

Rückzug von Global Governance?

1. Für die Beantwortung der Frage nach dem Stand von Global Governance und der Rolle des Rechts darin gibt es keinen archimedischen Punkt der Analyse. Wandel und Stasis derselben lassen sich nur multi-perspektivisch und mit dem Wissen verschiedener Disziplinen verstehen. Hier seien vier Perspektiven genutzt: eine postkoloniale, eine politökonomische, eine epistemische sowie eine politökologische. Sie erschließen Diskurse anderer Disziplinen, die auch die rechtswissenschaftliche Diskussion informiert und geprägt haben.

2. Inhaltlich erleben wir das Ende einer ideellen Ära von Globalem Regieren. Vier tragende Säulen der bisherigen Global Governance sind erschüttert: der Eurozentrismus, der Marktliberalismus, das Vertrauen in expertokratisches Recht und die unhinterfragte Verortung im Anthropozentrismus. Aber eingestürzt sind diese Säulen nicht. Zu beobachten ist neben der Erschütterung eine allmähliche Metamorphose von Global Governance.

I. Global Governance und ihr vermeintliches Ende

3. Der zunächst politikwissenschaftliche Begriff Global Governance bezieht sich auf ein System globalen Regierens, das sich durch zwei Merkmale auszeichnet: erstens, durch inter- und transnationale Institutionen, die durch Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung internationale öffentliche Gewalt gegenüber Staaten und zunehmend auch Privaten ausüben; zweitens durch den Umstand, dass dieses System normativ begründet, begrenzt und angeleitet werden soll durch seine Ausrichtung auf vermeintlich universale, der Weltgemeinschaft gemeinsame, normative Prinzipien.

4. Der Begriff enthält die radikale These eines fundamentalen, ja kategorialen Wandels der globalen Ordnung: Das bislang horizontal gedachte internationale System, das allein auf der freiwilligen Teilnahme souveräner Staaten beruhte, erhält nun ein Element der *vertikalen* Herrschaft.

5. Die Entstehung dieses Systems (nicht ihre erste Beschreibung) fällt in die 1970er Jahre. Sie wurde angetrieben von den USA und ihren Verbündeten zur Sicherung und Verbreitung ihres liberal-demokratischen Modells. Das Ende des Kalten Krieges und die 1990er Jahre sind nicht der Anfang, sondern eher der Höhepunkt dieses Systems.

6. Begriff und Beobachtung der Global Governance finden Aufnahme bald auch im völkerrechtlichen Diskurs – im Modell des völkerrechtlichen Konstitutionalismus, aber auch in anderen rechtswissenschaftlichen Ansätzen, wie dem Global Administrative Law (GAL) oder dem der International Public Authority (IPA). Sie alle problematisieren die Ausübung öffentlicher Herrschaft und thematisieren als grundlegende Schwäche der Global Governance deren begrenzte Legitimation.

7. Die völkerrechtliche Diskussion zu Trump und dem ‚populist backlash‘ konstatiert eine Zäsur markiert durch drei Aspekte: Die Ausrichtung an nationaler Souveränität als überragenden Maßstab; die Abkehr von multilateralen Institutionen und multilateralen Verträgen als geeignete Foren und Formen internationaler Kooperation; und die Infragestellung liberaler Werte und Missachtung zentraler Regeln des Völkerrechts.

II. Multiperspektivische Analyse der Metamorphosen von Global Governance

1. Postkoloniale Perspektive auf Nord und Süd

8. Postkoloniale Theorie zielt auf eine Diskursanalyse. Sie fragt, wie der Norden es vermochte, seine partikularen Interessen als universale, auch im Recht geschützte Werte zu etablieren und zu verteidigen.

9. Aus postkolonialer Perspektive erweist sich Global Governance als Ausdruck einer erneuerten Diskursdominanz des Nordens – angetrieben von den Bretton Woods Institutionen, in denen die Relativität des Prinzips souveräner Gleichheit der Staaten und statt Verrechtlichung eher die Unvollständigkeit der Rechtsbindung sichtbar wird. Versteht man unter Global Governance eine neue Form der internationalen Herrschaft – dann fanden sich die meisten Staaten des Globalen Südens vor allem in der Position der Herrschafts*unterworfenen*, nicht der Herrschenden wieder. Global Governance erweist sich als eurozentrisch.

10. In den letzten Jahren wurde die nördliche Diskursdominanz jedenfalls erschüttert. Dies hat institutionelle Aspekte (die vom Westen dominierten Finanzorganisationen haben Konkurrenz erhalten) wie auch wissenschaftssoziologische (der völkerrechtswissenschaftliche Diskurs ist pluraler denn je). Rein diskursive Veränderungen stehen neben solchen im Recht und in der Praxis der Staaten. Allerdings bestehen Finanzinstitutionen weiter und üben auch weiter Herrschaft aus. Sie werden nur nicht mehr allein vom westlichen Block, sondern auch von China dominiert. Für ärmere, schwächere Staaten des Globalen Südens hat sich insofern wenig gewandelt.

2. Politökonomische Perspektive auf Markt und Staat

11. Politische Ökonomie fragt, wie Staat und Markt zueinander stehen, wie Ressourcen in Staat und Gesellschaft verteilt sind. Sie kann Kontexte und Hintergrundannahmen des Rechts deutlich machen.

12. Aus dieser Perspektive tritt die Priorisierung und spezifische Verrechtlichung der liberalen Weltwirtschaftsordnung (v.a. WTO, Investitionsschutz) im Gegensatz zu anderen Bereichen des Völkerrechts hervor und zwar selbst solchen Bereichen, die im Kern eines liberalen Projektes liegen könnten (z.B. Menschenrechte), aber auch anderen (z.B. Gewaltverbot). Verrechtlichung war also selektiv auf die für einen Marktliberalismus wichtigen Gebiete bezogen. Die meist als systemimmanent betrachtete Fragmentierung erweist sich als politisch gewollte Folge der Priorisierung des Marktrechts. Die Priorisierung des Marktes fand ihren Ausdruck auch in der Zurückhaltung von Staaten, Bereiche völkerrechtlich zu regulieren, die dem Marktliberalismus im Weg stehen könnten.

13. Mit Blick auf Veränderung wird eine gewisse Diskrepanz zwischen Recht und Diskurs deutlich: Auf der einen Seite ist das Wirtschaftsvölkerrecht und die sie tragenden Organisationen beständig. Andererseits hat sich sowohl der Diskurs über das Recht des Marktes als auch die Praxis von Staaten geändert. Der Glaube an die Segnungen marktliberaler Globalisierung ist erschüttert. Legislativ ist die Dynamik weiterer Liberalisierung des Welthandels erlahmt. Es ist eine Renaissance der Staaten als Regulierer zu verzeichnen.

3. Epistemische Perspektive auf Recht, Politik und Expertise

14. Die epistemische Perspektive fragt nach den Entstehungsbedingungen von Wissen, auch juristischem und legislativem.

15. Mit Blick auf die Legitimationsschwäche von Soft Law, das internationale Organisationen erlassen, macht diese Perspektive eine potentiell neue Form von Autorität in Global Governance sichtbar.

Überlegenes Wissen und bessere Kenntnisse der Umstände verleihe expertokratisch erarbeiteten Regularien epistemische Autorität. Expertenwissen kompensiere den fehlenden Konsens von Staaten.

16. Eine Veränderung ist hier vor allem diskursiver Art, nämlich Kritik aus zwei Richtungen:

Aus populistischer Sicht sind Recht und Politik internationaler Organisationen nicht durch besseres Wissen begründet, sondern umgekehrt bloß Ausdruck einer globalistischen, anti-staatlichen Ideologie.

18. Im völkerrechtswissenschaftlichen Diskurs wird zum einen eine fortschreitende Entpolitisierung der Rechtsetzung kritisiert. Wo naturwissenschaftliches und ökonomisches Wissen (vermeintlich) weniger Spielraum für politische Wertungen lasse, werden Lösungen vermeintlich alternativlos. Aber schon in der Auswahl der Spezialistinnen liege z.B. eine politische Entscheidung; ‚Expertokratie‘ verschleierte also nur politischer Präferenzen.

19. Zum anderen weisen völkerrechtliche Kritikerinnen darauf hin, wie sehr gerade ökonomisches Denken Recht und Rechtsetzung seit dem Aufkommen von Global Governance kolonisiert habe. Recht werde aus dieser Warte nicht mehr als autonome Struktur und Wertentscheidung verstanden, sondern nur noch als ‚management tool‘ im Dienste einer ökonomischen Logik.

20. Positiv-rechtliche Konsequenzen dieser diskursive Erschütterungen sind marginal.

4. Politökologische Perspektive auf Mensch und Umwelt

21. Mit Blick das Verhältnis von Mensch und Natur fehlt ein die Zeiten übergreifender Theorierahmen. Gegenüber dem hergebrachten und Global Governance bislang prägenden Anthropozentrismus wird nun ein Ökozentrismus und das geologische Theorem des Anthropozän formuliert.

22. Im völkerrechtlichen Diskurs wird darum gerungen, ob im Anthropozän rechtliche Strukturen lediglich angepasst – oder ganz neu gedacht werden müssen. In Rede stehen drei Grundkategorien: Souveränität, Rechtssubjektivität und Legitimation. Auch hier ist ein Wandel vor allem im Diskurs über das Recht und kaum im positiven Recht zu erkennen.

III. Schluss

23. Wir erleben das Ende einer ideellen Ära von Global Governance. Eurozentrismus, Marktliberalismus, Vertrauen in expertokratisches Recht und die Verortung im Anthropozentrismus als tragende Säulen der Global Governance sind erschüttert, aber eingestürzt sind sie nicht. Statt eines Rückzugs oder gar Endes von Global Governance beobachten wir eher eine Erschütterung von Gewissheiten und eine Metamorphose. Diese stellen sich vor allem als eine diskursive Erschütterung und Wandlung dar. Veränderungen im positiven Recht und in der Staatenpraxis sind weniger ausgeprägt, aber in den ersten beiden Perspektiven durchaus gut erkennbar.

24. Das Zusammenspiel von Recht und Diskursen kann unterschiedlich sein. In den vier Perspektiven nimmt es zweierlei Form an: In den ersten beiden (zu Nord-Süd und Markt-Staat) liefern Diskurse eher eine retrospektive Klärung und ein kritisches Abbild des Rechts. In den letzten beiden (zu Expertise und Politökologie) dagegen sind in den Diskursen eher prospektive Entwürfe des Recht zu erkennen. Mit Blick auf die Frage, ob das Völkerrecht solchen Diskursen folgt, ob sie insofern Vorreiter oder bloß Leerläufer sind, muss man die strukturellen Beharrungskräfte des Völkerrechts bedenken. Konsenserfordernis und das Fehlen starker legislativer wie judikativer Organe dürften eher dafür sprechen, dass diese Diskurse im positiven Recht zeitnah eher folgenlos bleiben.

25. Die vielschichtigen diskursiven wie rechtlichen Veränderungen sind kaum auf einen neuen überzeugenden Begriff zu bringen. Die zu beobachtende Pluralisierung macht noch keine neue Form aus. Letztlich entscheidend erscheint mir etwas anderes: Die Globalisierung unserer Lebenswelten ist unumkehrbar – und globales Regieren unumgänglich. Die Gestaltung dieser Lebenswelten gerade auch durch Recht bleibt die Aufgabe unserer Zeit – aber es muss ein plural erarbeitetes und politisch erstrittenes Recht sein, keine einseitige Setzung.