesse, sowie die darin inhärenten normativen wie systemischen Reibungspunkte und Paradoxien sensibler gewordenen Forschung in den Internationalen Beziehungen dar. Die einzelnen Beiträge im vorliegenden Band weisen eindrücklich auf, dass diese Entwicklung sehr gut einen Großteil der Entwicklung des Faches Internationale Beziehungen in den letzten drei Jahrzehnten auch und vor allem im deutschen Sprachraum beschreibt und dass sie sich so in weiten Teilen auch in den Arbeiten von Klaus Dieter Wolf wiederfindet. Vor allem aber weisen sie auf, dass diese Arbeiten diese Entwicklung nicht einfach nachvollzogen, sondern an entscheidenden Wegmarken mitbefördert haben.

## Literatur

- Anter, Andreas. 2004. *Die Macht der Ordnung. Aspekte einer Grundkategorie des Politischen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Avant, Deborah D., Martha Finnemore, und Susan K. Sell, Hrsg. 2010. *Who Governs the Globe?* New York, NY: Cambridge University Press.
- Benz, Arthur (Hrsg.) 2004. *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blake, Daniel, und Autumn Payton. 2008. Voting Rules in International Organizations: Reflections of Power or Facilitators of Cooperation? Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, Cal., 26-29 March.
- Bräuer, Holm. 2003. Ordnung. In *Handwörterbuch Philosophie*, Hrsg. Wulff Rehfus, 516–517. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Buchanan, Allen, und Robert O. Keohane. 2006. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs* 20 (4): 405–437.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Buzan, Barry. 2004. *From International to World Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry. 2017. Revisiting World Society. *International Politics*. doi:10.1057/s41311-017-0065-5.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our Global Neighbourhood*. Oxford.
- Deitelhoff, Nicole. 2009. Grenzen der Verständigung. Zu den Voraussetzungen der Einhegung kultureller Fragmentierung im internationalen Regieren. In *Staatlichkeit ohne Staat. Chancen und Aporien von Recht, Verfassung und Demokratie jenseits des Nationalstaats*, Hrsg. Nicole Deitelhoff und Jens Steffek, 187–220. Frankfurt a. M.: Campus.

- Deitelhoff, Nicole. 2012. Is Fair Enough? Legitimation internationalen Regierens durch deliberative Verfahren. In *Transnationale Gerechtigkeit und Demokratie*, Hrsg. Peter Niesen, 103–130. Frankfurt a. M.: Campus.
- Deitelhoff, Nicole, und Michael Zürn. 2016. *Lehrbuch der Internationalen Beziehungen. Per Anhalter durch die IB-Galaxis*. München: CH Beck.
- Deitelhoff, Nicole, und Wolf, Klaus Dieter, Hrsg. 2010. *Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Deitelhoff, Nicole, und Jens Steffek, Hrsg. 2009. *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Deitelhoff, Nicole, und Anna Geis. 2010. Entkernt sich der Leviathan? Die organisatorische und funktionelle Umrüstung der Militär- und Verteidigungspolitik westlicher Demokratien. *Leviathan* 38 (3): 389–410.
- Fearon, James, und Alexander Wendt. 2002. Rationalism vs. Constructivism. A Skeptical View. In *Handbook of International Relations*, Hrsg. Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A. Simmons, 52–72. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer-Lescano, Andreas, Kerstin Blome, Hannah Franzki, Nora Markard, und Stefan Oeter, Hrsg. 2016. *Contested Regime Collisions. Interdisciplinary Inquiries into Norm Fragmentation in World Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flohr, Annegret, Lothar Rieth, Sandra Schwindenhammer, und Klaus Dieter Wolf. 2010. *The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Forschungsgruppe Weltgesellschaft. 1996. Weltgesellschaft. Zur Identifizierung eines ‚Phantoms‘. *Politische Vierteljahresschrift* 37 (1): 5–26.
- Foucault, Michel. 2000. Power. (The Essential Works of Michel Foucault, 1954-1984, Vol. 3, hrsg. von James D. Faubion). New York: The New Press.
- Genschel, Philipp, und Bernhard Zangl. 2008. Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager. *Leviathan* 36 (3): 430–454.
- Giddens, Anthony. 1986. *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Greven, Michael Th. 2007. „Politik“ als Problemlösung und als vernachlässigte Problemmursache. Anmerkungen zum Verhältnis zwischen der Policy-Forschung und einem veränderten Reformverständnis in Gesellschaft und Politikwissenschaft. In *Staat und Gesellschaft – fähig zur Reform?*, Hrsg. Klaus Dieter Wolf, 329–340. Baden-Baden: Nomos.
- Hurrell, Andrew. 2007. *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. John. 2001. *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Kaul, Inge, Pedro Conceição, Kattel Le Goulven, und Ronald U. Mendoza, Hrsg. 2003. *Providing Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press.
- Messner, Dirk, und Franz Nuscheler. 2003. Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven. *INEF-Report* 67.
- Keohane, Robert O. 1989. International Institutions: Two Approaches. In *International Institutions and State Power*, Hrsg. Robert O. Keohane, 158–179. Boulder: Westview Press.
- Liese, Andrea, und Marianne Beisheim. 2013. Transnational Public-Private Partnerships and the Provision of Collective Goods in Developing Countries. In *Governance Without a State?*, Hrsg. Thomas Risse, 115–143. New Yorks: Columbia University Press.

- Luhmann, Niklas. 1971. Die Weltgesellschaft. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 57 (1): 1–35.
- Mayntz, Renate. 1998. New Challenges to Governance Theory. *Jean Monnet Chair Paper* 50. Florenz: Robert Schuman Centre.
- Mayntz, Renate. 2002. Common Goods and Governance. In *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Hrsg. Adrienne Heritier, 15–27. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Mayntz, Renate. 2004. Governance im modernen Staat. In *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Hrsg. Arthur Benz, 65–75. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, und Francisco O. Ramirez. 1997. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103 (1): 144–181.
- Morgenthau, Hans J. 1948. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Rengger, Nicholas J. 2000. *International Relations, Political Theory and the Problem of Order. Beyond International Relations Theory?* London/NewYork: Routledge.
- Scharpf, Fritz W. 2004. Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. *MPIfG Working Paper* 04/6. Köln.
- Schakel, Arjan H., Lisbeth Hooghe, und Gary Marks. 2015. Multilevel Governance and the State. In *The Oxford Handbook on Transformations of the State*, Hrsg. Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy und Frank Nullmeier, 269–285. Oxford: Oxford University Press.
- Steiner, Hans Georg. 1984. Ordnung. In *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 6, Hrsg. Joachim Ritter, Karlfried Gründer und Gottfried Gabriel, 1249–1309. Stuttgart: Schwabe.
- Risse, Thomas, und Ursula Lehmkuhl, Hrsg. 2007. *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Risse, Thomas. 2013. Governance in Areas of Limited Statehood: Introduction and Overview. In *Governance Without a State?*, Hrsg. Thomas Risse, 1–38. New York: Columbia University Press.
- Wapner, Paul. 1995. Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics* 47: 311–340.
- Wilke, Helmut. 1997. *Supervision des Staates*. Frankfurt a. M.
- Wolf, Klaus Dieter. 2000. *Die neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*. Baden-Baden: Nomos.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy Is What States Make of It. The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2): 391–425.
- World Society Research Group. 2000. Introduction: World Society. In *Civilizing World Politics. Society and Community Beyond the State*, Hrsg. Mathias Albert, Lothar Brock und Klaus Dieter Wolf, 1–17. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Zangl, Bernhard, und Michael Zürn. 2003. *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation*. Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael. 2002. From Interdependence to Globalization. In *Handbook of International Relations*, Hrsg. Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A. Simmons, 235–254. London: Sage Publications.