

## 2 Neue Formen des Regierens: Konzeptionelle Antworten

Die Debatte über die Frage der Zukunft der Demokratie in Zeiten der Globalisierung wird seit vielen Jahren intensiv geführt – von Beginn an auch in der politikwissenschaftlichen Fachliteratur. Zunächst blieb sie in erster Linie auf die Analyse und Bewertung der Entwicklung demokratischer Institutionen des Nationalstaats beschränkt, zunehmend rückte aber auch das internationale und vor allem europäische Regieren in den Blick. Dabei gab es kontroverse Auseinandersetzungen um die Frage, ob ein Demokratie- oder Legitimationsdefizit internationalen und europäischen Regierens besteht oder überhaupt bestehen kann und wenn ja, wie diesem zu begegnen sei. Während einerseits aus unterschiedlichen Gründen die Referenzfolie des demokratischen Ideals für eine Bewertung internationalen Regierens als nicht angemessen betrachtet wird (vgl. Mearsheimer 1994/95; anders Jörke/Take 2011), wird andererseits nicht selten infrage gestellt, ob die bekannten Verfahren internationalen Regierens wirklich zu einer Legitimationskrise führen (vgl. z.B. Moravcsik 2004). Auf diese Überlegungen soll kurz in Abschnitt 2.2 eingegangen werden.

In der normativ-praktisch orientierten Governance-Literatur herrscht bezüglich des Legitimationsdefizits weitestgehend Konsens, so dass auf Grundlage empirischer Beobachtungen verschiedentlich begründete Handlungsvorschläge formuliert werden, wie diesem Legitimationsdefizit zu begegnen sei. In Abschnitt 2.3 werden daher unterschiedliche Ansätze postnationalen Regierens diskutiert, die die Governance-Debatte in den letzten Jahren geprägt haben. Nicht alle sind in gleicher Weise auf eine explizite und vollständige Demokratisierung internationaler Politik ausgerichtet. Einige stellen sich kaum explizit normativ notwendigen Legitimationsfragen, auch wenn sie wie die Forschung zu *internationaler Verrechtlichung* mit ihrem Fokus auf die Durchsetzbarkeit internationaler Rechtsnormen einen wichtigen Beitrag zu der Analyse der Potenziale einer Demokratisierung internationalen Regierens leisten (Teil 2.3.2). Andere fokussieren in ihrem Legitimationsverständnis stark auf Akteure und versprechen sich von einer *Einbindung der Zivilgesellschaft* deutliche Verbesserungen internationalen Regierens (Teil 2.3.1). Und eine letzte Gruppe wiederum legt ausdifferenzierte Modelle vor, die Instrumente, Mechanismen und Verfahrensvor-

schläge vorangegangener Ansätze integriert und sie in konkreten Handlungsvorschlägen für internationale Politikgestaltung münden lassen. Hierbei kann zwischen den noch stark staatszentrierten Ansätzen einer *kosmopolitischen Demokratie* (Teil. 2.3.3) sowie den verfahrensorientierten Ansätzen, die die aus *transnationaler Deliberation* erwachsenden Chancen der Erreichung demokratischer Ideale in den Mittelpunkt stellen (Teil 2.3.4), unterschieden werden. Diese Vielfalt an Vorstellungen, wie Regieren jenseits des Nationalstaats gestaltet werden kann, soll in der vorliegenden Arbeit genutzt werden. Aus den Kontroversen um die Ansätze, aus demokratietheoretischen Überlegungen und regulativen Ansprüchen sollen zentrale Merkmale zusammengetragen und auf ihre Praktikabilität, wenn auch an dieser Stelle nicht auf ihre konkrete empirische Umsetzung, hin geprüft werden. Absicht ist es, aus der Fülle der Ansätze, eine Vorstellung davon herauszukristallisieren, wie es möglich sein kann, auch im internationalen Kontext Demokratisierungspotenziale möglichst breit auszuschöpfen, effektive Steuerungsleistungen zu erbringen und auf der Basis gerechter Verfahren dem Ziel einer legitimen Herrschaftsausübung auch auf internationaler Ebene ein wenig näher zu kommen. Dazu soll im Folgenden zunächst an Habermas anknüpfend die ‚Intuition‘, dass Verständigung auch auf internationaler Ebene möglich ist, einführend begründet werden (1). Daran anschließend werden die alternativen Modellannahmen der IB-Theorie skizzenhaft in ihren kritischen Einwänden gegen diese Intuition angerissen (2), bevor theoretische Anknüpfungspunkte für die Modellierung eines Modells *deliberativer Global Governance* vorgestellt und sowohl auf ihren normativen Gehalt im Hinblick auf ihr Demokratisierungspotenzial, als auch auf ihre praktische Anwendbarkeit in internationalen Politikprozessen hin geprüft werden (3).<sup>10</sup> Abschließend werden erste heuristische Hinweise darauf gegeben, wie *deliberative Global Governance* zu verstehen wäre (4).

---

10   Einschränkend gilt es schon hier zu sagen: Der Versuch, Ordnung in die Globalisierungs- und Global Governance Debatte zu bringen, muss angesichts der Fülle der Literatur zwangsläufig lückenhaft verbleiben. Auch eine umfassende Darstellung der einzelnen Ansätze ist weder im Rahmen dieser Arbeit noch durch die Autorin zureichend zu leisten. Es geht vielmehr darum, holzschnittartig die Alternativen zum hier eingeschlagenen argumentativen Weg zu markieren und das heuristische Potenzial der einzelnen legitimationsorientierten Ansätze zu skizzieren.

## 2.1 Theoretische Herausforderungen: Das demokratische Ideal

In der Zusammensetzung des Begriffes „Demokratie“ wird schon eines deutlich: Voraussetzung für die Funktion demokratischer nationalstaatlicher Systeme ist die Existenz eines *demos*, also eines Staatsvolkes, das Einigkeit über Wert- und Moralvorstellungen erzielen kann oder bereits Einigkeit über grundlegende Fragen des Zusammenlebens erzielt hat. Erst auf der Grundlage seiner Existenz könne sich ein legitimer Herrschaftsanspruch, also *kratein* ableiten. In modernen demokratischen Gesellschaften existieren institutionalisierte und informelle Formen der Meinungs- und Willensbildung, die es einer aktiven Bürgerschaft ermöglichen, politische Prozesse mit zu gestalten. Im internationalen und selbst im europäischen Raum sind diese grundlegenden Voraussetzungen demokratischen Regierens jedoch kaum, wenn überhaupt erfüllt. Elementare Grundlagen des angemessenen Funktionierens demokratischer Institutionen sind demzufolge nicht gewährleistet. Bis heute ist in der Regel lediglich der Nationalstaat in der Lage, ausreichend Solidarität zwischen seinen Bürgerinnen und Bürgern zu generieren, um die Pflicht des Einzelnen zur Loyalität und die „Unterwerfung“ unter in einem demokratischen Prozess zustandegekommene Mehrheitsentscheide sicherzustellen. Dies zeigt sich gerade auch aktuell, wenn im Zuge der Bearbeitung der Flüchtlingskrise europäisches Regieren vor dem Hintergrund der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheide im Europäischen Rat zunehmend unter Druck gerät. Trotz im europäischen Kontext relativ gut ausgeprägter Legitimationsgrundlagen stellt die Möglichkeit, dass Staaten zur Umsetzung von Entscheidungen gezwungen werden, denen sie selbst nie zugestimmt haben, aus demokratietheoretischer Sicht ein Problem dar. Erschwerend kommt hinzu, dass selbst bei einer theoretischen Herausbildung entsprechender transnationaler Strukturen wie einer europäischen oder globalen Öffentlichkeit die Identitätsbedingungen, die gewährleisten, dass eigene Interessen hinter der Mehrheitsmeinung zurückgestellt werden, an eine „[...] Kongruenz zwischen dem Kreis der an Prozessen der demokratischen Legitimation Beteiligten und dem Kreis der von den so legitimierten Entscheidungen Betroffenen [...]“ (Scharpf 1998, 236) gebunden bleiben und damit offensichtlich nicht beliebig ausdehnbar sind. Internationale Politikprozesse erfüllen entsprechend kaum die zentralen Kriterien empirischer wie normativer Demokratietheorien, die heute dem modernen Nationalstaat zugewiesen werden: Weder scheint es vielversprechend die Frage nach der Inhaberschaft der

Staatsgewalt im internationalen Kontext durch das Prinzip der Volkssouveränität bzw. der Repräsentation allein zu beantworten, die Frage nach der Konzentration der Staatsgewalt lässt sich nicht in geeignetem Maße durch das Prinzip der Gewaltenteilung lösen und die Frage nach der Begrenzung des Zugriffs der Staatsgewalt nicht durch das Prinzip der Grundrechte. Diese Anforderungen unhinterfragt an internationales Regieren anzulegen, käme einer Überforderung gleich, an denen Reformüberlegungen für internationale Politikprozesse von vornherein zu scheitern drohen.

Bedenkenswert erscheint allerdings, dass moderne Demokratien den Bezug des *demos* zu einem fest umrissenen *ethnos* bereits im nationalstaatlichen Kontext auflösen und zum Beispiel durch die Idee der Staatsbürgerschaft Partizipationsrechte an formale und rechtliche Regelungen koppeln (vgl. Habermas 1994<sup>4</sup>). So soll versucht werden, die für den Nationalstaat wirkungsmächtige Instanz des *demos*, aus dem eine historisch gefestigte „Wir-Identität“ (Elias 1987) hervorgeht, zu überwinden. An diese Idee anzuknüpfen lohnt auf der Suche nach legitimen auf Partizipation und Inklusion zielenden Formen des Regierens jenseits des Staates. Auch vor dem Hintergrund derartiger Versuche erscheint es als voreilig, die Kategorie Demokratie mit dem nominalistischen Hinweis, dass es international kein *demos* geben könne, zu den wissenschaftlichen Akten zu legen. Hinter einem normativ verstandenen Demokratiebegriff stehen wertgebundene Vorstellungen der Organisation menschlichen Zusammenlebens, die auch in einer postnationalen Konstellation Gültigkeit besitzen können.

Es ist daher vielversprechender Demokratie als regulative Idee zu verstehen, die nicht auf konkrete Voraussetzungen aufbauen muss, sondern sich einem demokratischen Ideal verpflichtet fühlt, das bestimmten Ansprüchen genüge leisten muss. So hat sich auch die IB-Forschung an für den Nationalstaat bewährten Kriterien orientiert, an denen die demokratische Qualität von Entscheidungsprozessen zu messen ist. Schmitter (1983) bietet hierfür erste Anknüpfungspunkte, wenn er davon ausgeht, dass moderne, demokratisch verfasste Staaten zumindest vier Kriterien erfüllen müssen, um für sich beanspruchen zu können, auf legitimen Weg zu Entscheidungen, die der effektiven Problembewältigung dienen, zu kommen: „participation“, „accessibility“, „accountability“ und „responsiveness“ sind für ihn zentrale Merkmale demokratischer Systeme.

- Unter *participation* versteht er, dass Bürger in Verfahren der Meinungs- und Willensbildung eingebunden sein müssen.
- Unter *accessibility* versteht er Transparenzkriterien, die die Zugänglichkeit der Bürger zu Verwaltung und Regierung sicherstellen.
- Unter *accountability* versteht er die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber ihren Bürgern.
- Unter *responsiveness* versteht er die Rücksichtnahme auf und Einbeziehung von Präferenzen der Bürger in Entscheidungsprozesse.

Sind diese Merkmale erfüllt, kann davon ausgegangen werden, dass Grundbedingungen demokratischer Legitimation gewährleistet sind. Zudem zeichnen sich moderne Demokratien darüber hinaus dadurch aus, dass Konsens über die Frage, nach welchen (friedlichen) Verfahren Konflikte ausgetragen und zu gemeinsamen Lösungen geführt werden können, herrscht (vgl. Przeworski 1991). Auch besteht Einigkeit über den pluralistischen Charakter moderner Demokratien, so dass derartig erzielte Lösungen stets Lösungen auf Zeit sind, die bei anderen Mehrheitsverhältnissen wieder infrage gestellt werden können.

Kodifizierte Rechte, die sich an den Kriterien von *participation*, *accessibility*, *accountability* und *responsiveness* messen lassen können, werden zunehmend auch für die Bewertung Internationaler Organisationen eingefordert (vgl. Nanz/Steffek 2005a; ähnlich Dingwerth et.al. 2011, 60-68). Instrukтив für eine Analyse der Qualität internationalen Regierens ist dabei die Unterscheidung verschiedener Dimensionen legitimen Regierens, die sich an zentralen demokratischen Kriterien wie gleicher Beteiligungschancen ebenso messen lassen können, wie an Kriterien der Praktikabilität: Scharpfs Verhandlungsmodell postnationalen Regierens grenzt entsprechend eine input- von einer output-orientierten Dimension von Legitimation ab (vgl. Scharpf 1999, Kapitel 1). Während sich die input-Legitimation aus den tatsächlich geäußerten Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft ableitet und damit auf dem normativen Prinzip der Zustimmung der Beherrschten beruht, zielt die output-Legitimation auf effektive Problemlösung und damit das funktionale Prinzip der Nützlichkeit. Input-Legitimation wird letztlich gleichgesetzt mit der Beteiligung Betroffener am Entscheidungsprozess und setzt in der theoretischen Argumentation nicht selten voraus, dass zumindest ein funktionales Äquivalent zu einer kollektiven „Wir-Identität“ besteht. Auch die output-Dimension von Legitimation

basiert auf der Existenz einer politischen Einheit mit entsprechenden institutionellen Arrangements; output-Legitimation ist jedoch in dem Sinne weniger voraussetzungsvoll, als eine sich hierauf berufende postnationale Konstellation weniger Solidarität und Loyalität der Bürger mit der postnationalen Gemeinschaft bedarf. Im Nationalstaat müssen und können beide Dimensionen nicht nur gemeinsam verwirklicht werden, sie lassen sich in der (nationalstaatlichen) Praxis vielmehr kaum voneinander trennen. Im internationalen Regieren dagegen können sich die Dimensionen voneinander abspalten, wobei der Legitimationsbedarf grundsätzlich bestehen bleibt.<sup>11</sup> Die input- und output-Dimension von Legitimation wurde in späteren Arbeiten ganz im Sinne von Schmitter (1983) Kriterien ergänzt durch die auf die prozedurale Ebene bezogene throughput-Dimension von Legitimation, in der die Entscheidungsverfahren und die Zuordenbarkeit von Verantwortung zu Entscheidungsträgern in den Mittelpunkt rückt (vgl. Zürn 1998, 236). Ziel von auf input-, throughput und output-Legitimation gestützter Modelle ist also stets die Analyse der Gewährleistung der Akzeptanz politischer Entscheidungen. Auch wenn Scharpf (1999) und andere (vgl. z.B. Majone 2002) unter bestimmten Umständen die Gewährleistung einer der drei Dimensionen von Legitimation jeweils für sich genommen bereits als hinreichende Bedingung für die Akzeptanz politischer Entscheidungen verstehen, deuten stärker demokratietheoretisch geleitete empirische Analysen, die alle drei Dimensionen zum Maßstab nehmen, darauf hin, dass Internationale Organisationen derartig anspruchsvolle Qualitätsmerkmale (bisher) nur sehr selten erfüllen (vgl. Stein 2001; auch Steffek et.al. 2008).

Trotz dieser zunächst entmutigenden Bilanz belassen es viele Autoren dennoch nicht dabei, nur die Ursachen für die „Krise des Regierens“ auf internationaler Ebene zu beschreiben, sondern sie suchen weiterhin mögliche Therapien jenseits des Staates, die eine „dritte Transformation der Demokratie“ (Dahl 1994, 33) doch möglich machen können. Die normative Demokratietheorie geht daher einen Schritt weiter und macht die Legitimität politischer Entscheidungen nicht von ihrer *faktischen Akzeptanz* durch die Betroffenen sondern von ihrer *normativen Anerken-*

---

11     Dort, wo weitreichende Entscheidungen getroffen werden und eine potentielle Verletzung der Präferenzen der Regierten zu erwarten ist, ohne dass ausreichend Vetospieler für einen „natürlichen“ Ausgleich der Interessen sorgen könnten (wie beispielsweise in der EU weitestgehend gewährleistet, vgl. auch Moravcsik 2002), ist der Legitimationsbedarf ungleich höher und erfordert eine über indirekte Legitimation durch staatliche Vertreter in internationalen Verhandlungen hinausgehende Grundlage, vgl. Scharpf 2004, Abschnitt 4.2.

*nungswürdigkeit* abhängig. Herrschaft gilt nur dann als legitim, wenn sie zu rechtfertigen ist und an Strukturen der Rechtfertigung gekoppelt bleibt. In dieser Hinsicht ist der Vorschlag formuliert worden, in Anknüpfung an das demokratische Ideal Gerechtigkeitspostulate für internationales Regieren fruchtbar zu machen, indem Begründungspflichten rechtlich kodifiziert werden, die ein ‚Recht auf Rechtfertigung‘ (Forst 2007, vgl. auch Neyer 2012) als zentrale Voraussetzung für die Anerkennungswürdigkeit internationalen Regierens postulieren. Auch in Internationalen Organisationen geht es nicht anders als im Nationalstaat um eine ständige Festigung und Erneuerung des Grundkonsenses der Kooperation bzw. des Zusammenlebens, also des Vertrauens darauf, dass jeder Akteur Begründungen für Entscheidungen einfordern kann und Recht in dem Glauben tut, dass auch die Minderheit bei Angabe guter Gründe alternative Handlungsvorschläge durchsetzen kann. Dieser Grundkonsens ist anders als auf nationalstaatlicher Ebene international in der Regel auf die Möglichkeit der Bearbeitung einzelner Problembereiche beschränkt, da Internationale Organisationen issue-spezifisch arbeiten. Und er ist auf die Fähigkeit der Internationalen Organisationen angewiesen, dem ‚Recht auf Rechtfertigung‘ auch tatsächlich zur Durchsetzung zu verhelfen. Dies ist keineswegs immer gewährleistet. Wenige Internationale Organisationen weisen einen der WTO vergleichbaren Verrechtlichungsgrad auf, der dies ermöglichen könnte. Neben diesen an die Funktionslogik des Rechts geknüpften Bedingungen bedarf es zu einer normativen Anerkennungswürdigkeit internationaler Entscheidungen darüber hinaus auch international einer lebensweltlichen Fundierung, also einer intakten Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit, die es immer wieder ermöglicht, sich gemeinsamer Vorstellungen und Grundwerte zu versichern. In Anknüpfung an diese Überlegungen zielt auch eine *deliberative Global Governance* auf eine Loslösung von staatszentrierten Legitimationskriterien, ohne politische Herrschaft in der postnationalen Konstellation jeglicher Kontrollmechanismen und Wertebasierung zu entledigen.

## 2.2 Kritische Einwände

Gegen Überlegungen, Legitimationskriterien an internationales Regieren anzulegen, werden aus ganz unterschiedlichen Richtungen kritische Einwände formuliert: Dem Realismus zugeneigte Vertreter lehnen normativ geleitete Vorstellungen von der

Funktion des internationalen Systems ab und fragen entsprechend nicht nach der Güte oder Legitimation internationalen Regierens. Vielmehr basieren ihre Modelle der Steuerung internationaler Politik auf der Annahme einer Anarchie der Staatenwelt, in der es gilt, das eigene Überleben zu sichern. Zwischenstaatliche Kooperation sei nur durch Erfolgsbedingungen und faktisches Wissen über Durchsetzungspotenziale egoistischer Interessen geprägt (Teil 2.2.1). Andere beschreiben internationale Entscheidungsprozesse als reine Bargaining-Geschäfte, in denen entsprechend rationalistischer Überlegungen Staaten als Nutzenmaximierer agieren, die im besten Fall hoffen, Kooperationsgewinne zu erzielen (Teil 2.2.2). Legitimitätsfragen kommt hier auch keine entscheidende Rolle zu. Eher kapitalismus- und globalisierungskritische Autorinnen und Autoren wiederum widmen sich zwar der Frage legitimer Grundlagen internationalen Regierens, kommen aber zu kritischen Ergebnissen. Sie richten sich gegen die (idealisierte) Vorstellung, dass auf internationaler Ebene zivilgesellschaftliche Akteure gegen die Wirtschaftsinteressen privater Unternehmen Einfluss entfalten könnten (Teil 2.2.3). Und eine vierte Gruppe negiert schlichtweg, dass es einer zusätzlichen Legitimation europäischen und internationalen Regierens bedarf (Teil 2.2.4).

### *2.2.1 Hegemoniale Machtspiele*

In den frühen Jahren politikwissenschaftlicher Auseinandersetzung mit Fragen zwischenstaatlicher Kooperation wurden Legitimitätsaspekte internationalen Regierens vollkommen außen vor gelassen. Die Frage stellte sich auch nicht. Kooperation zwischen Staaten und die Existenz Internationaler Organisationen wurde nämlich in Abgrenzung zu idealistischen Vorstellungen vor allem in der realistischen und neorealistischen, aber auch frühen institutionalistischen Überlegungen allein mit nationalstaatlichen Macht- und Interessenkategorien erklärt und weniger mit einem idealistisch begründeten Glauben an die menschliche Vernunft (vgl. Morgenthau 1963). Der Realismus sieht Kooperationszwänge dabei lange Zeit auf rein sicherheitspolitische Herausforderungen beschränkt, so dass er langfristige und erfolgreiche Zusammenarbeit in Internationalen Organisationen für grundsätzlich unwahrscheinlich hält. Wenn sie dennoch erfolgt, seien staatliche Vertreter auf die Verfolgung nationalstaatlicher Interessen verpflichtet und somit Annahmen illuso-



risch, dass durch intergouvernementale Kooperation gemeinsame Interessen herausgebildet werden könnten. Die Einigung auf eine den Staaten übergeordnete Sanktions- und Entscheidungsgewalt, bei der tatsächlich staatliche Autorität abgegeben werden würde, scheint aus dieser Perspektive dementsprechend ausgeschlossen, sind doch die Staaten lediglich auf eigene Interessen- und Machtdurchsetzung orientiert. Nach neorealistischen Annahmen sei zudem lediglich ein Hegemon in der Lage, mittels Zwang und Anreiz sowohl für die Entstehung als auch die Aufrechterhaltung Internationaler Organisationen Sorge zu tragen. Ziel von Kooperation ist für den Hegemon aber auch dann, ein Maximum an Macht anzuhäufen, damit er nicht von anderen Staaten abhängig wird bzw. um andere Staaten von ihm abhängig zu halten – also auch durch Kooperation das Machtgefüge nicht wesentlich zu verändern (vgl. Waltz 1979). Eine Ausrichtung internationalen Regierens an einem demokratischen Ideal ist aus dieser Sicht geradezu gefährlich, verdeckt sie doch den Blick auf die überlebensnotwendigen Sicherheitsinteressen von Staaten. Man dürfe dementsprechend nicht dem „false promise of international institutions“ (Mearsheimer 1994/95) unterliegen, Staaten seien jenseits nationalstaatlicher Interessen an einer gemeinsamen, kooperativen Lösung von Weltproblemen interessiert.

In späteren institutionalistisch geprägten Auseinandersetzungen mit der Frage, warum Staaten kooperieren, rückt zusehends die Lösung anderer als sicherheitspolitisch motivierter Interdependenzprobleme in den Mittelpunkt der Analyse (vgl. Keohane 1984). Aber auch hier steht die Annahme im Vordergrund, dass Staaten in ihren Kooperationsbemühungen stets darauf bedacht sind, ihren eigenen Nutzen zu maximieren. Zwar rückt man ab von der Annahme, dass kein Staat von der Kooperation mehr profitieren darf als man selbst (Orientierung an relativen Gewinnen). Derartige Thesen werden ersetzt durch eine Orientierung an absoluten Gewinnen, so dass Kooperation schon dann lohnt, wenn man selbst profitiert. Diese weniger pessimistische Lesart internationaler Kooperation zeigt sich in vielen neueren Ansätzen. Aber auch hier hat sich die Forschung lange Legitimationsfragen internationalen Regierens verschlossen. Vielmehr wurde die Rolle Internationaler Organisationen auf das Senken von Transaktionskosten bei der Bearbeitung komplexer Interdependenzbeziehungen reduziert (vgl. Keohane/Nye 1977). Und dass gewährleistet werden müsse, dass sich Internationale Organisationen nicht verselbständigen

und über ihr von den Staaten formuliertes Mandat hinaus tätig werden (vgl. zur EU Pollack 2006). So stellen Internationale Organisationen zwar einen verlässlichen Verhandlungsrahmen für kontinuierlichen Informationsaustausch mit klaren Verfahren und konstanten Partnern bereit, sind aber kein Forum verständigungsorientierter Politik. Die internationale Kooperation zwischen Staaten oder auch deren Ausbleiben wird diesen Ansätzen zufolge als Spiel zweckrationaler, egoistischer, den eigenen Nutzen maximierender Akteure interpretiert. Keohane und Nye (2003, 387) konstatieren mit Blick auf die realistische Schule und ihrem Beitrag zur Debatte um eine Demokratisierung der Weltpolitik daher zusammenfassend: „It makes no more sense to ask whether an inter-state organization is ‚democratic‘ than it does to ask if a broom has a nice personality.“

### 2.2.2 *Intergouvernementales Bargaining*

Eine erste Aufweichung erfahren derart apodiktische Positionen in Untersuchungen zu tatsächlichen Verhandlungsprozessen in Internationalen Organisationen. Die Vorstellung einer auf Staaten reduzierten zwischenstaatlichen Ordnung, die durch einen Hegemon hierarchisch strukturiert werden muss, ist einem Verständnis internationalen Regierens gewichen, in dem das Sicherheitsdilemma überwunden und Raum für intergouvernementale Kooperation frei wird. Kooperation wird gleichsam als (funktionale) Notwendigkeit von Regieren unter Globalisierungsbedingungen gewertet. Internationale Organisationen schaffen diesem institutionalistischen Verständnis nach, wie bereits angesprochen, den Rahmen für Kooperation und sind als institutionalisierte Arena intergouvernementaler Bargaining-Prozesse zu verstehen, der insbesondere durch die wiederkehrenden Kooperationsbemühungen Erwartungssicherheit garantieren kann (vgl. Hasenclever et.al. 1997). Sie werden aber in erster Linie genutzt, um eigene Interessen durchzusetzen. In der Forschung zu Zwei-Ebenen-Spielen (vgl. Putnam 1988; Zangl 1999) wird beispielsweise argumentiert, dass sie einerseits der Exekutive dienen, die gegenüber dem eigenen Parlament Druck mit Kooperationszwängen auf internationaler Ebene ausübt und auf diese Weise zur Durchsetzung unliebsamer Politikentscheidungen im Nationalstaat drängt und andererseits in internationalen Verhandlungen die Notwendigkeit der Durchsetzung eigener Interessen mit parlamentarischem Widerstand zu Hause

begründet. So werden zwar implizit aus diesen Prozessen erwachsende Legitimationsprobleme thematisiert. In der Regel wird aber argumentiert, dass in Internationalen Organisationen lediglich souveräne Staaten in diplomatischen Aushandlungsprozessen agieren und damit keine demokratischen Qualitätskriterien an sie angelegt werden müssten.

Die Legitimation dieser Form des Regierens wird im Zuge der Auseinandersetzung mit intergouvernementalen Bargaining-Prozessen zunehmend jedoch auch explizit infrage gestellt. So wird die beschriebene Rolle der Exekutiven nicht immer positiv bewertet, wenn von einem „exekutivem Multilateralismus“ (Zürn et.al. 2007) oder von einem „Club Model“ internationalen Regierens (Keohane/Nye 2001) gesprochen wird. Dass Internationale Organisationen zu handlungsprägenden Faktoren internationalen Regierens geworden sind (vgl. Dahl 1999, 32), in denen das bislang als anarchisch verstandene Handeln der Staaten kanalisiert und rationalisiert werden kann, wird dabei also auch kritisch bewertet. Sie sind in der heutigen Welt zwar eine funktionale Notwendigkeit, durch die aber das Spannungsfeld von demokratischer Legitimität und problemlösungsorientierter Effektivität nicht aufgelöst werden könne (vgl. Dahl 1994). Dahl (1999) ist damit skeptisch gegenüber dem Gedanken, dass die Legitimationsgrundlagen Internationaler Organisationen nach den bekannten Input-Kriterien demokratischer Legitimation erfolgen können. Aus diesem Grund sieht er die Bürger verpflichtet, zwischen Effektivität und demokratischer Legitimität kritisch abzuwägen und im Zweifel die Autorität Internationaler Organisationen eher einzuschränken, als ihre Ausweitung auf Kosten demokratischer Legitimität zu „erkaufen“. Diese Fähigkeit erfordert allerdings eine kritisch informierte Bürgerschaft, die in öffentlichen Debatten über das Für und Wider politischer Alternativen entscheiden kann. Nach Dahl (1999, 31) ist dieser Anspruch jenseits des Staates kaum zu realisieren.

Den wahrscheinlich bekanntesten Ausweg aus dieser Sackgasse weist Scharpf (1998, 1999), indem er intergouvernementale Verhandlungssysteme sogar als legitimitätsgenerierendes Mittel der Regelsetzung im internationalen und insbesondere im europäischen Kontext begreift. Durch sie eröffnen sich aus seiner Sicht neue Handlungsspielräume, die durch die Exekutiven – und damit von durch die Bevölkerungen legitimierten Vertretern – geprägt werden. Ihm zufolge könne man mit Blick auf Kooperation in der EU von einer autonomieschonenden intergouverne-

mentalenen Koordination ausgehen, in der weitestgehend kulturelle Besonderheiten gewahrt bleiben und soziale Unterschiede berücksichtigt werden können, solange die Reichweite der Regeln beschränkt werden kann.<sup>12</sup> Diese Legitimationsgrundlage sei so lange ausreichend, wie keine supranationale Instanz für die Direktwirkung internationaler Normen und Regeln Sorge trage; solange also wie internationale vertragliche Verpflichtungen in einem Ratifizierungsprozess einer erneuten Legitimation durch nationalstaatliche Parlamente bedürfen (vgl. Scharpf 2004, Abschnitt 4.2).

Auch Moravcsik (2004, 338) argumentiert, dass sich beispielsweise das Mehrebenensystem der EU in keiner Legitimationskrise befindet. Ganz im Gegenteil könne man davon ausgehen, dass in die EU-Institutionen ein ausreichendes System von *checks und balances* eingebaut ist, die dabei ein effizientes und keineswegs undemokratisches Regieren ermöglichen. So bilden sowohl Delegierte nationalstaatlicher Regierungen als auch die Gewährleistung einer pluralistischen Interessensvermittlung durch eine große Anzahl von veto-Spielern im Kontext der EU ausreichende Legitimationsgrundlagen. Dieses System von *checks und balances* trage dafür Sorge, dass die wesentlichen Interessen der Regierten nicht verletzt werden. Ganz ähnlich wie Scharpf sieht er keine Notwendigkeit für eine über die staatlichen Vertreter hinaus institutionalisierte Legitimationsquelle europäischen und internationalen Regierens.

### 2.2.3 Transnationale Interessenpolitik

Während die bisher dargestellten kritischen Einwände gar nicht oder nicht erstrangig zu Fragen der demokratischen Legitimation internationalen Regierens vordringen, stellen andere Autoren genau diese Legitimation in den Mittelpunkt ihrer Analysen. Sie formulieren vor diesem Hintergrund ein zweites „Set“ von Einwän-

---

12 „Die Politik, die in den politischen Institutionen der Union tatsächlich beschlossen werden kann, hat einen relativ geringen Legitimationsbedarf. Deshalb fällt insoweit das *input-orientierte* „europäische Demokratiedefizit“ – d.h. die Abwesenheit *unitarischer* politischer Verantwortlichkeit und europaweiter politischer Diskurse – wenig ins Gewicht, zumal dieses Defizit ja durch die Vielfalt *pluralistischer* Input-Optionen gemildert wird.“ (Scharpf 2004, o.S., unter 4.1.1). Dies ist für die EU von eminenter Bedeutung, teilt doch Scharpf, anknüpfend an Weiler (1999) die Einschätzung, dass es in der EU kein einheitliches *demos* wird geben können und daher bestimmte politische Verteilungsfragen weiterhin im nationalstaatlichen Kontext lösbar bleiben müssen.

den, das sich von der realistisch, aber auch der institutionalistisch grundierten Kritik deutlich unterscheidet. Internationales Regieren wird zu einem System von Mehrebenenregieren, das eine Vielzahl von Akteuren in Regulierungsfragen einbezieht. Der Staat tritt damit in nicht-hierarchische Zusammenhänge neben zivilgesellschaftliche und private Akteure. Vielmehr noch werden transnationale Zusammenschlüsse immer häufiger in erster Linie von privaten Akteuren geprägt, die neben dem Staat private Regulierungssysteme aufbauen. Dies wird insbesondere von globalisierungskritischen Ansätzen äußerst kritisch gesehen. Sie sehen eine Gefahr darin, dass multinationale Konzerne die treibenden Kräfte des internationalen Systems geworden zu sein scheinen (vgl. Altvater/Mahnkopf 1996). Die grenzüberschreitenden Aktivitäten einiger weniger Großkonzerne prägen auch staatliche Handlungsspielräume in Internationalen Organisationen. Diesem *empire* (Hardt/Negri 2003) gerade aus Legitimitätsgründen etwas entgegenzusetzen, bleibt zentrale Aufgabe und zentrale Herausforderung in der Gestaltung der Globalisierung. Die erneute Einbettung liberalisierter Märkte in einen politischen, kulturellen und sozialen Rahmen bleibe trotz oder gerade wegen momentan herrschender, kaum demokratisch legitimierter Strukturen notwendig. Schließlich habe doch die Vergangenheit gelehrt, dass „[...] keine Gesellschaft [...] die Auswirkungen eines derartigen Systems [selbstregulierender Märkte, U.E.] auch nur kurze Zeit ertragen [kann], wenn ihre menschliche und natürliche Substanz sowie ihre Wirtschaftsstruktur gegen das Wüten dieses teuflischen Mechanismus nicht geschützt [würde]“, schreibt der in dieser Debatte wiederentdeckte klassische Kapitalismuskritiker Polanyi (1978, 109).

Demnach braucht es aus kapitalismuskritischer Sicht internationale Kooperation von Staaten in Internationalen Organisationen schon allein deshalb, um eine soziale, politische und auch kulturelle Wiedereinbettung von Märkten zu gewährleisten. Internationale Politik müsse dabei allerdings sowohl einem Trend der „Informalisierung“ (vgl. Greven 2005) wie der „Privatisierung“ (vgl. Hummel 2001) entgegenwirken und sich wieder stärker am Gemeinwohl der Bürgerinnen und Bürger orientieren. Über ihre Loslösung von der Dominanz durch Wirtschaftsinteressen gelte es auch, die Fokussierung auf alleinig staatliche Vertreter in Internationalen Organisationen zu überwinden. So glauben Hardt und Negri (2003) in marxistischer Tradition an eine zwangsläufige Umkehrung der Verhältnisse, sobald die von ihnen

als *multitude* bezeichnete Zivilgesellschaft in der Lage ist, gegen private Interessenpolitik weltweit agierender Konzerne Einfluss zu entfalten. Allein dass sich neben Regierungsvertretern zusehends auch nichtstaatliche Akteure verschiedener Regulierungsaufgaben zuwenden, kann das *accountability*- und damit das Legitimationsproblem jedoch durchaus weiter verschärfen (vgl. Love/Cusimano Love 2003; Koenig-Archibugi 2004). Ohne tiefgreifende Systemveränderungen hieße die Suche nach legitimen Formen des Regierens, das existierende internationale System mit seinen durch Staaten und Wirtschaft dominierten Internationalen Organisationen zu stützen und lediglich Machtverhältnisse zu manifestieren oder zu kaschieren, sie jedoch nicht zu überwinden. Dieser Ansatz ist trotz seines Fokus auf die Legitimationsgrundlagen internationalen Regierens für die Suche nach anschlussfähigen entgegenkommenden Realitäten wenig hilfreich.

#### 2.2.4 *Supranationale Legitimation durch Effizienz*

Andere Autoren bemühen sich daher trotz derart skeptischer Einschätzungen darum, auch auf internationaler Ebene mögliche Wege der Legitimationssteigerung aufzuzeigen. Vielen dieser Ansätze ist gemein, dass sie sich explizit gegen eine demokratische Begründung von Legitimation wenden und stattdessen eine Grundlage in effizienter Problemlösung suchen. Sie betonen insbesondere, dass auch nicht-majoritäre Legitimationsgrundlagen politische Entscheidungen legitimierbar machen können, dass man sich also von einer Übertragung nationalstaatlicher Demokratieansprüche an postnationale Regierungsformen verabschieden müsse.

Diese Effizienzorientierung weisen auch die bereits angeführten Untersuchungen zu internationalen Verhandlungssystemen auf (vgl. Scharpf 1998, 1999), in denen – neben den aus mittelbaren Legitimationsketten auf der input-Seite resultierenden Problemen – auf die mehr oder weniger ausreichenden Problemlösungskapazitäten der Beschlüsse hingewiesen wird. Noch deutlicher als im Verhandlungsmodell postnationalen Regierens aber findet sich der Grundgedanke dieses Ansatzes in technokratischen Demokratiemodellen, die eine Delegation von Entscheidungen an Expertengremien und Agenturen präferieren, gerade um gemeinwohlorientierte Entscheidungen zu garantieren. Die Legitimation insbesondere europäischen Regierens kann sich aus dieser Perspektive aus der Problemlösungsfähigkeit ihrer

Institutionen speisen und muss nicht auf dem demokratischen Input verschiedener Akteure basieren. In seiner Analyse der EU hält Majone (1998, 1999, 2002) beispielsweise die Verlagerung der Bearbeitung komplexer Interdependenzprobleme in Entscheidungsgremien, die von wissenschaftlicher Expertise und weniger von intergouvernementalem Bargaining geprägt sind, für unausweichlich. Er setzt damit auf die Autorität fachlicher Kompetenz von Experten, die unabhängig von einem Kampf um Wählerstimmen, problemlösungsorientierte Entscheidungen generieren können und ist damit auch anschlussfähig an Studien, die in der Herausbildung von *epistemic communities* eine Chance für eine Rationalisierung internationalen Regierens sehen (vgl. Haas 1992). Derartigen technokratischen Ansätzen liegt die Annahme zugrunde, dass ein Konsens über die politisch-gesellschaftlichen Ziele und nur Unsicherheit über Instrumente und Mechanismen zur Zielerreichung besteht. Ansonsten wäre eine Delegation von Kompetenzen an eine übergeordnete Instanz unter Legitimationsgesichtspunkten nicht begründbar. Daher betonen Vertreter dieser Argumentation, dass eine letzte ‚demokratische Absicherung‘ notwendig bleibt, durch die Entscheidungen aus Expertengremien immer auch von politischen Institutionen (wie nationalstaatlichen Parlamenten) widerrufen werden können. Majone beschreibt diese Form postnationalen Regierens daher als einen „regulatory state“ (1999), der nicht in erster Linie durch parlamentarische Kontrolle und Repräsentativität gekennzeichnet ist, sondern durch einen neuen Governance-Modus, der für bestimmte Politikbereiche Regulierung durch Wissenschaftler und unabhängige Agenturen in den Mittelpunkt rückt. Grundsätzliche Ausnahmen dieser Regulierungsform bilden allerdings wie auch schon Scharpf (1999, 18f.) argumentierte, reine Wert- und Verteilungskonflikte, die weiterhin an nationalstaatliche Parlamente rückgebunden bleiben müssten.

Diese Ansätze sehen europäisches und internationales Regieren demnach dann als ausreichend legitimiert an, wenn es stark auf problemlösungsorientiertes Handeln und damit auf die output-Dimension von Legitimation fokussiert ist. Aus Legitimationsgesichtspunkten ist die Mandatierung expertokratischer Gremien, die nach streng sachgerechten und effizienten Lösungen anstehender Probleme zu suchen haben, stets zu präferieren. Aus dieser Perspektive bewerten sie das Demokratiedefizit insbesondere der EU weitaus kleiner und durch andere als beispielsweise partizipationsorientierte Lösungsvorschläge behebbar. Die auf Problemlösung

ausgerichteten institutionellen Entscheidungsverfahren der EU liefen ganz im Gegenteil bei einer zu starken Orientierung an partizipativen Strukturen Gefahr, nicht mehr in gleichem Maße effektiv sein zu können (vgl. Moravcsik 1994, 55). Den mit dem Ausblenden der Notwendigkeit, vor einer politischen Öffentlichkeit Entscheidungen begründen zu müssen, verbundenen Konsequenzen, sind sich die Autoren durchaus bewusst. Majone (1998, 7) argumentiert diesbezüglich beispielsweise:

„Depoliticisation of European policy-making is the price we have to pay in order to preserve national sovereignty largely intact. As long as the majority of the citizens of the Member States oppose the idea of a European super-state, [...] we cannot expect democratic politics to flourish at the European level.“

### 2.3 Möglichkeiten legitimer Global Governance

Die Zahl der Einwände gegen theoretische wie praktische Überlegungen nach den Möglichkeiten einer Demokratisierung internationalen Regierens ist gewichtig. Viele der formulierten Gegenargumente lassen sich nicht leicht entkräften. Dennoch sind keineswegs alle Autoren so skeptisch wie ein Teil der bislang zitierten. Jenseits der kritischen Einwände wird weiterhin versucht, konzeptionelle Antworten auf das Legitimationsdefizit internationalen Regierens auch auf dem Wege der Formulierung neuartiger Modi demokratisch fundierter Meinungs- und Willensbildung zu finden. Insbesondere eine Debatte zwischen rationalistisch und konstruktivistisch geprägten Forscherinnen und Forschern um die praktische Annahme der Möglichkeit argumentativen Handelns in Internationalen Organisationen und internationalen Verhandlungssystemen, die anfangs intensiv in der *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* (ZIB) geführt wurde, bietet hilfreiche Anknüpfungspunkte (vgl. u.a. Keck 1995; Müller 1994; Risse-Kappen 1995; Zangl/Zürn 1996). In der Auseinandersetzung um das Verhältnis zwischen verschiedenen gesellschafts- und handlungstheoretischen Prämissen wird bis heute versucht, „[...] potentielle theoretische Brückenschläge zwischen rationalistischen und moderat-konstruktivistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen auszuloten“ (Risse 2003, 100; vgl. auch Checkel 1997). So stellen sich im Anschluss an Wendts (2006/1992) Überlegungen, dass Präferenzen von Staaten wandelbar sind und unter den Bedingungen



von Interaktion in internationalen Verhandlungen reflexives Lernen möglich ist, auch rationalistische Arbeiten der Aufgabe, handlungstheoretische Elemente in rationalistische Erklärungsansätze zu integrieren (vgl. z.B. Grobe 2010, 2011).

Ausgangspunkt von Bemühungen, auch handlungstheoretisch fundierte Prämissen in die IB-Forschung zu integrieren, war die von Harald Müller (1994) aufgezeigte Schwäche rationalistischer Ansätze, Kooperationsbedarf zwischen Staaten zwar aufzeigen, das Zustandekommen tatsächlicher internationaler Kooperation analytisch jedoch nicht immer erklären zu können. Das Erreichen von Erwartungssicherheit oder das Senken von Transaktionskosten allein könne mindestens die Fälle internationaler Kooperation nicht erklären, in denen sich Staaten dauerhaft an internationale Rechtsnormen binden, die anfangs nicht in ihrem Interesse lagen. Aus der Perspektive rationalistischer Theorien ist Zusammenarbeit schließlich nur so lange sinnvoll, wie sie dem Akteur mehr Nutzen verspricht als ihre Beendigung. Daran ändert letztlich auch die Verstetigung der Kooperation im Rahmen einer Institution wenig. Damit zeigen nach Müller (ebd., 20) rein rationalistische Ansätze Defizite hinsichtlich ihres Erklärungsfeldes:

„Ohne zusätzliche handlungstheoretische Annahmen einzuführen, kann die Theorie keine rationalen Egoisten konstruieren, die dauerhaft und verlässlich zusammenarbeiten.“

Die Möglichkeit eines Präferenzwandels, mit dem sich ja bereits die konstruktivistische Forschung intensiv auseinandergesetzt hatte, ließe sich zudem nicht verbinden mit der Annahme von unitär handelnden Staaten in der internationalen Politik. Es ist daher das Verdienst Müllers darauf hingewiesen zu haben, dass internationale Verhandlungen durch individuelle staatliche Vertreter geprägt sind, die in sprachlicher Interaktion Kooperationsprobleme bearbeiten. Die institutionalistische Annahme nämlich, dass Institutionen eine prägende Wirkung auf Akteure haben können, kann die utilitaristische Handlungstheorie für sich nur in Richtung einer sich durch Lerneffekte erhöhenden instrumentellen Rationalität auflösen:

„Veränderungen im Wertgefüge der Akteure sowie in der wechselseitigen Perzeption, die die Konfliktsituation selbst nachhaltig verändern, sind theoriefremd und werden von außen auf die utilitaristische Handlungstheorie aufgepfropft, um sie besser in Übereinstimmung mit der Empirie zu bringen.“ (ebd., 19 f.)

Mit anderen Worten: Beobachtbarer Interessenwandel setzt nicht selten Lernen voraus; Lernen setzt Verständigung voraus und die Möglichkeit von Verständigung ist in rationalistischen Modellen internationalen Regierens konzeptionell letztlich nicht darstellbar. Aus diesen Überlegungen zieht Müller den Schluss, dass die zweckrationale Handlungslogik des Rationalismus (*logic of consequentialism*) nicht nur um eine konstruktivistische Logik der Angemessenheit (*logic of appropriateness*, vgl. March/Olsen 1989), sondern zudem um eine Logik verständigungsorientierten oder argumentativen Handelns ergänzt werden müsse (vgl. zu letzterem auch Deitelhoff 2006; Schmalz-Bruns 1995, 1999; M. Müller 1996 oder Risse 2004).<sup>13</sup>

Dies öffnet eine institutionelle Perspektive, die Politik nicht nur als einen Prozess der Durchsetzung eigener Interessen versteht und Akteure nicht mehr nur als egoistische Nutzenmaximierer beschreibt, die ihre Handlungsstrategien an einer rein instrumentell-strategischen Interessenorientierung ausrichten. Institutionen und Regeln sind damit nicht nur Ausdruck bestehender Macht- und Interessenverhältnisse. Institutionen können vielmehr auch einen Rahmen bereitstellen, der sowohl die institutionellen Strukturen von Rechtfertigungsmöglichkeiten bietet als auch den normativen Konsens beschreibt, innerhalb dessen politisches Handeln begründbar wird. Arbeiten, die an ein derart reflexiv verstandenes Institutionenverständnis anschließen, können auch Möglichkeiten demokratischen Regierens im internationalen Kontext ausweisen. Rein rationalistisch geprägte Modelle sind damit deutlich differenzierteren Modellen internationalen Regierens gewichen, die auf unterschiedliche handlungstheoretische Grundlagen verweisen. Auf entsprechende insbesondere in der Global Governance-Forschung diskutierte Ansätze soll im Folgenden näher eingegangen werden. Die Ansätze teilen grundlegende normative Ideen. Alle rekurren mehr oder weniger stark auf zentrale Ideen der deliberativen Demokra-

---

13 Hierbei bezieht sich Müller auf Habermas' *Theorie des kommunikativen Handelns* (1995 [1981]), in der Habermas beschreibt, wie sich gesellschaftliche Akteure über ihre Handlungssituation und ihre entsprechenden Handlungsabsichten umfassend rational und nicht interessengeleitet verkürzt in einem lebensweltlich fundierten Sprachgebrauch verständigen können. Die zentrale normative Prämisse dieses theoretischen Ansatzes lautet, dass der Sprache ein „Telos der Verständigung“ (ebd., Bd. 1, 387) inne wohne, das eine umfassende kommunikative Vernunft begründe. Die Plausibilität dieses kommunikativen Handlungsmodus fundiert Habermas sprechakttheoretisch in der Doppelstruktur der Rede, durch deren Wirksamkeit propositionale und soziale Beziehungen zwischen den Interaktionspartnern aufgebaut werden. Sie erheben Geltungsansprüche der Wahrheit, der Richtigkeit und der Wahrhaftigkeit, deren Akzeptabilität der Kommunikationspartner entweder unterstellen oder deren Begründung er rational (im Diskurs) einfordern kann. Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt 3.2 der Arbeit.

tietheorie und verknüpfen häufig ihre Annahmen implizit mit einer von Habermas geprägten Theorieschule. Inter- und Transnationalisierung wird in allen Modellen in erster Linie als Chance verstanden, durch die es zu einer fortschreitenden – und gestaltbaren – politischen Integration kommt oder kommen kann. Diese Entwicklung kann aber nur dann positiv gestaltet werden, wenn die erarbeiteten Modelle in der Lage sind, die Herausbildung rechtlich-institutionalisierter Verfahren der Meinungs- und Willensbildung auf internationaler Ebene glaubhaft zu beschreiben. Zwar differieren die Ansätze in ihrer konkreten Ausformulierung: Während stärker der Governance-Forschung zugeneigte Modelle auf die aus den Globalisierungsprozessen folgende zersplitterte Akteurskonstellation fokussieren, betonen die der deliberativen Demokratietheorie entlehnten Ansätze die Chance eines kommunikativen Modus von Akteurskoordination. Gleich bleibt ihnen aber, dass sie eine koordinierte Abstimmung zwischen einzelnen Akteuren, Institutionen und Ebenen in einem System ‚komplexen Weltregierens‘ (Zürn 1998) fordern. Dieses mündet zum Beispiel in Konzepten einer kosmopolitischen Demokratie (vgl. Held 1995) oder auch eines explizit deliberativ verfassten Supranationalismus (vgl. Joerges/Neyer 1997a, 1997b; umfassender Schmalz-Bruns 1999). Diese und weitere – mit weniger wirkmächtigen Schlagworten versehene – Ansätze versuchen Wege aufzuzeigen, die verhindern sollen, dass aufgrund fortschreitender Globalisierungsprozesse langfristig demokratische Strukturen gefährdet werden, dass also aus der Verlagerung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten kein Verlust demokratischer Errungenschaften wird. Allesamt bieten sie erste Hinweise auf Möglichkeiten einer *deliberativen Global Governance*, an die in der weiteren Ausformulierung des Konzepts anzuschließen sein wird.

### 2.3.1 *Ansatz I: Transnationale Zivilgesellschaft*

Ein erster Ansatz, der sich auf nicht-majoritäre und nicht-parlamentarische Formen postnationalen Regierens stützt, weist der Zivilgesellschaft eine wesentliche Rolle in der Demokratisierung internationaler Politikprozesse zu. Scholte (2002, 283) versteht unter Zivilgesellschaft mit Blick auf die internationale Politik „[...] a political space where voluntary associations deliberately seek to shape the rules that govern one or the other aspect of social life.“ Allgemeine Konzeptionen zivilgesellschaftlicher Politik

finden sich zum Beispiel bei Habermas (1994<sup>4</sup>) oder daran anknüpfend bei Cohen/Arato (1994). Sie sehen in Zivilgesellschaft einen Raum spontaner Assoziationen, in dem alltags- und lebensweltliche Probleme und Anliegen diskutiert werden können. Zivilgesellschaft im nationalstaatlichen Rahmen ist ihnen zufolge „[...] the locus of both democratic legitimacy and rights, composed of private but also of politically relevant public and social spheres in which individuals speak, assemble, associate, and reason together on matters of public concern and act in concert in order to influence political society and, indirectly, decision making.“ (Cohen/Arato 1994, 564)

Tragende Akteure der Zivilgesellschaft sind im nationalstaatlichen wie internationalen Raum in der Regel NGOs, die sich weit überwiegend lebensweltlich und kommunikativ konstituieren und die zunehmend emergierenden subpolitischen Spielräume in ausdifferenzierten und fragmentierten Gesellschaften nutzen (vgl. Beck 1993), um politische Agenden zu beeinflussen. Inhaltlich werden sie oftmals mit Vertretern und Fürsprechern universeller Werte wie der unbedingten Einhaltung der Menschenrechte oder dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen gleichgesetzt. Die Fokussierung auf NGOs, zumal verstanden als idealistisch motivierte oder globalisierungskritisch orientierte Akteure, ist allerdings nicht unumstritten. Karns und Mingst (2004, 213ff.) identifizieren daher verschiedene Typen international wie national tätiger nichtstaatlicher Akteure, wobei NGOs als institutionalisierte Form zivilgesellschaftlicher Akteure neben soziale Bewegungen, aber auch wissenschaftliche Netzwerke und transnationale, bis hin zu terroristisch motivierten Vereinigungen treten. Viele dieser Organisationen haben sich erst in den letzten Jahren gegründet und insbesondere auch auf internationaler Ebene etabliert. Grundlage ihrer Entstehung und ihrer rasanten internationalen Vernetzung sind das Aufkommen neuer Informationstechnologien, die drastisch gesunkenen Kosten internationaler Kommunikation und Reisen sowie der auch institutionell geförderte Austausch nichtstaatlicher Akteure in verschiedensten Foren und auf Weltkonferenzen (vgl. Kaldor 2003).<sup>14</sup>

---

14 Auch Beck (1993), der das Konzept der Subpolitik maßgeblich mitentwickelt hat, weist darauf hin, dass subpolitische Prozesse nicht idealistisch auf das Wirken zivilgesellschaftlicher Organisationen verkürzt werden dürfen, sondern auch das Handeln sozial und wirtschaftlich mächtiger Akteure wie z.B. transnationaler Konzerne subpolitische und meinungsbildende Relevanz besitzen (vgl. auch Beck 2007).

Spätestens seit Beginn der 1990er Jahre wird entsprechend diskutiert, ob nicht auch auf internationaler Ebene eine „emergence of global civil society“ (Lipschutz 1992) zu beobachten sei. Denn nicht selten haben NGOs bereits einen Professionalisierungsgrad erreicht, der es ihnen erlaubt, grenzüberschreitend zu mobilisieren und selbst lokale Themen und Konflikte ins Bewusstsein einer „Weltöffentlichkeit“ zu bringen und so sowohl nationale Politikprozesse als auch die internationale Agenda (mit) zu bestimmen (vgl. Lahusen 1997). Bereits erste Kampagnen gegen Nike, Coca Cola oder Nestlé ab den 1990er Jahren weisen darauf hin, dass das Aufkommen einer transnationalen Zivilgesellschaft auch als Reaktion auf die Entstehung und den Machtzuwachs multinationaler Konzerne (MNCs), die im Zuge der Globalisierung nationalstaatlicher Kontrolle zusehends entwachsen, interpretiert werden kann.<sup>15</sup> Aber auch Internationale Organisationen sind Gegenstand zivilgesellschaftlichen Protests, wie Proteste gegen G8-Gipfel oder die WTO immer wieder veranschaulichen. Orte wie Porto Alegre, wo seit 2001 das Weltsozialforum als Gegenkonzept zum in Davos tagenden Weltwirtschaftsforum ausgerichtet wird, sind mittlerweile Symbole einer erfolgreichen Vernetzung transnational agierender zivilgesellschaftlicher Gruppen und ihrer Fähigkeit alternative Wege der Gestaltung von Globalisierung aufzuzeigen (vgl. Brunnengräber 2005, 342; O'Brien et. al. 2000). Von Seiten der Aktivisten aber auch einem großen Teil der Forschungsgemeinschaft werden zivilgesellschaftliche Akteure vor diesem Hintergrund nicht selten als „[...] Hoffnungsträger einer transnationalen Demokratisierung von politischer Ökonomie und Staatenwelt“ (Klein 2002, 3) interpretiert. Dabei wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass wie schon die nationalstaatliche auch eine transnationale Zivilgesellschaft durch ihre Verankerung im sozio-kulturellen System eine Sensorfunktion für gesellschaftliche Interessen und Probleme erfüllen und damit auch die Entscheidungsrationalität Internationaler Organisationen erhöhen kann. Ihr wird demzufolge auch im internationalen Kontext eine Mittlerrolle zwischen politischem System und Lebenswelt der Bürger zugewiesen, über die sie nicht nur einen Meinungspluralismus sicherstellt und unterrepräsentierten Interessen Gehör verschaffen soll, sondern zudem eine Kontroll- und Sozialisierungsfunktionen übernehmen kann, die klassische Modelle von „accountability“ oder auch

---

15 Eine der ersten transnationalen Kampagnen gegen ein Großunternehmen war der Greenpeace-Protest gegen Pläne von Shell, eine Öl-Plattform in der Nordsee zu versenken, vgl. Lahusen 1997, 182ff.

Repräsentation im internationalen Kontext nicht mehr zu gewährleisten in der Lage sind.

Theoretisch begründet sich der Fokus auf zivilgesellschaftliche Akteure zumeist in dem Habermasschen Verständnis einer in der Lebenswelt fundierten Rationalität, die auch in institutionalisierten Kontexten Eingang in Entscheidungsprozesse finden können muss, um die dort erzielten Ergebnisse als legitim anerkennen zu können.<sup>16</sup> In der deutschsprachigen IB-Forschung haben aus einer partizipationsorientierten Perspektive insbesondere Nanz und Steffek (2004, 2005a) empirische Anstrengungen unternommen, aufzuzeigen, wie sich Sphären diskursiver Verständigung institutionell absichern lassen. Im Gegensatz zu rein kommunikationstheoretischen Projekten betonen sie die lebensweltliche Verankerung kommunikativer Verständigung in in der Zivilgesellschaft verorteten Organisationszusammenhängen. In einem Forschungsprojekt analysierten sie daher empirisch die Möglichkeiten einer institutionell abgesicherten Form der Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Akteure (vgl. die Fallstudien in Steffek et.al. 2008). Letztlich geht es also um die ermöglichenden Bedingungen für Deliberation und Verständigung.

Auch in der praktischen Politik wird die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Partizipation zunehmend intensiver debattiert. Standen noch die Verhandlungen der Millennium Development Goals (MDGs) auf UN-Ebene beispielsweise stark in der Kritik ausschließlich von technokratischen Experten erarbeitet worden zu sein (vgl. Rippin 2013, 7), sind die jüngsten Diskussionen um ihre Fortschreibung durch die Sustainable Development Goals (SDGs) von einem inklusiven Prozess geprägt mit umfangreichen Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in sogenannten "global conversations" (UN 2013). Auch auf nationalstaatlicher und europäischer Ebene verspricht man sich von der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure, dass sie einerseits Entscheidungsprozesse kritisch begleiten, andererseits aber auch Fachexpertise bereitstellen und Dienstleistungen erbringen, die staatliche Akteure allein nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung stellen können (vgl. z.B. Enquete Kommission des Dt. BT 2002 oder das Governance-Weißbuch der EU-Kommission 2001; kritisch Wahl 1997, 300). Auf jeden Fall scheinen durch die Veränderungen unter den Bedingungen der Globalisierung die schwach ausgepräg-

---

16 Vgl. zu den theoretischen Überlegungen Habermas' in Bezug auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure auch Kapitel 3.1.3 dieser Arbeit.

ten Beteiligungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure in internationalen Entscheidungsgremien auch (oder vor allem) für die praktische Politik kaum noch verantwortlich. Reagierend auf wachsende Legitimationsdefizite internationalen Regierens suchen daher auch Politikerinnen und Politiker nach institutionellen Möglichkeiten einer stärkeren Rückbindung internationaler Entscheidungsprozesse an zivilgesellschaftliche Meinungsbildung.

Auf die Bedeutung öffentlicher Auseinandersetzung für die Generierung internationaler Normen haben auch Finnemore und Sikkink (1998) ausführlich hingewiesen, indem sie ein Prozessmodell internationaler Normentstehung und Norminternalisierung beschreiben, das zivilgesellschaftlichen Akteuren insbesondere für die Initiierung neuer Normen eine zentrale Funktion zuschreibt. So können ihre Aktivitäten ausreichend öffentlichen Druck erzeugen, um Regierungen dazu zu bewegen, sich mit neuen Fragen auseinanderzusetzen. Vor diesem Hintergrund sehen Autoren wie Nanz und Steffek (2004, 2005b), Roth (2005) oder Scholte (2004, 2002) ihre Hoffnungen bezüglich der Demokratisierung internationaler Politikprozesse in einer Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und Akteure, auch jenseits nationalstaatlicher Grenzen. Aus ihrer Sicht können sie zur Entstehung einer globalen Öffentlichkeit wesentlich beitragen, die in der Lage wäre, politische Prozesse auch auf internationaler Ebene kritisch zu begleiten. Mit der Forderung nach ermöglichenden Bedingungen für eine Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen grenzen sie sich ab von Forderungen nach einer Parlamentarisierung von Weltpolitik (vgl. Nanz/Steffek 2005b, 80; Scholte 2002, 291). Sie bevorzugen die Etablierung institutioneller Verfahren, die Voraussetzung für eine partizipatorisch orientierte Politikformulierung auch in Internationalen Organisationen bieten sollen, ohne dabei eine Übertragung parlamentarischer Strukturen des Nationalstaats auf die internationale Ebene notwendig werden zu lassen. In dieser Hinsicht belassen sie es in der Regel nicht bei allein demokratietheoretischen Erörterungen, sondern formulieren vielmehr auch praktische Handlungsvorschläge, wie Institutionen beschaffen sein müssten, um eine Einbindung zu gewährleisten und eine Anhörung zivilgesellschaftlicher Anliegen sicherzustellen (vgl. Nanz/Steffek 2005b; Scholte 2004, 217ff.). Dabei lassen sich folgende rechtlich-

prozedurale Voraussetzungen zusammenfassen, die stark an die von Przeworski (1991) formulierten Bedingungen demokratischen Regierens erinnern:<sup>17</sup>

- der *Zugang* nichtstaatlicher Akteure muss über Akkreditierungsmöglichkeiten in den Internationalen Organisationen sichergestellt sein,
- die *Inklusion* muss über Beobachterstatus, Rederechte oder auch institutionalisierte Austauschforen und Finanzierungsquellen gewährleistet bleiben,
- die *Transparenz* muss über die Zugänglichkeit zu Dokumenten, die Übersetzung in verschiedene Sprachen und das Ausbleiben informeller Verhandlungsrunden gewahrt werden und
- die *Responsivität* muss sich in öffentlicher Rechtfertigung und einer möglichen Modifikation der Akteursmeinungen als Reaktion auf zivilgesellschaftlichen Input widerspiegeln.

Sind diese Kriterien erfüllt, so kann von einer weitest möglichen Einbindung aller von einer Entscheidung Betroffener oder doch zumindest der Offenlegung all ihrer Interessen ausgegangen werden. Die eingangs formulierte Kongruenzbedingung zwischen den Beteiligten und den Betroffenen von Entscheidungen kann so – über die Vermittlungsleistung international tätiger, nichtstaatlicher Akteure – garantiert werden.

Für diesen Ansatz gilt allerdings einschränkend: Bei einer institutionalisierten Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Internationale Organisationen laufen NGOs nicht selten Gefahr (unfreiwillig) instrumentalisiert zu werden, ihre Möglichkeiten einer konfrontativen Auseinandersetzung mit staatlicher internationaler Politik deutlich zu beschneiden und so ihre komparativen Vorteile, wegen derer sie gerade zur Zusammenarbeit bewegt werden sollten, zu verlieren (vgl. Wahl 1997, 297ff.). Auch der Anspruch, zivilgesellschaftliche Akteure würden die ganze Bandbreite der um einen Themenkomplex gruppierten Interessen offen legen können, kann nur teilweise erfüllt werden. In der Praxis ist nach wie vor eine Dominanz westlicher NGOs zu beobachten, während zivilgesellschaftliche Akteure des Südens unter organisatorischen und finanziellen Problemen leiden. Zwar positionieren sich NGOs des Nordens auch als Fürsprecher der Interessen des Südens. Sie sind dabei aber nicht immer den Betroffenen im Süden direkte Rechenschaft schuldig (vgl.

---

17 Vgl. für die hier formulierten Kriterien und eine breite empirische Anwendung auf verschiedenste internationale Entscheidungsprozesse die Aufsätze in Steffek et.al. 2008.



Hirsch 2001, 29), so dass sie nicht über die gleiche Legitimationsbasis verfügen, wie NGOs, die täglich mit den Anliegen – und dem potentiellen Entzug von Unterstützung – lokaler Gruppen konfrontiert sind (vgl. Partzsch 2007, 59f.). Anknüpfend an diese Repräsentations- und Legitimationsproblematik gilt folgendes Argument in Bezug auf Prozesse konkreter politischer Entscheidungsfindung: Während die Meinungsbildung im Rahmen der politischen Öffentlichkeit innerhalb der Zivilgesellschaft stattfinden kann, ist die tatsächliche demokratische Willensbildung auf die institutionalisierten Verfahren des politischen Systems beschränkt. Öffentlich geäußerte Meinung kann zwar kommunikativen Druck erzeugen, wird aber erst dann eine einflussreiche politische Größe, wenn sie Eingang in institutionalisierte Foren der Willensbildung, wie das Parlament selbst oder Ausschüsse und Gremien, findet (vgl. Habermas 1994<sup>4</sup>, 449f.). Aus der Zivilgesellschaft heraus kann demnach versucht werden, Interessen zu mobilisieren, Diskurse anzustoßen und politische Prozesse zu verändern. Letztlich bleibt es aber den politisch legitimierten Vertretern überlassen, welche aus der Gesellschaft kommenden Impulse aufgegriffen und in den politischen Prozess eingespeist werden. So plädiert Beisheim (2005) dafür, dass gerade im Bereich internationalen Regierens aus Legitimationsgesichtspunkten eine analytische wie politisch-praktische Trennung von Meinungs- und Willensbildungsprozessen dringend erforderlich ist.

### 2.3.2 *Ansatz II: Internationale Verrechtlichung*

In den letzten Jahren ist eine breite Debatte um die disziplinierende Wirkung des Rechts in den Internationalen Beziehungen entbrannt (vgl. u.a. Abbott et.al. 2000; Neyer 2004; Zangl/Zürn 2004; Zangl 2009a). Dabei geht es um die – nicht unumstrittene – neue und gestärkte Autorität rechtlicher Verfahren gegenüber rein (macht-)politischen Handlungsmodi, die interessengeleitete Politik, die das internationale System bisher prägt, durch juristische Argumentation ergänzen und machtpolitische Mechanismen in den Hintergrund drängen sollen. Klassisches power-play soll im Mindesten ergänzt werden durch den Austausch sachlicher Argumente in regelgeleiteten Verfahren. Über das Medium des Rechts soll damit gewährleistet werden, dass große wie kleine Staaten gleichermaßen zur Einhaltung internationaler Verpflichtungen ‚gezwungen‘ werden können (Gerechtigkeitsdimension), dass

Recht also unabhängig von der politischen oder wirtschaftlichen Macht der Staaten seine Wirkung entfalten kann.

Eine derartige Wirkung internationalen Rechts kann letztlich lediglich aufgrund institutionalisierter Austauschbeziehungen erfolgen, in denen feste Vertragsbeziehungen und institutionelle Foren zur Erarbeitung normativer Lösungen (sprich „neuer“ Regeln) existieren, um ein sekundäres Recht zu etablieren, das Regeln über die Regelanwendung und Regeldurchsetzung formuliert (vgl. Zangl 2006). Analysen über die Wirkung des Rechts in den Internationalen Beziehungen konzentrieren sich daher in erster Linie auf die Herausbildung von richterlichen Entscheidungsarrangements, die auf internationaler Ebene zunehmend zu beobachten sind (vgl. z.B. Jackson 2000). Über substantielle Normen internationaler Verträge hinaus sind in derartigen Regelungsarrangements auch Verfahrensregeln weiterer Entscheidungsfindung sowie Sanktionsmöglichkeiten bei Regelverstößen enthalten. Sie sehen gerichtsförmige Verfahren vor, in denen unter Bezugnahme auf eine dritte, unabhängige Instanz über Regelauslegung und -anwendung debattiert und zwischen Streitparteien auf juristischer Basis vermittelt werden kann.<sup>18</sup> Demzufolge geht es diesem Ansatz postnationalen Regierens nicht mehr nur um Regieren im eng gefasst politisch-administrativen Sinn, sondern um die Herausbildung einer Legitimationsquelle oberhalb des Nationalstaates, die Bindungswirkung gegenüber seinen Vertragsstaaten entfaltet und Regelmissachtung sanktionieren kann. Idealerweise geht es also um einen Polity-Konsens, der so verfasst ist, dass Staaten Souveränitätsrechte an eine dritte Instanz abzugeben bereit sind.

Gerade weil diese Form postnationalen Regierens eine Neukonzeption staatlicher Souveränität erfordert, deren Sinn nicht nur die Etablierung eines höherrangigen

---

18 Existiert eine vom Einfluss der einzelnen Staaten unabhängige Gerichtsbarkeit kann von einer Konstitutionalisierung der internationalen Beziehungen gesprochen werden. Konstitutionalisierung bedeutet, dass der formale Charakter der Rechtssätze in seiner Abwägungs- und Vermittlungsleistung dem einer Verfassung entspricht, vgl. z.B. Bogdandy 2002. Derart verstandene Rechtssätze zeichnen sich durch Direktwirkung aus, sind also in den Mitgliedstaaten direkt gültiges Recht, ohne dass es einer erneuten Umsetzung in nationale Rechtssätze bedarf. Zudem entfalten sie Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten – solange sie in Einklang mit den demokratischen Grundsätzen der nationalstaatlichen Verfassungen stehen. Eine derartige supranationale Rechtsordnung ist im internationalen System bisher allerdings kaum anzutreffen. Dies gilt insbesondere dann, setzt man ein anspruchsvolles Verständnis von Konstitutionalisierung internationaler Politik voraus, dass nämlich die sich herausbildenden Regeln in der Lage sind, Regimekonflikte zu schlichten und divergierende Zielperspektiven auszugleichen, sich also sogenannte Kollisionsregeln etablieren, vgl. Zangl/Zürn 2004, 4.

gen Rechts ist, sondern auch durch die Einrichtung quasi-gerichtlicher Verfahren mit der Herausbildung einer Sanktionsgewalt jenseits des Nationalstaats einhergeht, ist diese Entwicklung unter Legitimationsgesichtspunkten nicht unumstritten. Die Auslegung internationaler Normen durch einen nicht unmittelbar legitimierten juristischen Entscheidungsträger fordert gleichsam immer dann Kritik und Widerspruch heraus, wenn es in uneindeutigen Fällen dem Richter obliegt, Normen zu interpretieren und so Politik aktiv mit zu formulieren, ohne dass ausreichend Verfahrensregeln existieren, die eine Rückbindung an politische Prozesse ermöglichen würde. Ansonsten wird die richterliche Instanz selbst policy-maker. Zwar bleibt sie an die engen Vorgaben der Auslegung einer konkreten Norm gebunden und kann somit nicht politischen Entscheidungsträgern vergleichbar politisch mitgestalten (vgl. von Staden 2009, 148). Eine Verschiebung der Zentren politischer Willensbildung ist dennoch möglich – gerade weil die internationale Ebene nicht selten geprägt ist durch Stillstand in politischen Verhandlungsforen. Kritik an einer allzu positiven Bewertung internationaler Verrechtlichung wird also immer dann laut, wenn es um eine potentielle Verschiebung der Kompetenzen weg von repräsentativen, politischen Gremien hin zu quasi-judikativen Entscheidungsforen geht und damit eine politische Bearbeitung von Problemen unterbunden werden kann (vgl. in Bezug auf die WTO bspw. Howse 2003). Bilden sich jedoch auch im Rahmen Internationaler Organisationen rechtsstaatsähnliche Strukturen heraus, wie in aktuellen Arbeiten zur Konstitutionalisierung internationalen Regierens angedeutet (vgl. Zangl 2009a), böte dies die Chance auch internationales Regieren wieder mehr an die von March und Olsen (2009, 18) formulierte ‚Logik der Angemessenheit‘ zu binden und eine zweckrationale, output-orientierte Handlungslogik, die den Mächtigen deutlich mehr Handlungsspielräume ermöglichen könnte, ein Stück weit in den Hintergrund zu drängen.

Die Idee einer Unterbindung einer uneingeschränkten Anwendung von Macht durch Recht schwingt in allen Arbeiten zur Verrechtlichung internationalen Regierens mit. Die Ansätze unterscheiden sich allerdings deutlich, inwiefern dem Zusammenhang von Legitimation und Recht eine eigenständige konzeptionelle und substantielle Bedeutung zugewiesen wird. So verfolgen politikwissenschaftliche Autoren wie beispielsweise Abbott u.a. (2000) oder auch Stone Sweet (2000) einen sehr statischen, auf Gerichtsverfahren und Streitschlichtung konzentrierten Ansatz,

der auf die konkreten Bedingungen einer Übertragung von Kompetenzen an eine unabhängige Instanz eingeht.<sup>19</sup> Die Legitimation entsprechender verrechtlichter Arrangements speist sich aus dieser Perspektive allein aus ihrer rechtlichen Autorität, die sich zum einen in der Fähigkeit internationaler Gerichtshöfe oder entsprechender Regelungsarrangements spiegelt, Regelverstöße festzustellen und zum anderen in ihrer Fähigkeit letztere zu sanktionieren. Hier rückt zwar bereits vereinzelt der regulierende Einfluss von institutionalisierten Begründungszwängen in den Blick, die Regeleinhaltung (*compliance*) wahrscheinlicher werden lassen (vgl. Zangl/Zürn 1996, 361). Die darin zum Ausdruck gebrachte throughput- und output-Legitimation internationaler Verrechtlichung ist damit sicherlich bedeutsam. Allerdings wird ein rein formales Institutionenverständnis zugrunde gelegt, das Institutionen als Strukturen versteht, die Interaktion regeln, Erwartungen stabilisieren und Handlungsoptionen einschränken. Es bleibt kaum Raum für ein prozedurales Legitimationsverständnis, nach dem Institutionen auch dazu dienen Strukturen bereitzustellen, vor dessen Hintergrund Verhalten normativ rechtfertigbar wird.

Gegen ein derartig rationalistisch verkürztes Verständnis stellen sich daher insbesondere Autoren aus der Rechtswissenschaft und der Soziologie. Insbesondere Franck (1995, 30-46) weist darauf hin, dass eine Bewertung judizieller Verfahren nicht nur einseitig auf ihre rechtliche Autorität beschränkt bleiben darf, sondern dass sowohl die Legitimation des Prozesses der Rechtssetzung (Verfahrensgerechtigkeit) als auch die Legitimität der substantiellen Normen selbst wichtige Dimensionen sind, die bei einer Bewertung judizieller Regelungsarrangements mit herangezogen werden müssen (vgl. auch Toope 2000; Finnemore/Toope 2001; auch Habermas 2001). Die Einhaltung internationalen Rechts ist aus dieser Perspektive damit nicht nur von der Existenz eines Streitschlichtungsmechanismus abhängig, der die Regeln effektiv durchsetzen kann, sondern auch davon, *wie* Recht formuliert und ob es als anerkennungswürdig akzeptiert wird. Vor allem die EU-Forschung hat sich dieser Frage zunächst mit der Analyse eines sich etablierenden verbindlichen Verwaltungsrechts (*administrative law*) genähert, das Verwaltungsorganen Begründungspflichten auferlegt, ihnen aber auch Anhörungsrechte zuerkennt (vgl. Stone

---

19 In diesem Zusammenhang wird der Grad an Verrechtlichung nicht selten entlang der Kriterien von *delegation*, also die Übertragung rechtsprechender und-durchsetzender Kompetenzen an eine nicht-staatliche Instanz, von *obligation*, also der Verbindlichkeit der Entscheidungen sowie von *precision*, also der Klarheit der Regeln bewertet, vgl. Abbott et.al. 2000.

Sweet/Brunell 1998). In neuester Arbeit ist nun die Herausbildung von Strukturen der Rechtfertigung in den Blick geraten, die über das ‚Recht auf Rechtfertigung‘ (Forst 2007) politische Entscheidungen an Begründungspflichten binden, die den Einspruch der Betroffenen grundsätzlich ermöglichen (vgl. Neyer 2012).

Über den rechtsbasierten Austausch- und Verständigungsprozess besteht nach Ansicht der Vertreter dieses Ansatzes die Hoffnung, zu einem gemeinsamen Verständnis von Situationen und einer für alle Seiten akzeptablen Lösung von Problemen zu gelangen (vgl. Toope 2000, 97f.). Damit dies möglich ist und die in dem Entscheidungsverfahren getroffenen Entscheidungen als legitim anerkannt werden, müssen die Rechtsadressaten in die Rechtssetzung einbezogen werden (vgl. u.a. Finnemore/Toope 2001; Zangl/Zürn 2004, 32). In konstruktivistische Überlegungen übersetzt, ist die Normeinhaltung auf den Glauben der Akteure an die Legitimität der Normen zurückzuführen. Aus dem Glauben an legitime Regeln ergibt sich erst die Regeleinhaltung, wobei sich der Legitimitätsglaube dabei aus mehreren Quellen speist: der Existenz legitimer Entscheidungsverfahren innerhalb einer Internationalen Organisation, der Einbettung in einen größeren, breit akzeptierten internationalen institutionellen Kontext, der grundlegenden Rechtsqualität der Normen sowie der Möglichkeit von Lern- und Überzeugungsprozessen auf Seiten relevanter Akteure (vgl. Börzel/Risse 2002, 153f.). Ein ‚compliance pull‘ entfaltet sich gleichsam nur dann, wenn Recht sowohl im Rechtsetzungsprozess, der eine Verschränkung politischer und juridischer Prozesse in der Normgenerierung gewährleisten muss, und in den substantiellen Normen selbst, als legitim anerkannt wird (vgl. Finnemore/Toope 2001, 749; auch Franck 2006).

In der Praxis lassen sich in Internationalen Organisationen sehr unterschiedliche Ausprägungen und stark divergierende Verrechtlichungsgrade finden (vgl. die Arbeiten in Zangl 2009a). Selbst innerhalb der EU ist umstritten, ob man bereits von einer Konstitutionalisierung im weiteren Sinn sprechen kann oder ob das in der EU formulierte Sekundärrecht zwischen unmittelbar geltenden Verordnungen und indirekt wirkenden Richtlinien nicht eine Verrechtlichungsform *sui generis* darstellt. Lediglich die Debatte um den EU-Verfassungsvertrag wies erste Züge einer tatsächlichen Entwicklung hin zu einer „Verfassung jenseits des Staates“ auf (vgl. Hurrelmann 2005), durch die die EU-Institutionen befähigt worden wären, neue Politikbereiche zu bearbeiten und dem Nationalstaat vergleichbar weitergehende Abwä-

gungsleistungen zwischen Politikzielen erbringen zu können. Die internationale Politik dagegen ist durch eine starke Fragmentierung in unterschiedliche Steuerungsinstitutionen und issue-spezifische Organisationen geprägt, deren Regelungsinhalte sich zwar teilweise überlappen, die aber kaum über Mechanismen verfügen, diese durch Bezugnahme auf eine unabhängige Instanz in Einklang zu bringen (vgl. Fischer-Lescano/Teubner 2004; Rosendal 2001). Wie weit und ob überhaupt von einer Konstitutionalisierung der Weltpolitik oder auch nur einzelner Teilorganisationen und regionaler Zusammenschlüsse gesprochen werden kann, ist entsprechend umstritten (vgl. Zangl 2009b, 21-28).

Die konkreten Merkmale dieses Modells legitimen Regierens jenseits des Staates schwanken daher deutlich zwischen empirischer ‚Realität‘ und normativen Sollenssätzen. Auch der für diese Arbeit relevante Kerngedanke findet sich nur in einem Teil der theoretischen Literatur: nämlich die Idee, dass Verrechtlichung auf der Möglichkeit argumentativer Auseinandersetzung und damit der Rationalität von Diskursen aufbaut, die – wenn realisiert – aufgrund der begründeten Erwartung qualitativ besserer Ergebnisse sozialintegrativ wirken können (vgl. Habermas 1994<sup>4</sup>, 369). Von einigen Autoren wird jedoch das Recht als geeignetes Mittel der Handlungskoordination zur Legitimation internationalen Regierens mehr oder weniger explizit herausgearbeitet. Johnstone (2003) hat sich beispielsweise in seiner Analyse des UN-Sicherheitsrates aus juristischer Perspektive mit dem Zusammenhang von Verrechtlichung und verständigungsorientiertem Handeln auseinandergesetzt. Für die Politikwissenschaft gilt dies neben bereits genannten Arbeiten u.a. für Neyer (2004; 2012), Wiener (2007) oder Maus (2007). Aus ihrer Perspektive kann Recht als normativer Hintergrundkonsens wirken, auf dessen Basis Rationalität kodifiziert ist und zugleich Verständigung international überhaupt erst möglich werden kann. Recht wird damit unhintergehbare (institutionalisierte) Voraussetzung, um neue, auf Kommunikation und Argumentation gestützte, Handlungsmuster herausbilden zu können. Um diese Wirkungen jedoch zu entfalten, müssen eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein:

- Die Verfahren der Rechtsetzung selbst müssen nachvollziehbar bleiben, z.B. durch die Veröffentlichung von Verlaufsprotokollen, öffentlichen Sitzungen oder die Möglichkeit für unabhängige Beobachter, an den Verhandlungen teilzunehmen.

- Im Verlauf der Rechtsetzung müssen die Regelungsadressaten Möglichkeiten haben, ihre Anliegen in den Meinungsbildungsprozess einzuspeisen.
- Die Übertragung von Kompetenzen an eine dritte, nichtstaatliche Instanz (*delegation*), also die Einrichtung einer unabhängigen Gerichtsbarkeit zur letztinstanzlichen Rechtsprechung, in der die Gerichte unabhängig vom Einfluss der Streitparteien sind, muss gewährleistet sein.
- Klagerechte müssen für alle Rechtsadressaten bestehen.
- Die Einleitung von Verfahren muss verbindlich sein (*obligation*), also unabhängig von den Streitparteien und ohne deren Zustimmung erfolgen.
- Es muss Klarheit der Regeln bestehen (*precision*), damit möglichst wenig Raum für freie und willkürliche Interpretation der Rechtssätze bleibt.
- Die Sanktionsgewalt, d.h. die Rechtsdurchsetzung, muss einer zentralen von den Streitparteien und Machtasymmetrien unabhängigen Instanz übertragen werden (*delegation*).
- Die Gewährleistung der Beteiligung an den Verfahren, z.B. durch finanzielle Unterstützung für Länder, die sich einen qualifizierten Rechtsbeistand aus materiellen Gründen nicht leisten können, muss ebenfalls sichergestellt sein.

Ziel stärker normativ geprägter Verrechtlichungsforschung ist es demnach, macht-basierte Instrumente internationaler Politik gegenüber juridischer Argumentation in den Hintergrund zu drängen. In Schlagworten gesprochen geht es darum, der Stärke des Rechts den Vorzug vor dem Recht des Stärkeren zu geben. Verrechtlichung selbst muss dabei – nach einem anspruchsvollem Verständnis dieses Ansatzes – um eine politische Dimension ergänzt werden, will man „das reformistische Projekt der *Verwirklichung* einer ‚gerechten‘ oder ‚wohlgeordneten‘ Gesellschaft“ (Habermas 1998, 93) auch im internationalen Kontext weiter verfolgen.

### 2.3.3 *Ansatz III: Kosmopolitische Demokratie*

Das Modell einer zu etablierenden kosmopolitisch demokratischen Ordnung postnationalen Regierens baut in vielerlei Hinsicht auf den vorangegangenen Ansätzen der transnationalen Zivilgesellschaft und einer Verrechtlichung internationaler Politik auf. Die Partizipation nichtstaatlicher Akteure in internationalen Entscheidungsprozessen und eine Stärkung internationalen Rechts sind ihre zentra-

len Charakteristika. Das Modell basiert damit nach Held (1995, 2004) auf zwei Grundpfeilern: der Wahrung unveräußerlicher, fundamentaler Grund- und Menschenrechte und davon abgeleitet einer Stärkung internationaler Gerichtsbarkeit, z.B. durch den Ausbau internationaler Gerichtshöfe (vgl. insbesondere zum letzten Punkt auch Archibugi 2004, 452). Held schließt entsprechend die klassische Volkssouveränität als Grundlage demokratisch verfasster Systeme für die globale Ebene aus, plädiert aber gerade deshalb für eine Neukonzeption von Souveränität und Staatsbürgerschaft (vgl. Held 2000). So argumentiert er, dass eine durch Interdependenzen geprägte Welt von „overlapping communities of fate“ (2000, 400; 2004, 382) geprägt ist, die sich nicht länger an territorialen Grenzen oder ethnischen Differenzierungen festmachen lassen. Wie auch im Ansatz transnationaler Zivilgesellschaft wird betont, dass Solidarität und Selbstverständnis der Bürger staatliche Grenzen transzendieren und sich zusehends an neuen, nicht selten problembezogenen Merkmalen orientieren können. So schließen sich Bürger jenseits des Staates um Fragen globaler Umweltprobleme oder Menschenrechtsverletzungen, um weltweite Korruption oder Kinderarbeit zusammen und lernen über die Bearbeitung geteilter Probleme zwischen unterschiedlichen Traditionen, Religionen und Moralvorstellungen zu vermitteln. So lernen sie, neben Staatsbürgern auch kosmopolitische Bürger zu werden (vgl. Held 2000, 402). Da sie ihren Zusammenhalt aber gerade nicht ethisch-politisch begründen können, fußt das Selbstverständnis der Bürger einer kosmopolitischen Weltgesellschaft auf einer rechtlich-moralischen Basis. Denn nur so, merkt Habermas (1998, 162) an, könne mit der Herausforderung umgegangen werden, dass einer kosmopolitischen Gemeinschaft nicht die Möglichkeit zur Exklusion bleibe, sie also nicht zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden könne.

Voraussetzung für die Herausbildung einer kosmopolitischen Demokratie ist demnach Einigkeit über ein universell geltendes, kosmopolitisches Recht, das in letzter Konsequenz in einer bestimmten Form von Weltstaatlichkeit mündet. Viele Autoren sehen für einen föderalen Super-Staat mit einem Weltparlament im Zentrum zwar keine Notwendigkeit, kritisieren die momentan losen internationalen Zusammenschlüsse jedoch als unzureichend legitimiert (vgl. Held 1995). Andere argumentieren wiederum, dass es einen rechtsethischen Zwang zur Etablierung eines föderalen Weltstaates gäbe, der sich in kantianischer Tradition aus dem Gebot



größtmöglicher Gerechtigkeit in der Regelung von Zusammenleben ableitet (vgl. Aufsätze in Gosepath/Merle 2002). Insbesondere Höffe (2002, 279) formuliert die Forderung nach dem Nationalstaat nachempfundenen Strukturen der Exekutive, der Legislative und der Judikative auf globaler Ebene. Die in den neuen institutionellen Strukturen beteiligten Akteure, zu denen Staaten, multinationale Konzerne, Internationale Organisationen und NGOs gehören, müssen die Autorität des etablierten kosmopolitischen Rechts anerkennen und ihm notfalls auch – weit über bisherige Möglichkeiten internationalen Rechts hinaus – durch Eingriffe in staatliche Souveränität zur Durchsetzung verhelfen (vgl. McGrew 1997, 250f.).

Vertreter dieses Modells postnationalen Regierens legen allerdings Wert auf die Feststellung, dass es nicht darum gehen kann, den Nationalstaat abzuschaffen. Ganz im Gegenteil fordern sie eine Stärkung partizipativer Strukturen innerhalb des Nationalstaates – aber eben auch darüber hinaus (vgl. Archibugi 2004, 442ff.). Ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips würden neben den Nationalstaat andere, gleichberechtigte Autoritätsquellen treten, die als Zentren legitimer Macht gelten können und ebenso Entscheidungsbefugnisse besitzen. Probleme sollen entsprechend auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichen Entscheidungsgremien gelöst werden. Diese können von der lokalen über die regionale bis zur globalen Ebene reichen, je nach Beschaffenheit des zu bearbeitenden Problems:

„Thus, a cosmopolitan polity would need to establish an overarching network of democratic public forums, covering cities, nationstates, regions and the wider transnational order. It would need to create an effective and accountable political, administrative and regulative capacity at global and regional levels to complement those at national and local levels.“ (Held 2004, 383).

In der konkreten Umsetzung fordern die Autoren unter anderem:

- Neugründungen Internationaler Organisationen (bspw. einer neuen Weltwirtschaftsorganisation), die Koordinierungsfunktionen übernehmen, um die bisherige Trennung in unterschiedliche Steuerungsinstitutionen und daraus resultierende Probleme aus sich widerstreitenden oder konfligierenden politischen Entscheidungen auszugleichen (vgl. Held 2000, 405),
- eine Reform der UN, insbesondere mit Stärkung des Sicherheitsrates zu einer handlungsfähigen Exekutive, die in der Lage ist, Sanktionen gegen Staaten zu verhängen, auch friedenssichernde Maßnahmen durchzuführen und so internationalem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen (vgl. Held 2004, 385),

- die Etablierung von *Global Issue Networks*, in denen Regierungsvertreter, Experten und Vertreter der Zivilgesellschaft gemeinsam grenzüberschreitende Probleme definieren, bearbeiten, nach für alle zufrieden stellenden Lösungen suchen und die Umsetzung beschlossener Maßnahmen durch Monitoring und ‚naming-and-shaming‘ kontrollieren können (vgl. ebd., 378ff.),
- die Einführung allgemeiner Referenden zu einzelnen politischen Fragen, um die Beteiligung Betroffener sicherzustellen (vgl. ebd., 385),
- die Gründung von kosmopolitischen Weltbürger-Parteien, deren identitätsstiftendes Moment einer Weltbürgerethik und nicht einer Nationalität entspricht und die „[...] nationale Öffentlichkeiten für transnationale Themen, Werte, Gesichtspunkte öffnen und aktivieren“ können und sollen (vgl. Beck 1998)
- und letztlich die Parlamentarisierung von Weltpolitik, bspw. durch die Aufwertung der UN-Generalversammlung, oder auch durch die Neugründung eines Weltparlaments (vgl. Archibugi 1995, 138f., 2004, 451; Habegger 2005, 136f.; Falk/Strauss 2000, 2001).

Auch wenn die meisten Vertreter dieses Modells postnationalen Regierens es ausdrücklich zurückweisen, mutet es so an, als würden sie nach einer Weltregierung streben, die staatsähnliche Merkmale aufweist. Denn: Repräsentativität wird als Gedanke für den globalen Kontext nicht aufgegeben, gleichsam durch die Forderung nach internationalen parlamentarischen Strukturen versucht, ihn auf die internationale Ebene zu übertragen. Zugleich erfordert das Modell kosmopolitischer Demokratie, sich von dem westfälischen Verständnis staatlicher Souveränität und nationaler Staatsbürgerschaft zu verabschieden, um sie in neuer Form supranational wiederzubegründen. Grundlage dieses Modells ist die Hoffnung, dass durch Kooperation gestärktes gegenseitiges Vertrauen und eine Institutionalisierung demokratischer Prinzipien dazu führt, dass ein *demos* jenseits der Staatsvölker nachwachsen kann. Vor dem Hintergrund dieses (potentiell) langen Zeithorizonts zielen die von den Autoren vorgebrachten Handlungsvorschläge daher nur mittel- bis langfristig auf eine Reformulierung grundlegend demokratischer (und bisher territorial gebundener) Prinzipien. Kurzfristig geht es ihnen um eine Umgestaltung internationaler Entscheidungsprozesse, um eine Demokratisierung bereits existierender Strukturen und Institutionen, die zumindest in ersten Schritten den Kriterien der „accountability“ und „accessibility“ gerecht werden sollen.

#### 2.3.4 *Ansatz IV: Trans- und supranationale Deliberation*

Ein weiteres Konzept postnationalen Regierens ist weniger aus staatstheoretischen Überlegungen als aus Annahmen der pragmatischen Philosophie hervorgegangen; nämlich aus der Annahme, dass „communication matters“ (Risse 2004). Sprachliche Äußerungen werden hier Gegenstand wissenschaftlichen Interesses, da davon ausgegangen wird, dass internationales Regieren maßgeblich durch über Sprache vermittelte Entscheidungsprozesse geprägt ist (vgl. Leggewie 2006). Dieser Ansatz basiert wie die vorangegangenen auf Annahmen, dass es in einer demokratisch orientierten internationalen Politik nicht *nur* um die Durchsetzung von Interessen, sondern um gegenseitiges Lernen, Zuhören, Argumentieren und Überzeugen gehen muss, um zu einem gemeinsamen Verständnis einer Situation und der Möglichkeit normregulierter, legitimer, d.h. anerkennungswürdiger Politik zu gelangen. Dieses Modell postnationalen Regierens stellt allerdings explizit die Aufforderung heraus, Deliberationsprozesse auch im internationalen Raum intensiver zu untersuchen (vgl. Bohman 1999; Dryzek 2006; Joerges/Neyer 1997a, 1997b; Joerges 2006). Damit verortet es sich maßgeblich in der deliberativen Demokratietheorie und weist der Rationalität von Diskursen und der Möglichkeit argumentativen Handelns einen zentralen Stellenwert zu.

Obwohl viele Autoren zumindest zögernd sind, ob es auf internationaler Ebene zu Deliberation nach einem Habermasschen Verständnis kommen kann,<sup>20</sup> das Vernunftgebrauch als Grundlage persönlicher Mündigkeit versteht, durch den in öffentlichen Prozessen intersubjektiver Überlegung und Beratung rationale Urteile möglich werden, ist in der deutschsprachigen IB-Debatte ein Forschungsteam um Müller und Risse diesbezüglich weniger pessimistisch (vgl. Deitelhoff/Müller 2005; Ulbert/Risse 2005). Ihnen ist es gelungen, der Sprache ein eigenständiges theoretisches Gewicht in den IB-Theorien einzuräumen. Unter dem anfänglichen Druck insbesondere rationalistischer Kritik sahen sie sich als Vertreter kommunikativ-konstruktivistischer Ansätze bald gezwungen, empirische Belege ihrer theoretisch-konzeptionellen Annahmen beizubringen. In direkter Anlehnung an Habermas' *Theorie des kommunikativen Handelns* (1995 [1981]) haben sie versucht empirisch nachzuweisen, dass in internationalen Entscheidungsprozessen ein kommunikativer

---

20 So legt z.B. Dryzek (1999, 2006) ein eher an Foucault orientiertes Deliberationsverständnis zugrunde und rückt so Machtverhältnisse und nicht Verständigungsorientierung ins Zentrum.

Handlungsmodus neben strategische Interaktion tritt und Akteure sehr wohl über die Fähigkeit kommunikativer Vernunft verfügen (vgl. Müller 1994, 2007; Risse 2004, 2007). Sie unternehmen eine „Analyse der den Positionen zugrunde liegenden normativen Begründungsmuster“ (Deitelhoff 2006, 41) und verbinden diese mit einer Untersuchung jeweiliger Kontextbedingungen (vgl. Deitelhoff/Müller 2005, 176f.; Deitelhoff 2006, 289ff.). Insbesondere Deitelhoff (2006, 2007) hat in ihrer Forschung zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs anhand von Wendepunkten im Verhandlungsprozess rekonstruiert, dass Überzeugungsprozesse zwischen den Akteuren eine Rolle gespielt haben müssen. Sie konnte nachweisen, dass Akteure „gezielt normative und institutionelle Verknüpfungen konstruieren, um einen rationalen Diskurs zu ermöglichen“ (2006, 32) und dass der Interessenwandel „von Verschiebungen der normativen Berufungsgrundlagen [...] und der institutionellen Rahmenbedingungen [...] begleitet“ war (ebd.). Dabei leugnen die Autoren keineswegs eine „gewisse zweckrationale Interessenorientierung“ (Risse 2007, 71) der in internationalen Verhandlungen beteiligten Akteure, verweisen aber darauf, dass sich nicht nur analytisch, sondern auch empirisch eine fassbare Trennung der Kommunikationsmodi *Arguing* und *Bargaining* ziehen lässt (vgl. insbesondere Risse 2004).<sup>21</sup>

Ob allerdings beobachtbare deliberative Prozesse in Internationalen Organisationen eher rationalistischen oder eher konstruktivistischen Erklärungsmustern folgen, ist bis heute Gegenstand von Kontroversen (vgl. z.B. Grobe 2010). Manche Autoren wollen sich daher nicht auf allzu voraussetzungsvolle Annahmen der deliberativen Demokratietheorie festlegen. Joerges und Neyer (1997a, 1997b) beispielsweise haben in ihrer Analyse europäischer Komitologieverfahren die Bedeutung diskursiver Handlungsmodi herausgearbeitet, diese aber eben nicht verständigungsorientiert sondern rationalistisch zu erklären versucht (vgl. auch Joerges 2006). Sie haben Anhaltspunkte für die Herausbildung kooperativer Strukturen gefunden, in denen Delegierte der Mitgliedstaaten, unabhängige Experten und Kommissionsmitglieder problemlösungsorientiert arbeiten und weitgehend entlastet von interessen geleiteter Politik zu gemeinsamen Lösungen gelangen, die im Zweifel auch in gegenseitiger Anerkennung verschiedener nationalstaatlich begründeter

---

21 Zur analytischen Trennung beider Kommunikationsmodi vgl. Saretzki 1996 bzw. Abschnitt 3.2.2 der vorliegenden Arbeit.

Präferenzen und Traditionen mündet. Auch Niemann (2006) hat in seiner empirischen Analyse der europäischen Außenhandelspolitik herausarbeiten können, dass und unter welchen Umständen internationale Verhandlungen durch argumentative Auseinandersetzung zu einem Erfolg gebracht werden können. Er entfernt sich dabei jedoch ebenfalls von den kontrafaktischen Unterstellungen der Habermasschen Theorie. Schimmelfennigs (1997) Konzept rhetorischen Handelns weist Sprache ebenfalls einen bedeutenden Stellenwert in internationalen und europäischen Verhandlungen zu und sieht in ihr auch den Schlüssel zur Erklärung möglicher Verhaltensänderungen der Akteure. Er kommt jedoch in seinen Analysen zu dem Schluss, dass Sprache instrumentalisiert und strategisch eingesetzt wird und damit von den voraussetzungsvollen Annahmen wahrhafter, richtiger und wahrer Kommunikation in der Praxis wesentlich abgewichen wird.

Gerade in der EU-Forschung spricht man vor dem Hintergrund dieser wissenschaftlichen Entwicklung von einem „deliberative turn“ (Neyer 2006), nachdem eine zunehmende Anzahl von Autoren europäische Politikprozesse nach den Kriterien deliberativer Demokratietheorie empirisch untersuchen. Neben diese empirisch geleiteten Analysen treten aber auch normative Überlegungen zu den Möglichkeiten einer Übertragung demokratietheoretischer Annahmen auf europäische Entscheidungsprozesse, die insbesondere von Eriksen und Fossum (u.a. 2000) in die Debatte eingebracht wurden. Sie warnen stetig vor einer Aufgabe des normativen Gehalts der Habermasschen Theorie und plädieren für eine Rückbesinnung auf den Kerngehalt der Theorie, insbesondere für ein an den Kriterien politischer Öffentlichkeit ausgerichtetes Deliberationsverständnis (vgl. auch Schmalz-Bruns 1999).

Die genannten Studien unterscheiden sich damit wesentlich in ihrer Definition von Deliberation und der Begründung eines Zusammenhangs von Deliberation und demokratischer Legitimation. In den IB-Theorien scheint sich jedoch ein Deliberationsverständnis in Anlehnung an Elster (1998) weitestgehend durchgesetzt zu haben, der ganz im Sinne der erstgenannten Autoren, den Deliberationsbegriff rationalistisch wendet. Er konzipiert internationale Akteure als reine Nutzenmaximierer, die aufgrund institutioneller Strukturen sowie normativer Erwartungen gezwungen sind, Argumente für ihr Handeln vorzubringen, die sie dann auch im weiteren Verlauf argumentativ binden (vgl. auch Joerges/Neyer 2003, 221). Empi-

risch zu beobachtende Deliberationsprozesse sind damit ebenfalls eine Folge strategischer Überlegungen und eben nicht auf Verständigung zurückzuführen, sondern lediglich im Sinne Leggewies als interessendominierte Diskurs-Surrogate zu verstehen (vgl. Leggewie 2006, 44): Verhaltensänderungen erfolgen aus dieser Sicht allein aufgrund von Zwang – und nicht, wie es in einem kommunikativ fundierten Deliberationskonzept nötig wäre, aufgrund von Überzeugung.

Dabei spielen die rechtliche Strukturierung und die institutionelle Ausgestaltung heutiger internationaler Entscheidungsprozesse in Internationalen Organisationen eine wesentliche Rolle. Damit Deliberation und dadurch eine „frei zugängliche argumentative Auseinandersetzung über Fragen des kollektiven Lebens“ (Peters 2001, 656) möglich wird, sind aus Sicht dieser Ansätze staatliche Strukturen zwar nicht zwingend Voraussetzung, wohl aber die Existenz einer möglichst supranationalen Institution, die über eine wirkmächtige Sanktionsgewalt verfügt (vgl. u.a. auch Elster 1998; Zangl/Zürn 2004). Erst der drohende Schatten einer juristischen Überprüfung macht von reiner Interessenpolitik losgelöste Deliberationsergebnisse möglich oder gar wahrscheinlich, so die Annahme. So wirkt Deliberation über die Sanktionsgewalt in nationalstaatliche Politik hinein und „zwingt“ nationalstaatliche Politik oder auch nationalstaatliche Öffentlichkeiten zu einer Auseinandersetzung mit den Präferenzen anderer in die supranationale Struktur eingebundener Staaten und ihrer Bürger (in Bezug auf die EU vgl. Neyer 2012). Über diesen „Mechanismus“ können demnach auch Nicht-Staatsbürgern politische Rechte in nationalstaatlichen Kontexten zuerkannt werden. Die Gründung eines Weltstaates, in dem abwägend zwischen verschiedenen Politikzielen vermittelt werden würde, ist damit nicht notwendig (vgl. Joerges/Neyer 1997b, 611).

Ob diese Deliberation öffentlich oder hinter verschlossenen Türen stattfinden muss, um zu problemlösungsorientierten Politikentscheidungen zu kommen, ist dabei ebenfalls umstritten – und damit der Stellenwert von Zivilgesellschaft in der Legitimierung internationaler Entscheidungsprozesse. Risse und Kleine (2010, 712ff.) formulieren in dieser Hinsicht Hypothesen, unter welchen Umständen Öffentlichkeit und Transparenz förderlich und unter welchen hinderlich für den Fortschritt von Verhandlungen sein können. Hier kommen sie zu dem Schluss, dass die Art des zu bearbeitenden Problems und das Wissen um die Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger ausschlaggebend für die Bedeutung öffentlicher Verhand-

lungen sind. Auch sie nehmen damit Elsters rationalistisch gewendeten Deliberationsbegriff in Anspruch. Leggewie (2006, 43) z.B. argumentiert, dass grenzüberschreitende Entscheidungen heutzutage weitgehend diskursiv behandelt werden und dass dies nicht zuletzt auch deshalb geschehe, weil etablierte politische Institutionen weitestgehend fehlen und nur eine ‚weiche‘ Koordinierung durch Kommunikation möglich ist. Einschränkend fügt er hinzu, dass es sich in klassischen Verhandlungssystemen Internationaler Organisationen um eine „Abart“ interessengeleiteter Deliberation“ (ebd., 44) handele, die nur durch die Kontrollfunktion nichtstaatlicher Akteure ausgeglichen werden könne – ja sogar ergänzt werden müsse. An dieser Stelle schließt der Ansatz an Überlegungen der zunehmenden Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure an, die bereits unter 2.3.1 diskutiert wurden.

Joerges und Neyer (1997a, 1997b) und Joerges (2006) haben aus derartigen konzeptionellen Überlegungen und ihren empirischen Entsprechungen das Modell des *deliberativen Supranationalismus* entwickelt. Es weist konzeptionell den beiden Dimensionen, der transnationalen Zivilgesellschaft und der internationalen Verrechtlichung, einen zentralen Stellenwert zu. Beide Dimensionen bilden, so Neyer (2004, 260), „zwei Seiten einer Medaille“, weil Diskurse allein im internationalen Kontext – auch unter Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure – nicht sozial integrativ wirken können, sondern erst durch die Ergänzung rechtsbasierter Instrumente eine derartige Wirkung zu entfalten sei. Erst der durch Recht abgesicherte politische Diskurs schafft „einen verbindlichen Rahmen von Begründungsnotwendigkeiten [...] und [wirkt] gleichzeitig komplexitätsreduzierend und Verbindlichkeit stiftend“ (Neyer 2004, 115). Unterhalb des Anspruchs, beide Gleise des Habermasschen Deliberationsmodells gleichberechtigt zu berücksichtigen, verbleibt aber auch der deliberative Supranationalismus in seiner Ausformulierung stark rationalistischen Denkmustern verhaftet. Die Autoren lassen sich nicht auf das gedankliche Wagnis ein, kommunikativen Akteuren eine in ihrer Sprache fundierte Verständigungsorientierung zu attestieren, wie es eine Adaption im Geiste der *Theorie des kommunikativen Handelns* verlangen würde, sondern unterstellen in Anlehnung an Elster (1998), dass Akteure nicht wahrhaftig handelten, sondern lediglich durch entsprechende institutionelle Umstände zu einem Mindestmaß an Deliberation gezwungen werden könnten. Ganz nach rationalistischer Lesart müssten die Bedingungen einer Institutionalisie-

rung so gestaltet sein, dass sie im Eigeninteresse der Staaten liegen – und damit gerade nicht Verständigungsorientierung im Vordergrund steht.

Entsprechend ist es zwar das Ziel eines deliberativen Supranationalismus, identitätsbildend zu wirken, um das Dilemma eines fehlenden bzw. auf einen Territorialstaat begrenzten *demos* zu beheben oder zu mildern (vgl. Zürn 1996), allerdings nutzt er dazu konzeptionell nicht das ihm zur Verfügung stehende Instrumentarium, sondern bleibt in seiner Begründung in der Dichotomie zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen eigentümlich stark auf Seiten ersterer verhaftet. Zwar versucht ein deliberativ verfasster Supranationalismus mehr noch als das Modell kosmopolitischer Demokratie verschiedene Anliegen miteinander zu verzahnen: Er formuliert ein normatives Modell, das Kritik an supranationalem Regieren zulässt; er beschreibt ein empirisches Modell, das Kriterien entwickelt, die deliberative Prozesse auf ihre Verständigungsorientierung hin prüfen können und er arbeitet ein praxeologisches Modell aus, das Handlungsvorschläge zur Einbindung nichtstaatlicher Akteure benennt (vgl. Neyer 1999, 392). Allerdings verkürzt er diese Forderungen auf institutionelle Aspekte und bekommt so nur ein zweckrationales Zweck-Mittel-Denken in den Griff, während ihm die grundlegenden Chancen kommunikativer Vernunft durch die Finger gleiten.

Das wird auch deutlich in den Forderungen, die sich aus dem deliberativen Supranationalismus für ein Modell postnationalen Regierens entwickeln lassen:

- die Schaffung rechtlich verbindlicher Strukturen und Verfahren (z.B. durch Mandate und Geschäftsordnungen), die einerseits geschützte Räume für Minderheitenmeinungen zur Verfügung stellen und die andererseits die Integration gesellschaftlicher Stakeholder gewährleisten,
- die Gewährleistungen auch der materiellen Grundlage (z.B. finanzielle und administrative Ausstattung) für alle beteiligten Mitgliedstaaten, an Verhandlungen teilzunehmen, um allen Regelungsbetroffenen Teilhabeoptionen zu eröffnen und Anreize zur Teilnahme an den Diskursen zu schaffen,
- die Etablierung deliberationsorientierter Interaktion, d.h. die Orientierung der Interaktion auf Argumentativität und Verständigung, während zugleich Machtasymmetrien und strategische Drohungen oder Versprechen in ihrer Wirksamkeit – unter anderem durch eine Verrechtlichung des Systems – abgeschwächt bzw. relativiert werden,



- die Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise, um eine höhere Output-Rationalität zu erzielen, d.h. das Übereinkünfte im Zuge der Deliberation sich nicht an rein zweckrationalen Erwägungen messen lassen, sondern deren Geltung auf eine weiterreichende, auf das Gemeinwohl zielende Rationalität gerichtet ist,
- die Gewährleistung der Transparenz der Verfahren und Diskurse – auch unter Nutzung neuer Informationstechnologien, um eine zivilgesellschaftliche und außerorganisatorische Diskussion und Prüfung der Deliberationsergebnisse zu ermöglichen und
- die Etablierung von unabhängigen Streitschlichtungsverfahren, um eine erhöhte Bereitschaft der Mitgliedstaaten, den getroffenen Vereinbarungen Folge zu leisten, zusätzlich sicherzustellen.

Vor dem Hintergrund derartiger zum Teil rationalistischer Verkürzungen bestehen berechnete Kontroversen über den normativen Gehalt des Modells. Sein demokratischer Anspruch wird verschiedentlich ausgelegt. Schmalz-Bruns (1999) etwa sieht das an Joerges und Neyer angelehnte Modell seines demokratischen Gehalts entkernt, wenn man Deliberation auf wenige Politikfelder und vornehmlich Expertengremien – zumal in Anlehnung an das Repräsentationsprinzip durch staatliche Vertreter besetzte Gremien – beschränkt (vgl. auch Jörke/Take 2011, 293).<sup>22</sup> Begegnen ließe sich demnach konzeptionellen und demokratietheoretischen Einwänden, wenn das Modell seinen nur behaupteten Bezug auf Grundvoraussetzungen für diskursive Kommunikation auch konzeptionell begründen und integrieren könnte. Dass Akteure eine ‚ideale Sprechsituation‘ kontrafaktisch unterstellen, die auf formal unbegrenzten Möglichkeiten, an Diskursen durch das Aufstellen von Sprechakten und das Kritisieren von Geltungsansprüchen teilzunehmen, sowie auf den weitergehenden Bedingungen der Suspendierung von Handlungszwängen im Diskurs durch Wahrhaftigkeit der Teilnehmer und durch das Ausklammern sozialer Macht, beruht (vgl. Habermas 1995 [1984], 177f.), ist jedenfalls derzeit kein umstandslos akzeptierter Aspekt eines deliberativ verstandenen Supranationalismus. Dabei ist die Annahme, dass eine solche ideale Sprechsituation gegeben ist, „eine in

---

22 Joerges (2006, 788f.) argumentiert demokratietheoretisch zwar deutlich defensiver, indem er von Beobachtungen deliberativer Prozesse in europäischen Ausschüssen spricht, dies aber gerade nicht die Schlussfolgerung rechtfertige, die Umsetzung des deliberativen Demokratiemodells im europäischen Kontext zu erwarten.

Diskursen unvermeidliche, reziprok vorgenommene Unterstellung“ (ebd., 180), ohne die das Bemühen um argumentative Verständigung keinen Sinn besäße. Das bedeutet, dass auch in Internationalen Organisationen eine derartige kontrafaktische Unterstellung wirksam sein müsste (vgl. Joerges/Neyer 1997b, 610). Besser zu fassen ist sie wahrscheinlich, wenn man (zunächst) nicht nach einem deliberativen Supranationalismus sucht, sondern – wie Müller (1994), Deitelhoff (2006) und Risse (2004) nach supra- und transnationaler Deliberation.

## **2.4 Heuristische Hinweise auf das Konzept deliberativer Global Governance**

Ziel der obigen Ausführungen war es, herauszukristallisieren, welche Möglichkeiten demokratischer Governance im internationalen System bereits in der bisherigen Forschung identifiziert worden sind und wie ihre Umsetzungschancen eingeschätzt werden. Dabei sollte anhand zentraler Merkmale verdeutlicht werden, dass zahlreiche Ansätze und Modelle auf Grundlage verschiedenster Legitimationsquellen und unterschiedlichster praktischer Handlungsvorschläge, eine Demokratisierung internationalen Regierens anstreben. Für die letztgenannten – transnationale Zivilgesellschaft, internationale Verrechtlichung, kosmopolitische Demokratie und trans- und supranationale Deliberation – sollte entsprechend systematisch der normative Gehalt ihres Demokratisierungspotenzials herausgearbeitet werden. Alle vier Ansätze versuchen Antworten darauf zu finden, wie Input demokratisch oder doch zumindest legitim zu organisieren ist, um praktische Akzeptanz für aber auch normative Akzeptabilität von internationalen Entscheidungen zu gewährleisten. Sie zielen darauf, Entscheidungsverfahren in institutioneller und prozeduraler Hinsicht Legitimitätskriterien zu unterwerfen, durch die sich moderne nationalstaatliche Demokratien heute auszeichnen. Damit begegnen sie auch den klassischen Anforderungen an nationalstaatlich verfasste politische Gemeinschaften, nach denen die Qualität demokratischer Systeme an den Kriterien von „participation“, „accessibility“, „accountability“ und „responsiveness“ zu messen ist.

Dennoch gilt es sowohl in Bezug auf ihre Praktikabilität als auch ihren theoretischen Gehalt Einschränkungen der vorgestellten Ansätze vorzunehmen: Lediglich auf transnationaler Zivilgesellschaft oder auch auf der Herausbildung international

bindenden Rechts basierenden Ansätzen postnationalen Regierens sind beispielsweise wesentliche Probleme immanent. Insbesondere in praktischer Hinsicht stellt sich die Frage, durch wen und auf welcher Grundlage die Auswahl nichtstaatlicher an internationalen Entscheidungsprozessen beteiligter Akteure stattfindet. Auch bestehen Kontroversen darüber, ob die Legitimationsgrundlage von NGOs ausreicht, um die Stimme für eine Vielzahl Betroffener zu erheben. Diese Frage stellt sich insbesondere dann, wenn die demokratische Qualität der Entscheidungsprozesse auf die Beteiligung und Einbindung eben dieser Akteure reduziert wird. Aber auch die bloße Verrechtlichung internationaler Politik scheint kaum ausreichend Demokratisierungspotenziale zu entfalten. Sie reagiert zwar auf zentrale Legitimitätsanforderungen, sucht nach friedlichen Verfahren der Konfliktaustragung und stellt infolgedessen postnationales Regieren auf die Grundlage juristisch-argumentativer Auseinandersetzung, läuft dabei jedoch stets Gefahr, sich auf reine Ordnungsleistungen zu beschränken.

Die beiden verbleibenden Modelle dagegen – kosmopolitische Demokratie und ein deliberativ verfasster Supranationalismus – integrieren zivilgesellschaftliche Partizipation wie rechtliche Verfahren in ihre Überlegungen. Dabei ist das Modell kosmopolitischer Demokratie sehr anspruchsvoll – und unter Umständen zudem politisch nicht wünschbar, versucht es doch staatsähnliche Strukturen im internationalen System zu etablieren. Es schafft dabei nicht, dem zentralen Einwand Scharpfs und anderer zu begegnen, dass ein einheitliches *demos* Voraussetzung für die Herausbildung einer Weltregierung sei. Auch Habermas (1998, 163) sieht hier die Einschränkungen des Modells kosmopolitischer Demokratie:

„Für die Erweiterung der nationalen Staatsbürgersolidarität und der wohlfahrtsstaatlichen Politik im Maßstab eines postnationalen Bundesstaates sehe ich keine Hindernisse struktureller Art. Aber der politischen Kultur der Weltgesellschaft fehlt die gemeinsame ethisch-politische Dimension, die für eine entsprechende globale Vergemeinschaftung und Identitätsbildung nötig wäre. [...] Eine kosmopolitische Gemeinschaft von Weltbürgern bietet deshalb für eine Weltinnenpolitik keine ausreichende Basis. Die Institutionalisierung von Verfahren der weltweiten Interessenabstimmung, Interessenverallgemeinerung und einfallsreichen Konstruktion gemeinsamer Interessen kann sich nicht im organisatorischen Gefüge eines Weltstaates vollziehen.“

Aus dieser Perspektive vermag am ehesten der deliberativ verfasste Supranationalismus postnationales Regieren sowohl auf eine legitime Grundlage zu stellen, als auch den Einwänden zu begegnen, dass politische Präferenzen, kulturelle Unter-

schiede und religiöse Traditionen bewahrenswert sind und nicht in einen Weltstaat integriert werden können oder sollen. Er besitzt – befreit von seinem derzeitigen rationalistischen Bias – das Potenzial, wie die nationalstaatlich orientierte deliberative Demokratietheorie eine Position zwischen liberalen und republikanischen Erwägungen einzunehmen (vgl. Habermas 2001). Indem der deliberative Supranationalismus nach Joerges und Neyer (1997a, 1997b) wesentlich auf das Prinzip gegenseitiger Anerkennung setzt – hierfür in erster Linie die Mittel des Rechts, weniger die Vermittlungsleistungen der Zivilgesellschaft nutzt – gesteht er Bürgern politische Rechte auch jenseits des Nationalstaats zu und schafft damit zumindest eine Grundlage für die Gewährleistung von Akzeptanz politischer auch in internationalen Entscheidungssystemen getroffener Entscheidungen.

Der deliberativ verfasste Supranationalismus ist trotz aller genannten Einschränkungen konzeptionell attraktiv, weil er seine Begründung in einem tief verankerten gesellschaftstheoretischen Konzept findet, das in verständigungsorientierter Kommunikation den Schlüssel zu einer rationalen Handlungskoordination und sozialen Integration sieht. Viele Autoren weisen daher auch darauf hin, dass im inter- und transnationalen Raum die Ideale deliberativer Demokratie keineswegs nur normatives Modell sind oder lediglich idealistischen Wunschvorstellungen entsprechen, sondern dass im Gegenteil grenzüberschreitende Entscheidungen weitgehend diskursiv behandelt werden. Allerdings wird der Bezug auf die kontrafaktische Wirksamkeit von Verständigungsorientierung von vielen Autoren, auch von den Verfechtern des deliberativ verfassten Supranationalismus selbst, zum Teil als normativ zu anspruchsvoll beiseite gelegt.<sup>23</sup> Und tatsächlich steht außer Frage, dass die empirischen Realisierungsmöglichkeiten deliberativer Prozesse im beschriebenen Sinne prekär sind. Aber sie sind eben keine Utopie, sondern theoretisch begründbar und empirisch auffindbar. Deshalb ist es notwendig, die Fundamente der konzeptionellen Beschreibung supranationaler Deliberation tiefer zu legen, als es die Vertreter des deliberativen Supranationalismus bisher getan haben und auch Fragen der

---

23 Dies gilt selbst für Neyer, der vor einer utopistischen Überfrachtung des Modells warnt und daher in späteren Arbeiten auf postdemokratische Formen legitimen Regierens verweist, auf die später noch einmal zurückzukommen sein wird (vgl. insbesondere Neyer 2010 und Kapitel 3 dieser Arbeit). Auch Steffek (2010b) verweist kritisch auf zu starke Idealisierungen von Studien, die kommunikative Handlungsmodi im Sinne Habermas in Internationalen Organisationen ausweisen und plädiert für eine stärker an den konstruktivistischen Überlegungen Kratochwils orientierte Forschung in diesem Bereich.

humankommunikativen Verständigungsorientierung kommunikativer Akteure direkt zu adressieren und in das Modell zu integrieren.<sup>24</sup>

Politische Willensbildung und Administration bleiben auch im modernen ausdifferenzierten Nationalstaat – und nicht nur im internationalen System – in ein komplexes Beziehungsgeflecht eingebettet, in dem sie „weder Spitze noch Zentrum oder gar strukturprägendes Merkmal der Gesellschaft“ sind, sondern – im Anschluss an eine soziologisch distanzierte Perspektive – „ein Handlungssystem neben anderen“ (Habermas 1996, 291f.). Diese bereits etablierte, normativ entschlackte Annahme eröffnet den Weg dafür, dass die Befürworter eines deliberativen Supranationalismus – in Abgrenzung zu den Vorstellungen der kosmopolitischen Demokratie – nicht an eine Übertragung staatsähnlicher Strukturen auf die internationale Ebene glauben. Damit nehmen sie eine Governance-Perspektive ein, aus der es nicht um eine institutionalisierte Weltpolitik geht, sondern die vielmehr die politische Sphäre als eine neben anderen sieht, die – wie im internationalen Kontext zunehmend beobachtbar – gleichberechtigt nebeneinander existieren.

Zugleich eröffnet eine Anknüpfung an die deliberative Demokratietheorie eine Möglichkeit, Räume supranationaler Deliberation normativ zu qualifizieren, empirisch zu beschreiben und praxeologisch zu stärken. Dazu darf ihre konzeptionelle Reichweite allerdings nicht doch wieder durch eine unnötig defensive und auf juristische Prozesse verkürzte Perspektive beschnitten werden.<sup>25</sup> Insbesondere ist mit Blick auf das zu entfaltende Konzept einer *deliberativen Global Governance* die im deliberativen Supranationalismus konzeptionell systematisch nicht aufgearbeitete Rolle der Zivilgesellschaft zur Steigerung der Legitimation internationaler Entscheidungsprozesse eingehender konzeptionell zu bearbeiten. Die in deliberativen

---

24 Mit der Frage nach der Möglichkeit einer *deliberativen Global Governance* kommen auf Recht basierende institutionalisierte Verfahren oder institutionelle Vorkehrungen in den Blick, die den Einfluss manifester Machtinteressen aufgrund kommunikativ grondierter Deliberation zumindest mildern. In der allgemeinen Diskurstheorie sind solche Vorkehrungen beispielsweise in Form von Diskursregeln expliziert worden (vgl. Alexy 1983; Habermas 1999 [1983], 97 ff.). Dabei handelt es sich um Forderungen nach Widerspruchsfreiheit in den sprachlichen Aussagen, um eine Verpflichtung auf Wahrhaftigkeit und um die Einhaltung von Fairnessregeln, die auf die gleichberechtigte Anerkennung aller anderen Teilnehmer an einem potenziell un abgeschlossenen Diskurs zielen. Ohne die Annahme, dass gerade im internationalen Raum derartige Regeln eingehalten werden, ist Kooperation kaum vorstellbar. Auf die Relevanz derartiger kontrafaktischer Unterstellungen wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

25 Eine solche normative Selbstbescheidung, wie sie bei Joerges/Neyer (1997a, 1997b) bisweilen anzutreffen ist, hilft zwar im Umgang mit Kritik, erschwert aber die konzeptionelle Ausformulierung der normativen, empirischen und praxeologischen Versprechen dieses Ansatzes.

Ansätzen zwingend zu berücksichtigende zentrale Stellung zivilgesellschaftlicher Akteure und einer lebensweltlichen Rückkopplung internationaler Entscheidungen kann nicht aufgrund manifester praktischer Probleme, wie beispielsweise der Auswahl „repräsentativer“ NGOs, zurückgewiesen werden. Auch wenn, wie Joerges (2006) zu Recht anmerkt, nicht alle Aspekte deliberativer Demokratietheorie eins zu eins übertragen werden können, rechtfertigt eine empirische Nichteinlösung dennoch nicht eine Aufgabe der zugrundeliegenden normativen, empirischen und praxeologischen Anliegen. Vielmehr ist politische und wissenschaftliche Kreativität auf der Suche nach neuen Verfahren vernünftiger und demokratiefesterer Meinungs- und Willensbildung im internationalen Raum gefragt. Aussagekraft kann das Konzept dann entfalten, wenn es beide Gleise vernünftiger inter- und transnationaler Handlungskoordination im Blick behält: die Zivilgesellschaft und das Recht.

Deliberative Global Governance

Legitimes Regieren durch Recht und Zivilgesellschaft

Ehling, U.

2016, XII, 366 S. 4 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13825-7