

RESEARCH

Ulrike Ehling

Deliberative Global Governance

Legitimes Regieren durch Recht
und Zivilgesellschaft



Springer VS

Deliberative Global Governance

Ulrike Ehling

Deliberative Global Governance

Legitimes Regieren durch Recht
und Zivilgesellschaft

 Springer VS

Ulrike Ehling
Frankfurt (Oder), Deutschland

Dissertation an der Kulturwissenschaftlichen Fakultät der Europa-Universität Viadrina,
Frankfurt (Oder), 2014

Erstgutachter: Prof. Dr. Jürgen Neyer, Frankfurt (Oder)

Zweitgutachter: Prof. Dr. Jens Steffek, Darmstadt

ISBN 978-3-658-13825-7 ISBN 978-3-658-13826-4 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-13826-4

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

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

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

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Danksagung

Die Erstellung dieses Buches war ein langer Prozess. Er begann in einem rechtswissenschaftlichen Forschungsprojekt zu „Sozialregulierung und Welthandel“ im Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen. In meinem Bemühen zu verstehen, welche Bedeutung die rechtliche Strukturierung des internationalen Systems hat, wo Trennendes, wo Verbindendes zwischen den Disziplinen Politik- und Rechtswissenschaft liegt, hat mich Prof. Dr. Christian Joerges stets unterstützt und ermutigt, die Suche nach einem eigenständigen Weg nicht aufzugeben. Dafür bin ich ihm zu Dank verpflichtet.

Auch die Zusammenarbeit und Diskussionen mit Prof. Dr. Jens Steffek und Prof. Dr. Patrizia Nanz im Forschungsprojekt „The role of civil society in democratising European and global governance“ haben mich gelehrt, wie die Verbindung zwischen normativ anspruchsvoller Theorie und empirischer Forschung gelingen kann. Es hat Freude gemacht, mit ihnen zu arbeiten.

Dass ich danach die Möglichkeit hatte, an Prof. Dr. Jürgen Neyers Lehrstuhl für europäische und internationale Politik an der Europa-Universität Viadrina zu arbeiten, war für die Konkretisierung der Pläne, aus der Beschäftigung mit der WTO sowohl aus Rechts- als auch Zivilgesellschaftsperspektive ein politikwissenschaftliches Dissertationsprojekt zu gestalten, mein großes Glück. Prof. Neyer hat mir viele Freiheiten gelassen, hat mich gefordert, wenn es nötig war und unterstützt, wenn ich Hilfe brauchte. Die Zusammenarbeit mit ihm und den Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl war eine inspirierende Zeit, in der ich viel gelernt habe. Es hat Spaß gemacht und ich danke ihnen allen dafür!

Ich hatte viel Unterstützung von Freunden und Familie, die mich stets zum Weitermachen ermutigten. Ohne die Hilfe einiger Personen, wäre diese Arbeit am Ende nie entstanden: Ich danke Lena Partzsch, die früh mitdiskutiert und mitgelesen hat. Ich danke Rachel Herp Tausendfreund und Mitja Sienknecht, die auf so mancher Zugfahrt als Sparring-Partner herhalten mussten.

Mein allerherzlichster Dank gilt aber Carsten Brosda. Ohne die vielen Gespräche mit ihm, die mir immer wieder halfen, mein Argument zu schärfen und mich in der Auseinandersetzung mit Habermas' Werken nicht zu verlieren, hätte es dieses Buch nicht gegeben.

Hamburg, im Januar 2016

Ulrike Ebling

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Anliegen der Arbeit	5
1.3	Theoretische Verortung.....	9
1.4	Untersuchungsgegenstand.....	18
1.5	Vorgehen	28
2	Neue Formen des Regierens: Konzeptionelle Antworten.....	33
2.1	Theoretische Herausforderungen: Das demokratische Ideal.....	35
2.2	Kritische Einwände	39
2.2.1	<i>Hegemoniale Machtspiele</i>	40
2.2.2	<i>Intergouvernementales Bargaining</i>	42
2.2.3	<i>Transnationale Interessenpolitik</i>	44
2.2.4	<i>Supranationale Legitimation durch Effizienz</i>	46
2.3	Möglichkeiten legitimer Global Governance.....	48
2.3.1	<i>Ansatz I: Transnationale Zivilgesellschaft</i>	51
2.3.2	<i>Ansatz II: Internationale Verrechtlichung</i>	57
2.3.3	<i>Ansatz III: Kosmopolitische Demokratie</i>	63
2.3.4	<i>Ansatz IV: Trans- und supranationale Deliberation</i>	67
2.4	Heuristische Hinweise auf das Konzept deliberativer Global Governance	74
3	Deliberative Global Governance: Ein integratives Modell.....	79
3.1	Prozessmodell des Politischen	86
3.1.1	<i>Governance – Zentrum-Peripherie-Modell</i>	87
3.1.2	<i>Rolle des Rechts</i>	96
3.1.3	<i>Rolle von Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft</i>	111
3.2	Verständigungsorientierung und Diskurse.....	121
3.2.1	<i>Idee der Verständigungsorientierung</i>	122
3.2.2	<i>Handlungsmodi</i>	127
3.2.3	<i>Diskurse und ihre Regeln</i>	134
3.3	Demokratische Relevanz von Deliberation	140
3.3.1	<i>Öffentlicher Vernunftgebrauch</i>	145
3.3.2	<i>Konsens durch argumentative Verständigung</i>	149
3.3.3	<i>Bedeutung institutionalisierter Begründungszwänge</i>	153

3.4	Konzeptionelle Merkmale: Einwände und Potenziale	160
3.4.1	<i>Konzeptionelle Unterschiede: Rationalitätsverständnis & Handlungsbegriff</i>	161
3.4.2	<i>Praktischer Einwand: Uneinlösbarkeit des Deliberationsversprechens</i>	168
3.4.3	<i>Methodische Besonderheiten:</i> <i>Empirische Analyse vs. Rekonstruktive Forschung</i>	170
3.5	Deliberative Global Governance: Das Modell	175
4	Der Generikafall in der WTO: Deliberative Global Governance in der Praxis	199
4.1	Methodische Vorbemerkungen	202
4.2	Analyseraster & Fallauswahl.....	207
4.2.1	<i>Analyseraster</i>	208
4.2.2	<i>Begründung der Fallauswahl</i>	219
4.3	Problemaufriss: Gesundheitsschutz in der WTO – der Generikafall.....	223
5	Die Zivilgesellschaftsdimension: Rechtfertigungsdruck durch ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Akteure	237
5.1	Geteilte Lebenswelt: Framing eines Problems in dezentralen Deliberationsarenen.....	238
5.2	Relativierung wirtschaftlicher und sozialer Macht: Erweiterung des Pools an guten Gründen	245
5.3	Angleichung der Partizipationsbedingungen: Unterstützung der Wissens- und Argumentationsbasis	257
5.4	Reflexivität der Normen: Übereinstimmung mit universellen Normen.....	266
5.5	Zwischenfazit.....	271
6	Die Rechtsdimension: Begründungspflicht durch Verrechtlichung.....	275
6.1	Geteilte Lebenswelt: Integration durch Normendichte & verstetigte Interaktion.....	277
6.2	Relativierung wirtschaftlicher & sozialer Macht: Verfahrensregeln und Sanktionsmechanismus	285
6.3	Angleichung der Partizipationsbedingungen: Formale und informelle Entscheidungs- & Transparenzregeln	301
6.4	Reflexivität der Normen: Unabgeschlossenheit der Verträge	312
6.5	Zwischenfazit.....	320
7	Fazit und Ausblick	325
7.1	Zusammenfassung	326
7.2	Systematisierung fördernder und hemmender Faktoren einer deliberativen Global Governance	332
7.3	Perspektiven der verständigungsorientierten Rekonstruktion von Politikprozessen jenseits des Nationalstaats.....	341
	Bibliographie.....	345

Abbildungsverzeichnis

Schaubilder

Schaubild 1: Zentrum-Peripherie-Modell	92
Schaubild 2: Heterarchien der Global Governance	181
Schaubild 3: Entscheidungsverläufe in Internationalen Organisationen.....	184
Schaubild 4: Das Modell deliberativer Global Governance	196

Tabellen

Tabelle 1: Argumentieren und Verhandeln (in Anlehnung an Saretzki 1996).....	129
Tabelle 2: Evaluationsschema – Rechtfertigungsdruck in der Zivilgesellschaftsdimension.....	216
Tabelle 3: Evaluationsschema – Begründungspflicht in der Rechtsdimension	219
Tabelle 4: Fördernde und hemmende Faktoren deliberativer Global Governance.....	340

Abkürzungsverzeichnis

CAMR	Canada's Access to Medicines Regime
CPT	Consumer Project on Technology
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GATS	General Agreement on Trade in Services / Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GMO	genetically modified organism / gentechnisch veränderter Organismus
HAI	Health Action International
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
MDG	Millennium Development Goal
MNC	Multinational Corporations / Multinationale Konzerne
MSF	Médecins Sans Frontières / Ärzte ohne Grenzen
NGO	Nongovernmental Organization / Nichtregierungsorganisation
PhRMA	Pharmaceutical Research and Manufacturers of America
SDG	Sustainable Development Goal
SPS-Abkommen	Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen
TAC	Treatment Action Campaign
TBT-Abkommen	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse
TNC	Trade Negotiating Committee
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement / Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums

UN	United Nations / Vereinte Nationen
UNDP	United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
USTR	United States Trade Representative / Handelsvertreter der Vereinigten Staaten
WHO	World Health Organization / Weltgesundheitsorganisation
WIPO	World Intellectual Property Organization / Weltorganisation für geistiges Eigentum
WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
WTO AB	WTO Appellate Body / WTO Berufungsinstanz
WTO DSB	WTO Dispute Settlement Body / WTO Streitschlichtungsinstanz
WTO DSU	WTO Dispute Settlement Understanding
WÜ	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZIB	Zeitschrift für Internationale Beziehungen

1 Einleitung

„There is sometimes space for such persuasion to work at the table because negotiators are delegated some authority, and normally perception of national interests, even by the United States, are less fully specified up close than they appear from a distance in rational choice theories.”
(Odell 2010, 556)

1.1 Problemstellung

Seit mehr als einem Jahrzehnt werden die vormals oft nur analytisch beschworenen Konsequenzen globaler ökonomischer und politischer Verflechtungen zunehmend praktisch fassbar. Beispielhafte Chiffren dafür sind der moderne Terrorismus in Folge der Anschläge des 11. September 2001, die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise in Folge des Zusammenbruchs von Lehmann Brothers in 2008, die europäische Währungs- und Schuldenkrise oder auch die jüngsten Flüchtlingsströme aus Afrika und dem Nahen Osten nach Europa. Im Zuge derartiger Erschütterungen einer als weitgehend stabil angenommen Wohlstandskonstellation sind einstmals abstrakte inter- oder transnationale Politikkonstellationen im Alltag vieler Bürgerinnen und Bürger konkret geworden. Wir befinden uns inmitten einer Zeit, in der von einer „Politisierung der Weltpolitik“ (Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013) gesprochen werden kann. Die Notwendigkeit internationaler oder europäischer Koordinierung staatlicher Politik wird offenkundig und reicht weit hinaus über die schon lange allseits als notwendig akzeptierte Zusammenarbeit im Kampf gegen den Klimawandel oder in anderen Bereichen der Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik.

Zugleich zeugen internationale Gipfeltreffen stets begleitende Proteste bereits seit nunmehr über zwei Jahrzehnten davon, dass die Politik und das Regulierungshandeln Internationaler Organisationen zunehmend in das Bewusstsein der von ihr betroffenen Bürgerinnen und Bürger gelangt ist. Die Anerkennung der Notwendig-

keit internationaler Zusammenarbeit ist also keineswegs einem stillschweigenden Überlassen dieser Aufgabe an die Exekutiven der Staaten der Welt gewichen. Vielmehr wollen die Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden, an Entscheidungen, die sie selbst oder zukünftige Generationen betreffen. Die Proteste während internationaler Gipfeltreffen sind damit Ausdruck einer tief sitzenden Frustration engagierter Bürgerinnen und Bürger über die tatsächliche und gefühlte Machtlosigkeit gegenüber einem System von Mehrebenenregieren, das zu Entscheidungen führt, die zusehends außerhalb ihrer direkten nationalstaatlich und demokratisch verfassten Einflussphäre getroffen werden.

Dieses System von Mehrebenenregieren ersetzt nicht nur in Europa die klassische Staatlichkeit, bei der politische Autorität und damit auch politische Verantwortlichkeit einer Regierung zuzuordnen war und noch der Staat allein zentrale Steuerungsfunktionen übernommen hatte. Mehrebenenregieren findet heute auch international statt. Institutionelle Strukturen wachsen nach, in Form Internationaler Organisationen oder internationaler Regime, die Staaten und ihre Bürgerinnen und Bürger an internationale Verpflichtungen binden. Oberhalb des Nationalstaats wird die vormals als anarchisch beschriebene Struktur des internationalen Systems durch Recht zivilisiert. Aus einem hierarchischen Regieren im Nationalstaat ist ein heterarisches Regieren im internationalen Mehrebenensystem geworden (vgl. Habermas 1998; Zürn 1998). Während diese Entwicklung zunächst vielfach weit überwiegend als Bedrohung bereits erreichter rechtlicher und demokratischer Errungenschaften diskutiert wurde (vgl. z.B. Strange 1996), ist die wissenschaftliche Debatte mittlerweile deutlich differenzierter: Jüngere Studien verweisen darauf, dass zwischenstaatlichen Normen zunehmend die Funktion international verbindlichen Rechts zukomme (vgl. Zangl 2009a). Auch ohne die Existenz eines Gewaltmonopols bilden sich Rechtssysteme heraus, zu denen sowohl Verwaltungsnetzwerke (vgl. Slaughter 2004) gehören wie Expertengremien, in denen international verbindliche Standards gesetzt werden. Sie weisen eine Präzision und einen Formalisierungsgrad auf, der auf einen eigenständigen Rechtscharakter schließen lässt. Die in vielen Foren und auf verschiedenen Ebenen formulierten Regeln stehen dabei nicht selten in Widerspruch zueinander und bedürfen einer Form des Ausgleichs und der Abwägung (vgl. Joerges 2009). Dieser Prozess der Verrechtlichung und Konstitutionalisierung lässt sich insbesondere in der Europäischen Union (EU) und der Welthandelsorga-

nisation (WTO) nachvollziehen und weist hin auf eine neue Ära internationalen Regierens.

Wir beobachten demnach sowohl eine Veränderung von Staatlichkeit, durch die der Staat gezwungen wird Autorität und Entscheidungshoheit an andere Instanzen und Ebenen abzugeben. Wir beobachten darüber hinaus eine Veränderung des internationalen Systems, das durch Verrechtlichung und veränderte Akteurskontellationen einen tiefgreifenden Transformationsprozess durchläuft. Beide Prozesse stehen in einem engen Zusammenhang und Wechselverhältnis: dem Verlust staatlicher Entscheidungshoheit steht eine zunehmend kritischere Beobachtung Internationaler Organisationen durch eine mehr oder weniger organisierte Zivilgesellschaft gegenüber. Dies gilt insbesondere für internationale Wirtschaftsorganisationen und die in ihnen lange unumstritten vorherrschende Funktionslogik des Marktes. Gerade hier beobachten wir den von Ecker-Erhardt und Zürn (2013) beschriebenen Prozess der *Politisierung*, demzufolge „[...] eine Reflexion über den Prozess der Entscheidung (politics) sowie den Gehalt einer Entscheidung (policy) stattfindet, in dem hinterfragt wird, ob die gegebene Funktionslogik, die den Entscheidungen zugrunde liegt, für eine gegebene Problemlage angemessen ist.“ (Zürn 2013, 19).¹

„Die Politisierung der Weltpolitik“ (Ecker-Erhardt/Zürn 2013) kann damit gleichsam als direkte Antwort auf die Uneinlösbarkeit des (nationalstaatlichen) Demokratieversprechens in der „postnationalen Konstellation“ (Habermas 1998) verstanden werden. Denn die von Entscheidungen Internationaler Organisationen oder auch der EU Betroffenen kommen immer seltener zu dem Schluss, dass sie den Entscheidungsprozess nachvollziehbar, die Entscheidung selbst gerechtfertigt oder die Funktionslogik ausreichend begründet finden. Gerade diese Zweifel lassen es umso notwendiger erscheinen, Anknüpfungspunkte legitimen Regierens auch auf der internationalen Ebene auszuweisen und machen die Bearbeitung folgender Fragen wichtiger denn je: Wer garantiert die demokratische Fundierung und Rückkopplung des Meinungs- und Willensbildungsprozesses, wenn ganze Entscheidungskomplexe in internationale Entscheidungsgremien verlagert werden? Kann internationales Regieren überhaupt ausreichend reflexiv sein, um seine eigenen

1 Zürn (2013, 11-19) legt einen sowohl system- als auch diskurstheoretisch fundierten Begriff von Politisierung vor. Im Anschluss an die Argumentation dieser Arbeit ist „Politisierung“ hier jedoch diskurstheoretisch zu verstehen, als eine öffentliche Bearbeitung eines Themas mit dem Ziel, rechtfertigbare politische Entscheidungen treffen zu können.

Entstehungsbedingungen kritisch infrage zu stellen und damit wesentlichen Bedingungen legitimen Regierens, die bislang im nationalstaatlichen Demokratieversprechen weitestgehend eingelöst wurden, gerecht zu werden? Und welche institutionellen und lebensweltlich fundierten Mechanismen bieten bereits Grundlagen einer reflexiven Struktur internationalen Regierens, die es gewährleisten können, dass Gemeinwohlinteressen auch auf internationaler Ebene nicht aus dem Blick geraten?

Gerade weil also die internationale Staatengemeinschaft heute nicht mehr darauf ausgerichtet ist, nur dann zu kooperieren, wenn der eigene staatliche Nutzen der Kooperation höher ist, als der des anderen und nicht einmal mehr davon ausgegangen werden kann, dass der Staat als reiner Nutzenmaximierer nur auf die Durchsetzung eigener Wohlfahrts- und Sicherheitsinteressen setzt (vgl. Waltz 1979), bedarf es auch aus politikwissenschaftlicher Sicht einer neuen Perspektive auf die Weltpolitik. Die lange vom Realismus geprägte Auseinandersetzung der Politikwissenschaft mit staatlicher Außenpolitik scheint für die beschriebenen Veränderungen internationalen Regierens wenig zeitgemäß. Die Annahme, dass Regieren in Internationalen Organisationen lediglich der Bearbeitung von Kooperationszwängen zur Bewältigung von Interdependenzproblemen dient (vgl. Keohane/Nye 1977) und dass sich in ihnen nur ein Abbild der Machtverhältnisse der einzelnen Staaten im internationalen System widerspiegelt (vgl. Mearsheimer 1994/95), wurde zurecht auch im Rahmen herrschender IB-Theorien mittlerweile vielfach infrage gestellt. Dass Internationale Organisationen heute mehr sind als nur Foren zwischenstaatlicher Koordination (vgl. Ruggie 1993) ist vielmehr weitgehend Konsens.

Zugleich bewahrheiten sich Befürchtungen nicht, die ein ‚Ende der Politik‘, eine Verringerung nationalstaatlicher Handlungsoptionen und einen grundsätzlichen Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit unter Globalisierungsbedingungen heraufziehen sahen. Gerade die Reaktionen auf Banken- und Währungskrise legen nahe, dass der grundlegende Wandel von Staatlichkeit nicht gleichbedeutend ist mit einem grundsätzlichen Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit (vgl. Leibfried/Zürn 2006; Eppler 2005). Schon die Regimetheorie hat uns gezeigt, dass das Aufkommen der ‚Risikogesellschaft‘ (Beck 1986) zu Kooperationsbemühungen von Staaten geführt hat, die in internationalen Regimen Globalisierungsprozesse politisch gestaltbar werden lassen sollten (vgl. Hasenclever et.al. 1997; Krasner 1983). Und auch heute

ist Regieren auf internationaler Ebene von einem politischen Gestaltungswillen geprägt, der nicht mit einem ‚Ende der Politik‘ vereinbar zu sein scheint.

Zwar hat der vielfach beschriebene „power shift“ (Mathews 1997), bei dem politische Autorität und Verantwortlichkeit auf eine Vielzahl neuer Akteure verteilt wurde, Staaten zu einem Akteur neben anderen werden lassen. Im Zuge der Transformation internationalen Regierens hat sich der Legitimationsbedarf Internationaler Organisationen damit allerdings nicht verringert, sondern ist im Gegenteil deutlich gestiegen. Die externen Effekte von Mehrebenenregieren haben durch zwischenstaatliche Kooperation und internationale Verrechtlichung derart zugenommen, dass sich auch globales Regieren nicht der Frage nach seinen legitimatorischen Grundlagen verschließen darf. Es kann kaum noch ausreichen darauf zu verweisen, dass Legitimationsdefizite in Internationalen Organisationen um den Preis potentiell wohlfahrtssteigernder Effekte in Kauf genommen werden müssen. Ein exekutiver Multilateralismus, bei dem in internationalen Geheimverhandlungen Regierungsvertreter über zukünftige Normen entscheiden (vgl. Keohane/Nye 2001), ist vor allem aus der Perspektive einer kritischen Politikwissenschaft nicht zu rechtfertigen. Die opaken Strukturen internationalen Regierens zu beschreiben und zu versuchen die bestehenden Arkanbereiche aufzubrechen und öffentlicher Beobachtung zugänglich zu machen, kann und sollte Aufgabe politikwissenschaftlicher Forschung sein. Gerade die zivilgesellschaftlichen Proteste auf nationalstaatlicher wie internationaler Ebene zeigen, dass zunehmend nicht die Veröffentlichung, sondern die Nicht-Veröffentlichung politisch-exekutiver Informationen begründungspflichtig wird (vgl. Han 2012). Ein ‚Ende der Demokratie‘ (Guéhenno 1994), das in Bezug auf den Wandel von Staatlichkeit bereits vor einigen Jahren beschrieben worden ist, gilt es nun unter den neuen Vorzeichen internationalen Regierens zu vermeiden. Die Frage nach der legitimatorischen Grundlage internationalen Regierens bleibt damit berechtigt – und mehr als notwendig.

1.2 Anliegen der Arbeit

Den geschilderten Herausforderungen zu begegnen und zumindest konzeptionell zu überlegen, ob und wenn ja wie auch internationale Politik grundsätzlichen Legitimationsversprechen Rechnung tragen kann, soll zentraler Gegenstand der

vorliegenden Arbeit sein. In jedem Fall darf sich eine normativ verstandene und demokratietheoretisch fundierte Politikwissenschaft nicht nur deskriptiv mit den veränderten Einlösungsbedingungen des klassischen Demokratieversprechens befassen, sondern steht in der Verantwortung, ihre Befunde zu normativen Demokratie-modellen und qualitativen Erwartungen an politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auch auf internationaler Ebene in Beziehung zu setzen. Denn die Demokratie braucht gerade unter den Bedingungen der Globalisierung eine neue Perspektive. Sie muss jenseits des Nationalstaates neu gedacht werden. Ein resignatives Konstatieren, dass Regieren in Internationalen Organisationen zunehmend weniger problemlösungsorientierten output zu produzieren scheint und zugleich nicht in der Lage ist, den Legitimitätskriterien nationalstaatlichen Regierens zu entsprechen, ist nicht mehr ausreichend und sollte auch nicht allein durch einen Rückgriff auf normativ weniger gehaltvolle Begrifflichkeiten anderer Disziplinen umgangen werden (vgl. Steffek 2010a, 50ff.). Maus (2007, 353) warnt deshalb auch ganz grundsätzlich vor einer „resignative[n] Anpassung demokratischer Normativität an faktische [...] Entwicklungen“. In einem neu verstandenen „methodologischen Kosmopolitismus“ (Beck/Grande 2010) soll also auch die Forschung zu internationalem Regieren anschlussfähig gehalten werden an die klassisch auf den Nationalstaat bezogene Demokratietheorie. Beck und Grande (2010, 189) selbst haben diesbezüglich auf Schwierigkeiten verwiesen, wenn sie heutiger Gesellschaftstheorie ihre universelle Gültigkeit absprechen und ihr einen eurozentristischen Fokus vorwerfen. In den vergangenen Jahren hat die Auseinandersetzung mit explizit demokratietheoretischen Fragestellungen auch in der Disziplin der Internationalen Beziehungen und der Analyse der konkreten Arbeit Internationaler Organisationen jedoch zugenommen (vgl. z.B. Neyer 2013; Dingwerth et.al. 2011). Selbst wohlmeinende Autoren sind dabei zwar immer wieder kritisch, ob eine Übertragung des demokratischen Ideals auf die globale politische Ebene möglich ist (vgl. Steffek 2003), gleicht doch das Einlösen demokratischer Versprechen nach Freiheit, Autonomie und Gleichheit selbst in der Blüte nationalstaatlicher Demokratie einer Sisyphosarbeit. Anknüpfungspunkte bietet das demokratische Ideal jedoch allemal, insbesondere dort, wo auf die Bedeutung nicht-hierarchischer Steuerungsformen legitimen Regierens hingewiesen wird. Es soll in der vorliegenden Arbeit demnach verdeutlicht werden, inwiefern der der Gesellschaftstheorie vorgeworfene „metho-

dologische Nationalismus“ bereits durch die Grundannahmen einzelner demokratietheoretischer Überlegungen weniger kritisch beurteilt werden muss (vgl. auch Koenig-Achibugi 2011).

Denn will die Politikwissenschaft nicht auf eine empirisch-analytische Lesart reduziert werden, sondern sich den immer drängenderen Fragen nach einem legitimen „Regieren jenseits des Nationalstaats“ stellen, so ist es an der Zeit, daran zu erinnern, dass eine als Demokratiewissenschaft betriebene Politikwissenschaft durch immanente normative Setzungen geprägt ist, die zu begründen, zu explizieren und in Bezug zu Empirie und Praxis zu setzen sind. Gerade angesichts der Herausforderungen politischer Globalisierung gilt es entsprechend, explizit normativer Theorie wieder einen bedeutenden Stellenwert im politikwissenschaftlichen Theorienspektrum zuzuweisen und auch die IB-Forschung als „entgrenzte Demokratiewissenschaft“ (Neyer 2013, 17) zu konzipieren. Eine derart verstandene Politikwissenschaft bietet die Chance, nicht nur wissenschaftliche Diskurse aufzugreifen, sondern diese auch mit politischen Praxisfragen zu verbinden und sich damit der Praxis bewusst nicht zu verschließen. Die Arbeit verortet sich entsprechend in ihrem Wissenschaftsverständnis explizit in einer normativ gehaltvollen politischen Theorie, die angesichts der zunehmenden Zersplitterung und Zerfaserung klassischer politischer Ordnungen ihre Aufgabe darin sieht, neue gesellschaftliche und internationale Ordnungsmodelle zu identifizieren bzw. heuristisch zu denken und Perspektiven für die prekär gewordenen Fragen nach Teilhabe, Entscheidungsrationalitäten, Legitimation oder gar demokratischen Willensbildungsprozessen aufzeigen zu können. Zunehmend mehr Forscherinnen und Forscher besinnen sich auf diese in Deutschland bis zu den Begründern des Faches Fraenkel (1964) und Sternberger (1978), zurückreichende Tradition und sehen normative Theorie als Quelle regulativer Ideen, die praktische Wirkung entfalten und auf Potenziale auch postnationaler demokratischer Regierungsformen verweisen kann. Auch diese Arbeit will sich in dieser Tradition verstanden wissen.

Dabei soll bereits an dieser Stelle vielen Kritikern normativer Theorie begegnet und ausdrücklich betont werden, dass normative Konzepte und regulative Ideen nicht durch mangelnde praktische Umsetzung in derzeit vorfindbaren institutionel-

len Kontexten an Bedeutung verlieren.² Ihr regulativ idealer – oder bisweilen vielleicht auch utopischer – Gehalt zielt immer auch darauf, momentan kaum Vorstellbares für die Zukunft zu denken und auf eine praktische Umsetzung der Ideen hinzuarbeiten (vgl. Koenig-Archibugi 2011, 523). Nur mit diesem utopischen Gehalt lassen sich bisherige Transformationswellen des demokratischen Gedankens, ihre Umsetzung und Übertragung von der griechischen Antike mit direkter Beteiligung der Bürger hin zu nationalstaatlicher Repräsentation in Parlamenten, nachvollziehen und auch die dritte Transformation von Demokratie unter Globalisierungsbedingungen beschreiben (vgl. Dahl 1994, 25f.). Zugleich bietet normative Theorie aber auch die Möglichkeit, an bereits vorhandenen, empirisch schwer zugänglichen Einsichten anzuknüpfen. Sie kann den Blick öffnen für den „normative[n] Gehalt [..., der] teilweise der sozialen Faktizität beobachtbarer politischer Prozesse selber eingeschrieben“ ist (Habermas 1994⁴, 349). Sie hilft, die Phänomene und so die Bedingungen der Möglichkeit auch international legitimen Regierens zu rekonstruieren und damit zu identifizieren.³

Mit anderen Worten: Die hier vorgestellten Überlegungen sind nicht bloß deshalb zu verwerfen, weil sie sich in der Empirie internationaler Politikprozesse unter Umständen empirisch und methodologisch nicht einwandfrei belegen lassen oder unter heutigen Politikbedingungen an praktische Grenzen zu stoßen scheinen. Normative Konzepte tragen in sich einen Kern an Sollenssätzen, der sich mitunter an der Realität stößt, teils in krassem Widerspruch zu ihr steht und bisweilen in seiner Kontrafaktizität uneinlösbar ist. Sie können aber gerade aufgrund dieser Spannung als regulative Ideen konkrete Hinweise zur Verbesserung demokratischer Praxis geben. Oder sie explizieren in einem dialektischen Sinne kontrafaktische Unterstellungen, die Grundlage eben jener optimistischen Anthropologie sind, deren Zugrundelegen eine Bedingung der Möglichkeit demokratisch gestalteten Zusammenlebens ist. Die Arbeit versucht mit der Verortung in einer derart verstandenen Politikwissenschaft einen Brückenschlag zwischen Forschung und Praxis. Es soll argumentiert werden, dass es nicht normativ entschlackter theoretischer –

2 Zu dem durchaus schwierigen Verhältnis von normativer Theorie und empirischer Forschung vgl. u.a. Peters 2000. In Kapitel 3.4.3 der vorliegenden Arbeit wird auf die methodologischen Besonderheiten und den Zusammenhang von Theorie und Empirie nochmals ausführlicher eingegangen.

3 Zu Annahmen und konkretem Vorgehen rekonstruktiver normativer Theorie vgl. Kapitel 3.4.

oder vermeintlich ‚realistischer‘ – Ansätze bedarf, um ein Programm zu formulieren, das eine Chance praktischer Realisierung besitzt. Vielmehr versucht der hier vorgenommene Ansatz beides zu verbinden: Normativ gehalt- und anspruchsvolle Bedingungen legitimen internationalen Regierens zu formulieren und zugleich nach Realisierungsmöglichkeiten zu suchen, die an in der empirischen Praxis beobachteten Bedingungen anknüpfen.

1.3 Theoretische Verortung

Hinweise auf eine Verbesserung demokratischer Praxis auch im Bereich internationalen Regierens verbergen sich in politikwissenschaftlicher Forschung und zunehmend auch in praktischer Politik nicht selten hinter dem Schlagwort *Governance*, respektive *Global Governance*. Auch die bereits in den 1970er Jahren in der Politikwissenschaft geführten Debatten um die Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten finden ihre Fortführung unter diesem Leitwort. Im Unterschied zu den „alten“ Steuerungsdebatten umschreibt der Begriff *Governance* allerdings weniger die Rolle und Bedeutung einzelner Akteure, als vielmehr Institutionen und Regelungsstrukturen, in denen heute politische Gestaltung und Herrschaft vollzogen wird (vgl. Mayntz 2004). Er grenzt sich damit ab von dem Begriff *Government*, also der Regierung, die über konkrete Regelungs- und Steuerungskompetenzen verfügt und beschreibt vielmehr Prozesse, in denen Regieren ohne Regierung, also „Governance without Government“ (Rosenau/Czempiel 1992) stattfindet.

Gerade für die Beschreibung und normative Bewertung der Veränderung internationalen Regierens ist der *Governance*-Begriff daher hilfreich (vgl. Behrens 2004; Dingwerth/Pattberg 2006). Hier findet Regieren zunehmend weniger in rein intergouvernementalen Verhandlungen statt. Neben sie treten neue Formen des Regierens, die die Bedeutung der Staaten relativieren. Die Einbindung neuer nichtstaatlicher Akteure in Entscheidungsverfahren und ihre Aktivitäten sind dabei nur ein Beispiel (vgl. Dingwerth 2007; Karns/Mingst 2004, Kap. 6; Tarrow 2006). Dass Kompetenzen an supranationale Instanzen abgegeben werden, wie in der EU, in der WTO oder beim Internationalen Strafgerichtshof ist ein anderes (vgl. Alter 2000, 2003; Deitelhoff 2006).

Die Governance-Forschung in den Internationalen Beziehungen versucht der komplexen Mehrebenenstruktur globalen Regierens zu begegnen und explizit Möglichkeiten postnationaler politischer Herrschaft jenseits des Staates auszuweisen, die – entgegen realistischer Annahmen – „ordnenden Charakter“ haben kann (vgl. Neyer 2004). Mit diesem Ansatz wird man der Komplexität internationalen Regierens daher sicherlich eher gerecht, kann man doch die Koexistenz verschiedener Steuerungssubjekte und -objekte sowie verschiedener Steuerungsmechanismen auf diesem Weg analytisch erfassen. Dies tut die Governance-Forschung sowohl in empirisch-analytischer Form, bei der die neuen Multiakteurskonstellationen und die sich verbreitenden Formen nicht-hierarchischer Steuerung beschrieben werden, als auch mit einem normativen Anspruch zur Verbesserung politischer Praxis (vgl. Dingwerth/Pattberg 2006). Denn aus Sicht einer zunehmenden Anzahl an Vertretern der IB-Forschung ist „[...] Regieren jenseits des Staates nicht nur *faktisch* immer weniger als rein intergouvernementales Regieren [zu beschreiben], sondern auch *normativ* zunehmend auf ein vergesellschaftetes und verrechtlichtes – globales – Regieren verpflichtet [...]“ (Zangl 2009b, 18).

Beide Aspekte, Vergesellschaftung und Verrechtlichung internationalen Regierens, werden in der Governance-Forschung umfassend diskutiert und sind Eckpfeiler der hier vorliegenden Arbeit. Auf derartige Modelle wird in Kapteil 2 näher eingegangen. Zum besseren Verständnis der theoretischen Verortung sollen beide Dimensionen daher hier nur angerissen werden: Der Verrechtlichungsforschung ist gemein, dass sie von der Möglichkeit einer dauerhaften Kooperation von Staaten auf der Basis einer Selbstbindung an Normen und Regeln ausgeht, die aufgrund einer fehlenden zentralen Rechtsdurchsetzungsinstanz jedoch droht fragil zu bleiben (vgl. Neyer/Wolf 2005). Franck (1990, 24) wies schon früh darauf hin, dass internationale Normen auch in Abwesenheit einer zentralen Steuerungsinstanz dann eingehalten werden, wenn die von den Regelungen Betroffenen davon ausgehen können, dass sie in allgemein akzeptierten Verfahren zustande gekommen sind. Später spricht er daher auch von einer „Power of Legitimacy“ (Franck 2006), in der Regieren jenseits des Staates an die Stärke des Rechts und nicht an das Recht des Stärkeren gebunden ist. Gerade auch die in der Verrechtlichungsforschung beschriebene Konstitutionalisierung internationalen Regierens, die sich unter anderem durch die Verpflichtung auf grundlegende Normen der Menschenrechte (vgl. Bryde

2003), durch die Autorität des aus unterschiedlichen Rechtsquellen – vom Vertragsrecht, über internationales Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze bis hin zu richterlichen Entscheidungen – stammenden Völkerrechts (vgl. List/Zangl 2003, 368) sowie durch die Selbstbindung an unabhängige Streitschlichtungsinstanzen wie den WTO Dispute Settlement Body (WTO DSB) (vgl. Hudec 1998; Jackson 2000) derzeit vollzieht, belegen die Notwendigkeit, auch internationales Regieren an demokratietheoretisch fundierte Legitimitätskriterien zu binden.

Forschungsarbeiten zur Herausbildung einer transnationalen Zivilgesellschaft, die die Vergesellschaftung internationalen Regierens zentral prägt, sind explizit stärker normativ ausgerichtet. Während anfängliche Arbeiten auf die aus Kommunikationstechnologischen Veränderungen entstehenden Chancen für die grenzüberschreitende Vernetzung und Mobilisierung hinwiesen (vgl. Mathews 1997), wurden zivilgesellschaftliche Akteure schon bald auch als Korrektiv für staatliches Handeln in Internationalen Organisationen beschrieben (vgl. Brunnengräber 2005; auch Scholte 2002, 2004). Daran anschließende Arbeiten setzen sich oftmals zum Ziel, politisches Handeln in Internationalen Organisationen partizipativer und inklusiver zu gestalten oder zumindest die Bedingungen auszuweisen, unter denen dies möglich wird. So werden Internationale Organisationen in ihrer Fähigkeit analysiert, zivilgesellschaftliche Akteure einzubinden und ihren Anliegen Gehör zu verschaffen (vgl. die Studien in Steffek et.al. 2008). Eine grundlegende demokratietheoretische Fundierung wird allerdings nicht selten unter Vorbehalt formuliert. Die Bedingungen internationalen Regierens entsprächen in weiten Teilen nicht den Voraussetzungen, die durch demokratische Ideale an nationalstaatliche Meinungs- und Willensbildungsprozesse angelegt werden würden. Und auch die Legitimation der zivilgesellschaftlichen Akteure selbst wird infrage gestellt, so dass ihre Berücksichtigung zwar im Rahmen von Meinungsbildungsprozessen wünschenswert ist, Willensbildungsprozesse dagegen anderer Legitimationsgrundlagen bedürfen (vgl. Beisheim 2005). In kritischen Kommentaren wird daher die Reduktion der Chancen einer Demokratisierung internationalen Regierens auf die bloße Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in internationale Entscheidungsprozesse als unzulässige Beschneidung des demokratischen Gedankens beschrieben (vgl. Maus 2007, 355).

Trotz einiger Hinweise auf den Zusammenhang von legitimem und globalem Regieren verbleiben auch Studien der Global Governance-Forschung oft auf einer

empirisch-analytischen Ebene. Diese Studien sind durchaus hilfreich und ein guter Anknüpfungspunkt für weitere Überlegungen. Explizit normativ ausgerichtete Ansätze der Governance-Forschung, die an der deliberativen Demokratietheorie anknüpfen, bieten allerdings gehaltvollere Bezugspunkte für die theoretische Verortung der vorliegenden Arbeit. Derartige Studien verweisen auf die Herausbildung neuer auf Kommunikation und Argumentation gestützter Handlungsmuster internationalen Regierens und ermöglichen so auch in den Internationalen Beziehungen zunehmend Analysen, die an Kriterien deliberativer Verständigungsprozesse ausgerichtet werden (vgl. Deitelhoff 2006; Risse 2004; Schmalz-Bruns 1999; Steffek 2003). Der Zugang der IB-Forschung zu diesem neuen „Regieren in komplexen Regelsystemen“ (Benz 2004) ist für den Kontext der vorliegenden Arbeit von Bedeutung, soll sie doch gerade nachvollziehen, ob sich auf globaler Ebene Strukturen und Verfahren herauszubilden beginnen, die zwar nicht eine Übertragung an den Nationalstaat gekoppelter Demokratiemodelle bedeuten, aber doch nationalstaatliche Demokratieversprechen (mehr oder weniger) einzuhalten in der Lage sind. Es lohnt daher, die Perspektive eines Modells von „Regieren durch Diskussion“ (van den Daele/Neidhardt 1996) auch im internationalen Kontext zu prüfen.

Hierzu hat auch die politikwissenschaftliche IB-Forschung in den letzten Jahren verstärkt auf die demokratietheoretischen Überlegungen der normativ anspruchsvollen Diskurstheorie von Jürgen Habermas (1994⁴) zurückgegriffen (vgl. u.a. die Aufsätze in Niesen/Herborth 2007). In ihr werden Überlegungen zur rechtlichen Ausgestaltung moderner Gesellschaften verknüpft mit der Benennung derjenigen prozeduralen Voraussetzungen sowie derjenigen institutionellen Vorkehrungen moderner Politik, die eine Verbindung der Partizipationsgebote der Volkssouveränität und der Rationalitätspostulate des Rechtsstaates ermöglichen. Das vor diesem Hintergrund entstehende Verständnis einer auf Deliberation gestützten Politik erachtet rechtliche Regulation als ein zentrales Steuerungsinstrument zur Durchsetzung lebensweltlicher Interessen gegen systemische Imperative. Es geht davon aus, dass rechtlich konstituierte Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen die

Austauschprozesse zwischen System und Lebenswelt⁴ normieren und dadurch zivilgesellschaftlichen Akteuren zumindest begrenzte Gestaltungsspielräume eröffnen. Die deliberative Demokratietheorie begreift damit „Volksouveränität als Verfahren“ (Habermas 1989). Sie setzt darauf, dass durch die Einrichtung und Gewährleistung bestimmter Prozeduren das übergeordnete Ziel der Vernünftigkeit politischer Entscheidungen erreicht wird und sich Willensbildungsprozesse entlang verständigungsorientierter, weder durch Macht- noch Profitinteressen kolonialisierter, Kommunikation bewegen können.

Durch ihren Fokus auf die diskursive Qualität von Verfahren der Rechtsetzung (vgl. Habermas 1994⁴, 169) ist die deliberative Demokratietheorie gerade anschlussfähig für die Disziplin der Internationalen Beziehungen. Sie umgeht Probleme anderer Demokratietheorien, die das Vorhandensein eines *demos*, also eines einheitlichen Staatsvolkes (Republikanismus) oder die Existenz einer Staatsgewalt (Liberalismus) als Voraussetzung für die Möglichkeiten demokratischen Handelns auf internationaler Ebene sehen. Dryzek (1999, 44) sieht die Anarchie des internationalen Systems geradezu als Vorteil für eine Anwendung deliberativer Demokratietheorie auf Prozesse internationalen Regierens. Deliberation beschreibt Meinungs- und Willensbildungsprozesse ja gerade als kommunikative Austauschprozesse, die nicht auf staatliche Grenzen angewiesen und damit weder von einem Staatsvolk noch von einer Staatsgewalt abhängig sind. Und auch Gutmann und Thompson (2002, 156f.) betonen, dass der öffentliche Austausch von Gründen und die Rechtfertigbarkeit konkreter Entscheidungen zentrales Merkmal deliberativer Demokratietheorie ist und sich damit, wie Steffek (2003) argumentiert besonders anschlussfähig als Legitimationsgrundlage internationalen Regierens erweist.

In der wissenschaftlichen Debatte wurde die Bedeutung des institutionellen Kontexts, der idealiter machtgesteuertes Handeln in argumentative Verständigungs-

4 In der *Theorie des kommunikativen Handelns* (Habermas 1995 [1981]) bezeichnen diese Begriffe die zentralen Mechanismen gesellschaftlicher Integration und Reproduktion. Lebenswelt bezeichnet die kommunikativ-symbolische Gewährleistung sozialer, kultureller und personeller Ressourcen von Gesellschaft. Hier koordiniert sich soziales Handeln durch Kommunikation und Verständigung, während die zweckrationale Reproduktion materieller Ressourcen in ausdifferenzierten Gesellschaften durch systemisch-funktional entsprachlichte Steuerungsmedien wie Geld oder Macht geleistet wird, die von Begründungszwängen zumindest in Teilen entlastet werden. Durch die Annahme, dass Sozialintegration sich lebensweltlich und kommunikativ vollzieht, kann Habermas gesellschaftliche Mechanismen beschreiben, deren Logik nicht rein zweckrational ist, sondern die auf Begründungen und Rechtfertigungen fußen und von verständigungsfähigen und -bereiten Akteuren getragen werden.

prozesse überführt, insbesondere in interdisziplinären Zusammenhängen zwischen Politik- und Rechtswissenschaft systematisch untersucht, wobei ein rationalistischer Zugriff auf die demokratietheoretischen Überlegungen Habermas' in der Literatur nicht selten zu finden ist (vgl. Elster 1998). Der Fokus auf institutionell gestützte Strukturen, die eine Rechtfertigung politischer Entscheidungen gegenüber den Betroffenen notwendig werden lassen, ist für die Analyse internationalen Regierens durchaus fruchtbar. Denn gerade im heterarchischen System der internationalen Politik, das durch verschiedenste Interessen, Präferenzen und kulturelle, ethische oder religiöse Hintergründe und vor allem verschiedene Machtverhältnisse der in ihm handelnden Akteure geprägt ist, kann dem zentralen demokratischen Ideal von Gleichheit nur näherungsweise entsprochen werden. Das von Forst (2007) beschriebene *Recht auf Rechtfertigung* koppelt ebendiese Idee der Gleichheit an die Möglichkeit des Einzelnen, Rechtfertigung für politische Entscheidungen einzufordern (vgl. ebd. 278ff.). Es löst sich damit vollständig von einem Legitimitätsverständnis, das sich aus Repräsentation (input-Legitimation) oder der Qualität der Ergebnisse (output-Legitimation) allein speist, sondern lenkt den Blick auf Verfahren der Entscheidungsfindung, die durch Recht gesteuert und durch Öffentlichkeit begleitet werden. Neyer (2012) hat diese Perspektive für die EU adaptiert, indem er ihren institutionellen Kontext als eine – wenn auch unvollständige – gerechtfertigte Struktur der Rechtfertigung beschrieben hat. Die Legitimität politischer Entscheidungen sei zumindest so lange gewährleistet, wie die Anliegen der von den Entscheidungen Betroffenen auch über nationalstaatliche Grenzen hinweg Berücksichtigung finden könnten.

Für eine Analyse der Legitimitätspotenziale Internationaler Organisationen sind diese Überlegungen anschlussfähig. Die Einrichtung Internationaler Organisationen kann ja gerade als Ausdruck eines Grundkonsenses der beteiligten Staaten über die Verfahren, in denen sie ihre zwischenstaatlichen Konflikte lösen wollen, verstanden werden. Sie haben allerdings nur dann dauerhaft Aussicht auf innere Stabilität und hinreichenden Compliance-Druck, wenn sie nicht qua Machthandeln anderen übergestülpt, sondern wenn ihre Geltungsgrundlagen allseitig akzeptiert werden und sich gleichsam auch die institutionelle Struktur selbst als rechtfertigbar erweist. Die Annahme, dass die Herstellung eines solchen Grundkonsenses deliberativer Verfahren bedarf, steht dabei nur scheinbar im Widerspruch zu der gängigen empirischen

Feststellung, dass internationale Beziehungen von tiefgreifenden Interessenkonflikten geprägt sind. Gerade aufgrund der zahlreichen Interessenkonflikte liegt es im wohl verstandenen Eigeninteresse der Beteiligten, sich auf Verfahrensregeln zu einigen, die Ausgleich und Compliance wahrscheinlicher werden lassen. Die Verteilungsfragen liegen im Bereich des politischen Dezisionismus und sind entsprechend in auch machtgeprägten Verhandlungssituationen zu bearbeiten, deren Regeln und Maßstäbe aber wiederum im Idealfall allseits akzeptiert und damit diskursiv fundiert sein sollten. In diesem Wechselspiel von argumentationsgestütztem Grundkonsens und Verfolgung wohlverstandenen Eigeninteresses in Bargaining-Prozessen liegt die Chance, politisches Machthandeln bei Bedarf so weit diskursiv zu verflüssigen, dass sich auch im Einzelfall machtvoll vorgetragene Interessen am besseren Argument brechen lassen.

Der Habermasche Ansatz, dass Regieren durch institutionelle Verfahren mit Begründungszwängen konfrontiert wird, regt damit an zu Überlegungen, wie sich die für Rechtsetzung zentrale Willensbildung auch innerhalb Internationaler Organisationen so institutionalisieren und verfahrensmäßig ausgestalten lässt, dass sie potenziell mit der heterarchischen Meinungsbildung einer globalen und zergliederten Öffentlichkeit korrespondieren kann, dass in ihnen gleichsam Rechtfertigungsdruck und Begründungspflicht derart kanalisiert werden kann, dass man von Strukturen der Rechtfertigung und damit einer belastbaren Legitimationsgrundlage internationalen Regierens ausgehen kann. Denn auch internationale Rechtsnormen sollten sich sowohl in einem Rechtsdiskurs inhaltlich bewähren und damit zu einer Legitimierung der Regeln und der sie konstituierenden Institution auf Ebene der Mitgliedstaaten und ihrer Gesellschaften beitragen. Und zugleich sollte Recht im Sinne eines ‚Rechts auf Rechtfertigung‘ rationalisierend und partizipatorisch inklusiv wirken und institutionelle Vorkehrungen bereitstellen, die einen Rechtsdiskurs mit Strukturen der Rechtfertigung überhaupt erst ermöglichen. Durch prozedurale Vorkehrungen könnte so erreicht werden, dass über die „Anerkennung des Anderen“ eine Inklusion der Betroffenen garantiert und ethisch-politische Übereinkünfte durch die potentielle Zustimmung der von ihnen Betroffenen ermöglicht werden (vgl. Habermas 1994⁴, 196). Ein durch die deliberative Demokratietheorie geprägtes Rechtsverständnis eröffnet so Möglichkeiten einer neuen Bewertung einzelner institutioneller Vorkehrungen innerhalb Internationaler Organisationen.

Denn Internationale Organisationen dienen ja nicht nur der weitestgehenden Durchsetzung eigener Interessen. Vor allem Müller (1994, kritischer 2007) und Risse (2004) haben den Blick darauf gelenkt, dass in internationalen Verhandlungen einzelne Akteure in sprachlicher Interaktion miteinander interagieren. So konnte in letzter Zeit wiederholt gezeigt werden, dass internationale Verhandlungen nicht selten dann von Erfolg gekrönt werden, wenn die Akteure von rein strategischem Handeln abweichen und sich gegenüber Argumenten der verschiedensten in dem Problembereich aktiven Staaten, Organisationen oder auch Individuen öffnen. Deitelhoff (2006) hat beispielsweise Überzeugungsprozesse nachweisen können, ohne die die Entstehung des Internationalen Strafgerichtshofs nicht zu erklären wäre. Die Institutionalisierung derartiger Interaktion in Internationalen Organisationen ist damit häufig Voraussetzung dafür, dass sich staatliche Vertreter untereinander über ihre Anliegen nachhaltig *verständigen* können. Sie können demnach Vermittlungsinstanz für am Allgemeinwohl orientierte neue Normen und Regeln sein, indem es in einem gegenseitigen Lern- und Anpassungsprozess zu einer Redefinition staatlicher Präferenzen kommen kann (vgl. Barnett/Finnemore 2006/1999; Wendt 2006/1992).

So bietet die deliberative Demokratietheorie nach Habermas zwei Anknüpfungspunkte für Analysen von Meinungs- und Willensbildungsprozessen auf internationaler Ebene: Zum einen ist die insbesondere in *Faktizität und Geltung* (Habermas 1994⁴) ausgearbeitete Bedeutung von institutionellen Verfahren zur Herstellung legitimer politischer Herrschaft für die Theorien Internationaler Beziehungen anschlussfähig. Hier kommt dem Recht eine entscheidende Rolle zu, dessen Bedeutungszuwachs in der Beschreibung von Verrechtlichungs- und Konstitutionalisierungsprozessen internationalen Regierens auch in den IB-Theorien zunehmend stärker betont wird. Zum anderen wurde im Anschluss an die *Theorie kommunikativen Handelns* (Habermas 1995 [1981]) auch in internationalen Politikprozessen nach argumentativen Handlungsmodi und einer auf Verständigung basierenden Interaktion von Akteuren gesucht, die gerade auch auf die Herstellung von Öffentlichkeit durch eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure angewiesen sind.

Anschließend an diese Überlegungen und um dem oben beschriebenen Anliegen gemäß eine Perspektive zu ermöglichen, die sich sowohl der politischen Praxis zuwendet als auch an wissenschaftliche Diskurse anknüpft und sie weiterentwickelt,

soll in der vorliegenden Arbeit versucht werden, ein Modell „legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats“ zu entwickeln, das sich als *deliberative Global Governance* bezeichnen lässt. Im Gegensatz zu vielen Modellen internationalen Regierens oder auch vorherrschenden Konzepten der *Global Governance Forschung* legt ein Verständnis von *deliberativer Global Governance* großen Wert auf die demokratische Prozessqualität von Verfahren der Entscheidungsfindung. Es sucht in Internationalen Organisationen nach entgegenkommenden Realitäten, die eine Ablösung machtbasierter durch regelgeleitete und argumentativ geprägte Interaktion möglich machen. Übereinkünfte potenziell deliberierender Foren innerhalb Internationaler Organisationen können sich dann zwar nicht auf die starke Legitimation stützen, die ihnen die – im Nationalstaat durch Wahlen erlangte – Zustimmung der Betroffenen direkt zuweisen würde, aber sie besitzen eine kommunikativ höhere Qualität und Rationalität, da sich – bei Einhaltung entsprechender Deliberationsbedingungen – erwarten lässt, dass die Erarbeitung politischer Handlungsprogramme nicht nach den Logiken von Macht oder Geld, sondern entlang von Verständigungsorientierung und Argumentationsregeln stattgefunden haben. Die Deliberationsergebnisse wären damit anschlussfähig an lebensweltlich-öffentliche Diskurse der Meinungsbildung außerhalb Internationaler Organisationen, in denen die Ergebnisse geprüft, hinterfragt und kritisiert werden könnten.

Aus diesen Überlegungen heraus entfaltet der *Ansatz deliberativer Global Governance* insofern ein integratives Potenzial, als er auf Möglichkeiten und empirisch bereits beobachtbare Anknüpfungspunkte zur Herstellung von Verfahren verweist, die die Staaten dazu anhalten, Begründungspflichten einzuhalten, ihre Position argumentativ zu untermauern und damit internationale Politik auf eine belastbarere und rationalere Grundlage zu stellen. Das demokratietheoretische Ideal der Gleichheit aller, lässt sich im heterogenen internationalen Kontext letztlich nur durch die interne Rationalität von Verfahren, die alle Akteure mit denselben Rechten und denselben Pflichten zur Rechtfertigung und argumentativen Begründung ihrer Position ausstatten, erreichen. Mit Blick auf die mögliche Herausbildung von Strukturen supranationaler Deliberation ist insofern die Existenz von Diskurszusammenhängen besonders von Interesse, die auf die Formulierung rechtlicher Rahmenbedingungen gerichtet sind, mit denen die prozeduralen Bedingungen

späterer Deliberation gewährleistet werden und so von tatsächlich gerechtfertigten Strukturen der Rechtfertigung ausgegangen werden kann.

Ziel dieser Arbeit soll damit weniger eine Rekonstruktion von Handlungsmodi einzelner Akteure sein. Die Handlungsmodi empirisch-analytisch nachzuvollziehen setzt im methodischen Vorgehen Datenmaterial voraus, das im konkreten Fall dieser Arbeit nicht zugänglich ist. Der Fokus liegt demnach vielmehr auf einer *Rekonstruktion der Bedingungen der Möglichkeit diskursiver Verständigung* anhand entgegenkommender Realitäten des institutionellen Kontexts einer Internationalen Organisation. Diese Rekonstruktion wird in Auseinandersetzung mit den verschiedenen empirisch-analytischen wie normativ-praktischen Arbeiten zu leisten sein, die sich mit dem deliberativen Potenzial internationaler Politik auseinandersetzen. Derartige Ansätze fokussieren trotz all ihrer Diversität vor allem auf zwei Aspekte: auf die Frage nach der lebensweltlichen Anbindung der neu entstehenden politischen Räume (Zivilgesellschafts- und Partizipationsforschung) sowie auf die rechtlich abgesicherten Bedingungen der Möglichkeit argumentativen und verständigungsorientierten Handelns in Internationalen Organisationen (Verrechtlichungsforschung). Diese Stränge gilt es in der vorliegenden Arbeit zu vereinen, um herauszufinden, ob sich internationale Politikprozesse plausibel und erkenntnisreich auch in der Terminologie einer verständigungsorientierten und vernunftbasierten politischen Theorie rekonstruieren und erzählen lassen.

1.4 Untersuchungsgegenstand

In dieser Arbeit soll eine Internationale Organisation einer Analyse im oben dargestellten Sinn unterzogen werden: die Welthandelsorganisation WTO. Dabei wird die Analyse von folgenden theoretischen wie empirischen Fragen geleitet:

- Unter welchen Bedingungen ist legitimes Regieren – im Sinne einer *deliberativen Global Governance* – im institutionellen Kontext der WTO konzeptionell und theoretisch möglich?
- Wo in der WTO lassen sich Hinweise auf entsprechende Bedingungen finden?
- Inwiefern lassen sich daraus Rückschlüsse ziehen auf hemmende und fördernde Faktoren, um dem Versprechen diskursiven Regierens zusätzliche Geltung zu verleihen?

Diese Fragen sollen in der vorliegenden Arbeit theoretisch expliziert, konzeptionell erörtert und exemplarisch am Beispiel des Umgangs mit den Bedingungen des Zugangs zu lebensnotwendigen Medikamenten innerhalb der WTO vertieft werden. Einige Leserinnen und Leser mögen nicht ganz zu Unrecht infrage stellen, ob sich die WTO als Untersuchungsgegenstand für die Suche nach entgegenkommenden Realitäten einer *deliberativen Global Governance* tatsächlich anbietet. Gerade die WTO diene doch als Paradebeispiel für ein Aufeinandertreffen mächtiger, durch private Akteure gestützter, staatlicher Interessenpolitik. Internationale Kooperation sei hier in erster Linie klassisch strategisch und zweckrational motiviert und allein auf staatliche Nutzenmaximierung und eigene Wohlfahrtssteigerung ausgerichtet, unter der insbesondere die Schwächsten der Schwächsten zu leiden haben (vgl. Kwa 2003). Sie bleibe damit vollends im Paradigma rationalistischer Theorien erklärbar. Raum für Überzeugung und Verhaltensänderung durch das Vorbringen eines Arguments zu finden, scheint hier mehr als unwahrscheinlich.

Ausdruck *deliberativer Global Governance* muss es allerdings keineswegs sein, dass ein effektiver Output die Relevanz der Organisation untermauert oder dass die Durchsetzung eigener Interessen keine Rolle spielen würde. Gerade am Beispiel der WTO lassen sich auf der anderen Seite nämlich Prozesse beobachten, die auf ihre Politisierung und tiefgreifende Veränderungen in der politischen Praxis hindeuten (vgl. Steffek 2013, 234ff.) – und unter Umständen gerade deshalb zu einer intensiveren Auseinandersetzung der beteiligten Vertragsstaaten mit den Inhalten der Handelsabkommen (policies), mit den Entscheidungs- und Verfahrensabläufen (politics) sowie mit der zugrundeliegenden Funktionslogik der gesamten Organisation (polity) führen. Es bietet sich also an, hier nach entgegenkommenden Realitäten zu suchen, die die vorherrschende strategisch-zweckrationale Interaktion der Beteiligten zumindest zeitweise in argumentative Verständigung zu überführen helfen. Wenn exemplarisch gezeigt werden kann, dass institutionelle Mechanismen existieren, die Rechtfertigung und Argumentation in der WTO institutionell stützen, so kann auch von ihrer Politisierung im Sinne der Möglichkeit öffentlicher Auseinandersetzung mit den Themen der in der WTO verhandelten Materien ausgegangen werden. Sollten also in einer derart vermachteten Internationalen Organisation wie der WTO „Inseln der Überzeugung“ (Deitelhoff 2006) zu finden sein, wäre dies ein starker Hinweis auf die grundsätzliche Möglichkeit *deliberativer Global Governance*.

Hinzu kommt, dass der Legitimationsbedarf der WTO im Vergleich zu anderen Internationalen Organisationen besonders hoch ist. Dies ist insbesondere auf zwei Umstände zurückzuführen: die politisch-materielle Spannbreite der von ihr geregelten oder an sie angrenzenden Politikbereiche sowie ihren Grad an Verrechtlichung. Eine im Umfeld der Organisation aktive, pluralistische Zivilgesellschaft begleitet die Arbeit der WTO daher auch kritisch und versucht, auf unterschiedlichste Weise auf WTO-interne Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. Damit werden zentrale Voraussetzungen einer im Verlauf der Arbeit zu explizierenden *deliberativen Global Governance* erfüllt. Die WTO bietet sich daher entsprechend der angerissenen theoretischen Überlegungen und trotz der genannten empirischen Einwände als Untersuchungsgegenstand an:

(1) Die WTO umfasst seit ihrer Gründung 1995 ein breites Spektrum handelsrelevanter Regelungsbereiche. Sie soll durch die Ergänzung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) mit dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) sowie dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) ein „integrated, more viable and durable multilateral trading system“ (Art. II, WTO-Vertrag) gewährleisten, das grundlegend der Idee der Wohlstandsmehrung durch Freihandel folgt. Dabei folgt sie ganz im Sinne der Zeit ihrer Entstehung den Grundidealen des Washingtoner Consensus nach Marktöffnung, Liberalisierung und Deregulierung. Aus Sicht der Vertragsstaaten des GATT 1947 war die Einigung auf einen Abbau von tarifären Handelshemmnissen wesentliche Ursache für den global stetig wachsenden Austausch von Waren und damit für Wachstum insgesamt. Zugleich war spätestens in den 1970er Jahren deutlich geworden, dass nichttarifäre Handelshemmnisse stetig zunahmen und als neue Formen des Protektionismus den grenzüberschreitenden Handel negativ drohten zu beeinflussen. Auch die Einigungen in der Tokio-Runde (1973-1979) mengenmäßige Beschränkungen und Subventionen abzubauen, konnten die Ausweitung protektionistischer Politik trotz fortschreitender Globalisierungsprozesse und damit einer immer stärkeren wirtschaftspolitischen Verflechtung der Staaten nicht aufhalten. Während der Uruguay-Runde (1986-1994) einigte man sich daher auf die Rahmenverträge des GATT 1994, GATS und TRIPs sowie spezifische Abkommen wie das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) oder das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnah-

men (SPS-Abkommen). Damit umfassen die WTO-Verträge weit mehr Themen als das auf den Waren- und Güterhandel ausgerichtete GATT 1947. Sie regeln nunmehr auch nicht primär handelsbezogene Bereiche, die auch nationalstaatliche Umweltgesetzgebung, Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik, die Sicherung von Arbeitsschutzstandards oder die Bereitstellung öffentlicher Güter durch den Staat beeinflussen können. Darüber hinaus verband man die neuen völkerrechtlichen Regeln mit der Einrichtung eines gegenüber dem GATT 1947 deutlich gestärkten Streitschlichtungsmechanismus, dem WTO Dispute Settlement Body (WTO DSB) und seiner Panels sowie der Berufungsinstanz dem WTO Appellate Body (WTO AB), deren Verfahrensgrundlagen im Abkommen über die Streitbeilegung (WTO DSU) geregelt werden und dessen Stärke sich durch das umgekehrte Konsensprinzip deutlich von der anderer Internationaler Organisationen unterscheidet.⁵

Die Ausweitung der WTO-Verträge auf nicht primär handelsbezogene Bereiche hat aus Legitimationsgesichtspunkten viele Probleme mit sich gebracht. In Forschung wie Praxis gab es starke Kritik angesichts der faktischen Übermacht der in der WTO dominierenden Handelslogik (vgl. u.a. Esty 2002, 13f.; Howse 2002). Die Zeiten einer klaren technokratisch-administrativen Bearbeitung von Handelsfragen, in der entlang eines begrenzten Mandats einzelne Sachfragen klärbar waren und die Autonomie für die Bearbeitung angrenzender Politikbereiche unumstritten auf der Ebene der Nationalstaaten verblieb, scheinen damit lange vorbei (vgl. dazu kritisch Bacchus 2004). Und dies nicht nur allein aufgrund einer Ausweitung der durch die WTO-Verträge abgedeckten Inhalte allein. Auch der Verweis auf andere international standardsetzende Organisationen wie die Codex Alimentarius Kommission, die vermeintlich technische Regulierungsfragen klären, kann zu einem „schleichenden“ Aushöhlen staatlicher Politik in Bereichen führen, die zunächst dafür nicht vorgesehen waren (vgl. Gehring 2002; Gstöhl/Kaiser 2004). Steffek (2013) beschreibt den Übergang des GATT 1947 zur WTO daher auch als eine aus einem Mandatskonflikt entstandene Legitimationskrise, die sich insbesondere aus der unhinterfragten Dominanz der Freihandelsidee immer wieder von neuem speist. Sobald die WTO

5 Die Berichte des Berufungsgremiums WTO AB müssen zwar durch den von den Vertragsstaaten gebildeten WTO DSB angenommen werden, um rechtskräftig zu werden. Es ist aber ein Konsens in der Ablehnung des Berichts notwendig, was bedeutet, dass auch der Staat, der den Streitfall gewonnen hat, den Abschlussbericht des WTO AB ablehnen müsste.

mit dieser Handlungslogik in Politikbereiche wie den Umwelt- oder Gesundheitsschutz hineinregiere und gleichsam als „linkage machine“ (Alvarez 2002, vgl. auch de Bièvre 2004; Perez 2003; Shaw/Schwartz 2002; Trachtman 2002) sich immer weiterer Themenfelder annehme, ist ihr Handeln (bzw. das der in ihr vertretenen Staaten) umso mehr begründungsbedürftig. Seit Gründung der WTO stellen daher vor allem zivilgesellschaftliche Akteure den liberalen Grundkonsens der Organisation infrage. Sie beschreiben ihn als nicht geeignet, um als Grundlage zu dienen für genuin hoch politische Fragen von Verteilungsgerechtigkeit und Wohlfahrtssteigerung, die immer auch Gewinner und Verlierer zu produzieren droht.

Gerade für die Entwicklungsländer hat sich die Erweiterung der Kompetenzen der WTO als nicht unproblematisch herausgestellt. Anfangs sahen sie oft Vorteile in der Schaffung eines multilateralen Handelssystems, das an die Stelle einer drohenden Unübersichtlichkeit zahlreicher bilateraler Handelsverträge gesetzt werden sollte. Für sie bedeutete es auch eine Chance, dass unter Berücksichtigung regionaler oder ökonomischer Interessenkonstellationen möglichst alle Staaten einheitliche Richtlinien ihrer ökonomischen Interaktion aushandeln. Die Hoffnung aller beteiligten Staaten war ja gerade, dass von der Marktöffnung Wohlfahrtsgewinne ausgehen, dass Transaktionskosten reduziert, Erwartungssicherheit garantiert und zugleich politische Gestaltungsspielräume institutionell zurückgewonnen werden können. Probleme, die beispielsweise aus den durch das TRIPs-Übereinkommen erweiterten Möglichkeiten auch auf Saatgut Patente zu erwerben und die den Kleinbauern in Indien nicht selten ihre Existenzgrundlage geraubt haben, entstanden sind, wurden erst spät erkannt.

Aber auch die Industrieländer bekommen die Auswirkungen der sich in viele Politikbereiche ausdehnenden Freihandelslogik zu spüren: Der transatlantische Streit zwischen der EU und den USA um die Einfuhr hormonbehandelten Fleisches oder auch der Streit um die Einfuhr gentechnisch veränderter Organismen (GMOs) lässt sich schwer nach einer reinen Freihandelslogik beilegen. In beiden Fällen wurde die EU durch die WTO Streitschlichtungsinstanz aufgefordert, ihre Märkte zu öffnen und trotz starker Bedenken der Verbraucher die Einfuhr der Produkte zuzulassen. Die EU nahm im Falle des Hormonfleisches das Zahlen von Strafzöllen in Kauf, um eine Einfuhr weiterhin zu verhindern – sie kann sich das Zahlen von Strafzöllen allerdings auch leisten (vgl. Neyer/Ehling 2007, 401ff.). Im GMO-Fall

dagegen änderte sie noch während der laufenden Verhandlungen vor dem Panel des WTO DSB ihre Regeln der Marktzulassung für GMOs und fügte sich damit, trotz starker Proteste von Seiten der Zivilgesellschaft, dem internationalen Handelsrecht (vgl. Eckersley 2007).

Diesem Spannungsfeld Herr zu werden, stellt eine zentrale politische Herausforderung dar, die auch wissenschaftlich besonderer Aufmerksamkeit bedarf: Vor dem Hintergrund, dass sich die WTO mit „trade-and-issues“ befasst und Fragen der Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen mit bearbeitet, erscheint es nicht nur aus normativer Sicht notwendig, dass sie sich um die Akzeptanz ihrer Entscheidungen bei den Betroffenen ihrer Politik bemüht. Damit muss auch sie vergleichbar dem Nationalstaat konkreten legitimatorischen Ansprüchen genüge leisten.

(2) Über Jahrzehnte gehörte es zum Grundkonsens der Nationalstaaten, dass die materielle Ressourcenproduktion ökonomisch gesteuert und koordiniert wird, dass diese systemische Struktur aber zugleich – und damit gleichsam lebensweltlich grundiert – durch Politik und politisch gesetztes Recht ‚gezähmt‘ wird. In der ‚postnationalen Konstellation‘ (Habermas 1998) jedoch scheint dieser bewährten Einbettung wirtschaftlicher Aktivitäten in deliberative Rechtsetzungsprozesse bisher kaum ein funktionales Äquivalent stützend zur Seite gestellt zu werden. Internationale Gerichte, die autoritativ festlegen könnten, welche Verpflichtungen Staaten konkret aus internationalem Recht erwachsen, sind bislang selten.

Schenkt man Autoren Glauben die eine internationale Rechtsherrschaft für möglich halten (vgl. Studien in Zangl 2009a), findet der Versuch, durch eine Konstitutionalisierung internationalen Regierens ein funktionales Äquivalent zur Rechtsstaatlichkeit zu schaffen, näherungsweise in der WTO seine Entsprechung (vgl. Helmedach 2009). Sie ist geprägt durch ein hohes Maß an Präzision und Verbindlichkeit ihrer Regeln. Beides gilt in der politikwissenschaftlichen Debatte seit einigen Jahren als wesentlicher Maßstab für den Grad der Verrechtlichung internationalen Regierens (vgl. Abbott et.al. 2000). Anders als noch zu Zeiten des GATT 1947 werden Handelsstreitigkeiten heute nicht mehr in diplomatischen Streitverfahren zwischen den Streitparteien beigelegt, sondern durch eine gerichtsähnliche Streit-schlichtungsinstanz, die insbesondere durch die Existenz ihres Berufungsgremiums, dem WTO AB, über ein hohes Maß an Unabhängigkeit von ihren Vertragsstaaten verfügt. Die völkerrechtlichen Verträge der WTO haben somit einen rechtsver-

pflichtenden Charakter für die Vertragsstaaten und verlieren faktisch jeden Grad an Freiwilligkeit, der internationalen Normen noch vor wenigen Jahren innewohnte (vgl. Jackson 2000; Petersmann 2001a).

WTO-Recht weist darüber hinaus eine starke Konsistenz zwischen seinen grundlegenden Normen und Prinzipien und seinen spezifischen Regeln auf. Die Regelsetzung unterliegt klaren prozeduralen Vorgaben, die nicht immer an das Konsensgebot internationalen Regierens gebunden sein müssen. Auch die Rechtsauslegung und Rechtsdurchsetzung erinnert – mit Einschränkungen – an anspruchsvolle Verfassungsprinzipien des Nationalstaats. Insbesondere die Gleichheit aller Staaten ist hier zu nennen und gerade in Streitfällen keineswegs selbstverständlich. Nicht mehr der Mächtige entscheidet, was Recht ist, sondern Recht bindet auch den Mächtigen. WTO-Recht ist damit mehr als Diplomatie unter anderem Namen. Es weist wesentliche Bedingungen auf, die an Rechtsstaatlichkeit herangezogen werden und wird seinem Steuerungs- und Integrationsauftrag durchaus gerecht (vgl. Neyer/Wolf 2005). Manche Autoren gehen beim WTO-Recht daher soweit, von einem „funktionale[n] Äquivalent zum supranationale[n] Recht“ (Krajewski 2001, 170f.) der EU zu sprechen.

Gerade bei weitreichenden politischen Entscheidungen erscheint es vor diesem Hintergrund notwendig, die Grundprinzipien demokratischen Regierens nicht vollends aus dem Blick zu verlieren. Damit auch für die WTO Konstitutionalisierung qualitativ einen Unterschied zu Verrechtlichung macht, gilt es die Möglichkeiten deliberativer Rechtsetzungsprozesse zu identifizieren und weiter zu unterstützen. Die Akzeptanz der betroffenen Bürgerinnen und Bürger durch inhaltliche Begründungen einzuholen, die erst daraus erwächst, dass sich auch die Betroffenen selbst an der Entscheidungsfindung beteiligt fühlen, sollte daher neben der aufziehenden internationalen Rechtsherrschaft im Sinne einer demokratischen Selbstgesetzgebung selbstverständlich sein (vgl. Neyer 2004). So könnte auch der Kritik begegnet werden, dass politische und gemeinwohlorientierte Argumente innerhalb der WTO a priori sekundär verbleiben müssen.

(3) Die WTO ist von Beginn an stets nicht nur ein Verhandlungsrahmen, sondern auch eine Projektionsfläche gewesen: für die Befürworter eines Freihandels genauso wie für die Kritiker eines befürchteten globalen „race to the bottom“, in dem mühsam auf nationalstaatlicher Ebene erkämpfte Regulierungen in weltweiter

Standortkonkurrenz bedroht werden. Insbesondere die unzureichende Berücksichtigung der Interessen des Südens werden seit Gründung der Organisation kritisiert, wenn auf ihr, durch das WTO-Recht eingeschränktes, Recht auf den Schutz sich entwickelnder Märkte verwiesen wird (vgl. Khor 2002). Verschärft wird der Skeptizismus der Kritiker dadurch, dass die WTO als besonders starker, weil durchsetzungsfähiger Akteur wahrgenommen wird, der zwar starke judizielle Verfahrensmechanismen aufweist, in den intergouvernemental arbeitenden WTO-Ausschüssen oder auch im Rahmen von Ministerkonferenzen aber kaum politische Mechanismen zu existieren scheinen, die einen Ausgleich von Interessen, eine Abwägung von Politikzielen oder eine Reform des Welthandelsrechts ermöglichen würden (vgl. Cameron/Campbell 2002; auch Bogdandy 2001a). Befürchtet wird, dass in einem derart heterogenen internationalen Kooperationszusammenhang, der zudem kaum öffentlichem Rechtfertigungsdruck unterliegt, kein Einvernehmen über gemeinwohlorientierte Politik erwartbar sein kann. Vielmehr sehen viele Vertreter insbesondere entwicklungspolitischer NGOs die Gefahr, dass die beobachtete Verrechtlichung der WTO zu einer Verfestigung von Ungleichheit zwischen Nord und Süd führt.

Gerade die durch den WTO DSB gestärkte Stellung der WTO zieht verschiedenste Formen zivilgesellschaftlichen Engagements nach sich, das zum Teil auf eine advokatorische Beteiligung an den Diskursen und Verhandlungen der WTO und zum Teil auf einer Veränderung der öffentlichen Agenda drängt und versucht, andere Themen gegenüber den Freihandelsinteressen im Idealfall mit guten Argumenten abwägungsfähig zu machen (vgl. Steffek/Ehling 2008). So hat sich einerseits im direkten Umfeld der WTO ein Netz zivilgesellschaftlicher Organisationen gebildet, die entweder durch informelle Kontakte zum WTO-Sekretariat bzw. Vertretern der Mitgliedstaaten oder wissenschaftlich basierte Aufklärungsarbeit versuchen, Einfluss auf die WTO-Agenda zu nehmen. Viele Organisationen sind direkt in Genf angesiedelt, um kontinuierlich die Arbeit der WTO begleiten zu können. Sie reichen von juristisch geprägten Organisationen, die sich insbesondere auf eine Analyse der Arbeit des WTO DSB konzentrieren⁶ bis hin zu issuespezifischen Organisationen, die einzelne Themenbereiche der WTO-Agenda

6 Beispielsweise das *Center for International Environmental Law*, CIEL: <http://www.ciel.org>.

umfassend bearbeiten.⁷ Neben diesen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die teilweise informell, im Einzelfall aber doch in beratender Funktion dem Generalsekretär der WTO zur Seite stehen (vgl. Srivastava 2005), gibt es eine weitere, kaum auf einzelne NGOs einzugrenzende Bewegung, die sich internationalen Handels- und Globalisierungsfragen verpflichtet fühlt. Diese weniger auf Einfluss durch direkte (persönliche) Kontakte zielende Bewegung, setzt auf öffentlichkeitswirksam inszenierte Proteste und begleitet die WTO seit Jahren kritisch (vgl. Andretta et.al. 2003; O'Brien et.al. 2000).

Die theoretischen Annahmen dieser Arbeit zu den Bedingungen der Möglichkeit *deliberativer Global Governance* sollen exemplarisch anhand der Einigung der WTO Vertragsstaaten auf die *Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*⁸ aus dem Jahr 2001 sowie den Folgeentscheidungen zur *Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*⁹ aus dem Jahr 2003 und ihre fast wortgleiche Übersetzung in einen offiziellen Antrag auf eine Reform des TRIPs-Übereinkommens aus dem Jahr 2005 aufgezeigt und plausibilisiert werden. In diesem Fall geht es um die Möglichkeiten der Herstellung von und des Handels mit Generika, also von Medikamenten, die einem bereits auf dem Markt befindlichen Medikament in seiner Wirkung gleichen, jedoch deutlich preisgünstiger angeboten werden können, da für sie keine Forschungs- und Innovationskosten anfallen. Durch das mit Gründung der WTO neu in Kraft getretene TRIPs-Übereinkommen ist der Patentschutz internationalisiert und auch auf Pharmaprodukte ausgeweitet worden (vgl. Stegemann 2000). So wurden die Möglichkeiten von Staaten eingeschränkt, ein durch ein Patent geschütztes Präparat zu kopieren. Dies hatte massive Auswirkungen auf den Kampf von Entwicklungsländern gegen Pandemien wie AIDS oder Malaria (vgl. Correa 2000). Praktiken von Staaten wie Brasilien, Thailand oder Südafrika, die Lizenzen zur Herstellung von Generika vergaben und pharmazeutische Produkte bewusst von der Patentierbarkeit ausgenommen hatten, gerieten unter Druck.

7 Beispielsweise für den Bereich „Handel und Umwelt“ das *International Center for Trade and Sustainable Development*, ICTSD: <http://www.ictsd.net>.

8 WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/2, Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 20 November 2001; im Folgenden bezeichnet als Doha Declaration on Public Health.

9 WTO Doc. WT/L/540, Decision on the Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, 2 September 2003.

Anhand dieses Falls lässt sich damit das Spannungsfeld der Bearbeitung konfliktierender Politikziele in Internationalen Organisationen gut untersuchen. Hier wird der erhöhte Legitimationsanspruch internationalen Regierens besonders deutlich, wenn im Rahmen einer durch die Freihandelslogik dominierten Internationalen Organisation Entscheidungen getroffen werden, die Leib und Leben von Menschen unmittelbar betreffen. Noch in der Uruguay-Runde hatte sich die Argumentation nach einer weitestgehenden Ausweitung von Patent- und Urheberrechten in Zeiten der Globalisierung im Sinne der Industrie durchgesetzt. Anhand der Auseinandersetzung um die Herstellung von Generika und damit auch die Möglichkeiten von Staaten, den Schutz der eigenen Bevölkerung zu garantieren, wird jedoch deutlich, dass diese Logik zutiefst erschüttert worden ist. Hinter zunächst als Handelskonflikten auftretenden Auseinandersetzungen treten tiefergehende Verständigungsprobleme zutage, die eine rein interessengestützte Bearbeitung spätestens in der öffentlichen Begründung von Entscheidungen kaum noch ermöglichen.

Dies liegt mutmaßlich an zwei Spezifika des Themenfeldes: Angesichts der Bedeutung für Leben und Gesundheit besitzen Fragen der Arzneimittelpolitik einerseits eine unmittelbar moralische Dimension, der sich Teilnehmer an politischen Debatten nicht voluntaristisch entziehen können. Andererseits sind Fragen der Pharmaentwicklung in erheblichem Maße abhängig von wissenschaftlicher Expertise. Diese beiden Aspekte ergänzen ein Konfliktfeld, das in hohem Maße durch polarisierte Interessendurchsetzung und Machtpolitik geprägt ist. Die wissenschaftliche und die moralische Dimension des Themas, die den strategischen Konflikt um eine werte- und eine wissensbasierte Facette bereichern, führen dazu, dass selbst innerhalb der vermachteten Strukturen der WTO der Modus machtbasierten Verhandeln zugunsten argumentativer Verständigung zumindest teilweise verlassen werden konnte (vgl. Morin/Gold 2010). Bereits vorhandene Studien zur Entstehung der *Doha Declaration on Public Health* weisen darauf hin, dass eine Einigung, die im Sinne der Entwicklungsländer ausgefallen ist, dabei keineswegs selbstverständlich war (vgl. Odell/Sell 2006, 85; auch t'Hoen 2005). Kapoor (2004, 535), der zur Analyse der WTO auf Habermas zurückgreift und auf diesem Weg Prozess-Defizite kenntlich macht, sieht die Verständigung auf die *Doha Declaration on Public Health* als Ausnahme. Hier erscheint es sinnvoll, die normativ-praktischen Bedingungen der Möglichkeit dieser Ausnahme zu identifizieren, um offensichtlich vorhandene