

C) Wandel der internationalen Beziehungen und ihre Auswirkungen auf die Diplomatie

7. Globalisierung, Souveränität und Nationalstaat im Wandel

Zürn, Michael/ Zangl, Bernhard (Hg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?
Bonn 2004, S. 239-263.

(7)

EINE Welt
Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden

Band 18

Michael Zümm / Bernhard Zangl (Hg.)

Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?

Die STIFTUNG ENTWICKLUNG UND FRIEDEN wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt unter Mitwirkung des damaligen Ministerpräsidenten und späteren Bundespräsidenten Johannes Rau gegründet.

Die überparteiliche und gemeinnützige Stiftung plädiert für eine politische Neuordnung in einer Welt, die zunehmend durch die Globalisierung geprägt ist. Die Arbeit der Stiftung beruht auf drei Prinzipien: globale Verantwortung, überparteilicher und interkultureller Dialog sowie interdisziplinäres Verstehen von Interdependenzen.

Für diese Orientierung bürgen die führenden Persönlichkeiten der Stiftung. Dem Kuratorium stehen die Ministerpräsidenten der vier Stifterländer Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg und Sachsen vor. Dem Vorstand gehören als Vorsitzender Staatssekretär a. D. Volker Kähne und seine Stellvertreter Staatssekretär a. D. Dr. Klaus Dieter Leister und Prof. em. Dr. Franz Nuscheler an. Vorsitzender des Beirates ist Prof. Dr. Dieter Senghaas. Geschäftsführer der Stiftung ist Dr. Burkhard Könitzer.

EINE Welt-
Texte der Stiftung Entwicklung
und Frieden



Bonn 2004

nicht. So mag der Realismus auch hier etwas Richtiges zu bedenken geben. Die politische Diskussion erübrigen oder abschließen kann er nicht.

Literatur

- Carr, Edward Hallett, 1946: *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. An Introduction to the Study of International Relations, 2. Aufl., London.
- Clark, Grenville/Louis B. Sohn, 1958: *World Peace Through World Law. Two Alternative Plans*, Cambridge (MA.).
- Glennon, Michael, 2003: *Why the Security Council Failed*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 82/3, S. 16-36.
- Kagan, Robert, 2002: *Macht und Schwäche. Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinander treibt*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Jg. 48/10, S. 1194-1206.
- Kennan, George F., 1951: *American Diplomacy 1900-1950*, New York.
- Mazarr, Michael J., 2003: *George W. Bush, Idealist*, in: *International Affairs*, Jg. 79/3, S. 503-522.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler, 1997: *Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: Dieter Senghaas (Hg.): *Frieden machen*, Frankfurt a.M., S. 337-361.
- Morgenthau, Hans J., 1982 [1951]: *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*, Washington DC.
- Morgenthau, Hans J., 1973 [1948]: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5. Aufl., New York.
- Risse, Thomas 2003: *Die neue Weltordnung: US-amerikanische Hypermacht – europäische Ohnmacht*, in: *WeltTrends*, Jg. 39/3, S. 110-119.
- Weber, Max, 1988 [1919]: *Politik als Beruf*, in: *Gesammelte Politische Schriften*, 5. Aufl., Tübingen, S. 505-560.

BERNHARD ZANGL/MICHAEL ZÜRN

Verrechtlichung jenseits des Staates – Zwischen Hegemonie und Globalisierung

Wie stellt sich die Verrechtlichung als ein Baustein von Global Governance – also eines umfassenden Regierens jenseits des Nationalstaates – dar? Was sind Ursachen und Wirkungen der internationalen und transnationalen Verrechtlichung? Ist die Verrechtlichung der Königsweg zur Zivilisierung der Weltpolitik, gemäß dem eingangs zitierten Motto *make law, not war*? Diesen Leitfragen gingen die Beiträge dieses Bandes nach. Mit den Beiträgen zu den sieben ausgesuchten Politikfeldern wird weder das ganze Spektrum der internationalen und transnationalen Beziehungen abgedeckt noch sind sie im strengen Sinne repräsentativ. Gleichwohl lassen sich die Befunde der einzelnen Beiträge zusammentragen, um den Beitrag der Verrechtlichung zu einem legitimen und effektiven Regieren jenseits des Staates besser abschätzen zu können.

Dabei soll den Leitfragen entsprechend in drei Schritten vorgegangen werden. In einem ersten Schritt wird der Stand der Verrechtlichung in den betrachteten sieben Politikfeldern zusammengefasst. Im zweiten Schritt wollen wir uns mit den Konsequenzen der Verrechtlichungsprozesse befassen, um in einem dritten Schritt den Bedingungen internationaler Verrechtlichung nachzuspüren. Abschließend werden die wichtigsten Befunde in Thesen zusammengefasst.

Stand der Verrechtlichung

Bei der Beschreibung von Verrechtlichungsprozessen orientieren sich die Beiträge im vorliegenden Band an den in der Einleitung entwickelten Begrifflichkeiten. Der Band vermittelt somit einen Überblick über den Entwicklungsstand der Verrechtlichung in den internationalen und transnationalen Beziehungen. Es zeigt sich, dass in den sieben untersuchten Politikfeldern im vergangenen Jahrzehnt beachtliche Verrechtlichungsprozesse stattgefunden haben, die sich aber je nach Politikfeld stark unterscheiden.

Im Bereich der zwischenstaatlichen bzw. internationalen Beziehungen ist in der vergangenen Dekade die Verrechtlichung der Handelsbeziehungen besonders rasch vorangeschritten und hat mittlerweile ein bemerkenswertes Niveau erreicht. Der Beitrag von Jackson zeigt, dass im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) bzw. der Welthandelsorganisation (WTO) insbesondere die Regelauslegung sowie die Regeldurchsetzung erheblich verrechtlicht wurden. Das ehemals weitgehend diplomatische Streitverfahren des GATT wurde in der WTO durch ein Verfahren abgelöst, in dem eine gerichtsähnliche Rechtsprechung sowie eine institutionalisierte Rechtsdurchsetzung verankert sind. Die Streit-schlichtungspanels sowie die Berufungsinstanz können im Rahmen ihrer obligatorischen Gerichtsbarkeit weitgehend unabhängig von den Staaten Rechtsbrüche feststellen. Darüber hinaus können sie auf Antrag der betroffenen Staaten weitgehend unabhängig Sanktionsmaßnahmen gegen Regelbrecher autorisieren. Lediglich bei der Rechtsetzung hinkt die Handelspolitik noch weit dem in der Einleitung skizzierten Verrechtlichungsideal hinterher.

Die Verrechtlichung im Bereich der internationalen Sozialpolitik sowie der internationalen Umweltpolitik ist im vergangenen Jahrzehnt zwar nicht so rasch vorangekommen, hat aber gleichfalls einen hohen Grad erreicht. Dabei werden in

beiden Politikfeldern – im Gegensatz zur Handelspolitik – die Regelungsbedrittenen partiell in den Entscheidungsprozess eingebunden. Die Beiträge von Oberthür und Senghaas-Knobloch machen deutlich, dass die Entscheidungsprozesse in der internationalen Sozialpolitik im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und in der Umweltpolitik zumeist im Rahmen der UNO weitgehend transparent verlaufen und neben den Staaten auch zivilgesellschaftlichen Akteuren Beteiligungschancen bieten. Dafür bleibt in beiden Feldern das Verrechtlichungsniveau – trotz bemerkenswerter Fortschritte im Bereich der Umweltpolitik – bei der Regeldurchsetzung, letztlich aber auch der Regelauslegung gering. Bei der Regelauslegung bzw. Rechtsprechung vertraut man auf Expertenausschüsse, die aber weder die Unabhängigkeit eines Gerichts besitzen, noch über deren obligatorische Gerichtsbarkeit verfügen. Für die Regeldurchsetzung gibt es kaum institutionalisierte Erzwingungsverfahren.

In der internationalen Sicherheitspolitik ist die Verrechtlichung im Rahmen der UNO dagegen deutlich schleppender verlaufen und bleibt gering. Wie der Beitrag von Schorlemer herausarbeitet, haben die Verhandlungen im Sicherheitsrat denkbar wenig mit dem Ideal einer deliberativen Selbstgesetzgebung zu tun. Darüber hinaus ist die Rechtsdurchsetzung durch den Sicherheitsrat trotz spektakulärer Einzelfälle institutionell weiterhin schwach. Sanktionsmaßnahmen gegen Regelbrecher können von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern jederzeit blockiert werden. Und selbst wenn Sanktionen autorisiert werden, bleibt der Sicherheitsrat darauf angewiesen, dass sie von den Staaten dezentral vollstreckt werden. Nur im Bereich der Rechtsprechung können durch die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes für einen – allerdings sehr begrenzten – Bereich beachtliche Verrechtlichungsschritte festgestellt werden. In der Sicherheitspolitik sind gleichzeitig Entrechtlichungstendenzen unverkennbar. So deutet etwa der US-amerikanische

Versuch, die Etablierung und Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs zu behindern, ebenso wie der Krieg gegen den Irak darauf hin, dass die Verrechtlichung im Bereich Sicherheit trotz des ohnehin niedrigen Verrechtlichungsni-veaus vor Rückschlägen nicht gefeit ist.

In den Bereichen der gesellschaftlichen Selbstverreglung bzw. der *transnationalen Beziehungen* sticht ebenfalls der grenzüberschreitende *Handel* als ein Politikfeld heraus, in dem auf der Grundlage der so genannten *Lex Mercatoria* – dem Recht der transnationalen Handelsverträge – die Verrechtlichung relativ weit vorangeschritten ist. Bemerkenswert ist hier die weitgehend verrechtlichte Rechtsprechung durch Schiedsgerichte, wie durch die Internationale Handelskam-mer, mit deren Hilfe Händler ihre Rechtsstreitigkeiten beile-gen können, ohne nationale Gerichte anrufen zu müssen. Die Schiedsprüche werden vor nationalen Gerichten anerkannt, so dass sich eine sehr wirkungsvolle Rechtsdurchsetzung institutionalisiert hat. Sie steht der innerhalb von etablierten Rechtsstaaten nicht nach. Und selbst die Rechtsetzung kann, so unterstreicht Calliess in seinem Beitrag, als ausreichend legitim angesehen werden, da die Handeltreibenden bei der Rechtswahl frei sind. Sie können einvernehmlich bestimmen, aufgrund welchen Rechts sie ihre Handelsbeziehungen ab-wickeln wollen: *Lex Mercatoria* oder national gebundenes Recht.

Die Verrechtlichung in transnationalen *Sportverbänden* ist, wie Lehmkühl verdeutlicht, im vergangenen Jahrzehnt gleichfalls weit fortgeschritten. Mit dem Transnationalen Sportschiedsgericht in Lausanne hat sich eine Rechtspre-chungsinstanz herausgebildet, die für eine wachsende An-zahl internationaler Sportsstreitigkeiten zuständig ist. Auffäl-lig ist, dass auch in diesem Fall einer transnationalen Selbst-verreglung die Rechtsdurchsetzung sehr gut funktioniert, da die Sportverbände die Entscheidungen gegenüber den betref-fen Athleten durch Startverbote oder Ausschluss von Veran-

staltungen effektiv durchsetzen können. Darüber hinaus werden die Urteile des Transnationalen Sportschiedsgerichts zumeist durch die nationalen Rechtsordnungen anerkannt, so dass die Rechtsdurchsetzung auch national gestützt wird. Allerdings ist in diesem Bereich die Regelsetzung bislang nur wenig verrechtlicht. Insbesondere wurden die von den beste-henden Regelungen betroffenen Sportler bisher kaum in den Prozess der Regelsetzung eingebunden.

Im Falle des *Internet* sind die transnationalen Verrechtli-chungsprozesse uneinheitlich. Am weitesten fortgeschritten sind sie beim Schutz von Domainnamen. Denn hier hat sich, wie Leib unterstreicht, im Rahmen der *Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy* eine quasi-gerichtliche Rechtspre-chung entwickelt, die bei Streitigkeiten über die Verwendung von Domainnamen entscheidet. Die entsprechende Rechts-durchsetzung ist institutionell gut gesichert, da die *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)* als oberste Regulierungsbehörde des Internet über verschiedene Vertragsbeziehungen bis auf den einzelnen Domainname-Inhaber zugreifen kann. Nach einem entsprechenden Do-schiedspruch kann ein missbräuchlich verwendeter Do-mainname gesperrt werden. Darüber hinaus gab es in diesem Bereich aufgrund der Internet-basierten Direktwahlen zu ICANN bemerkenswerte Entwicklungen im Bereich der Regelsetzung. Allerdings haben diese Wahlen die wirksame Beteiligung der Internet-Nutzer als Regelungsbetroffene an der Regelsetzung nicht wirklich sichern können. Der Prozess der Rechtsetzung kann deshalb auch in diesem Bereich das Ideal einer deliberativen Selbstgesetzgebung nicht einlösen.

Aus diesem nachfolgenden Überblick lassen sich drei Be-funde ableiten: Es gibt (a) einen Trend der Verrechtlichung, der (b) in den transnationalen Beziehungen stärker ausge-prägt ist als in den internationalen Beziehungen und (c) sich in Form von drei spezifischen Verrechtlichungsprofilen voll-zieht.

Tabelle 1: Der Stand der Verrechtlichung jenseits des Staates

	Rechtssprechung	Rechtsdurchsetzung	Rechtsetzung
Sicherheit (UNO)			
• Sicherheitsrat	gering	mittel	gering
• Strafgericht	hoch	mittel	mittel
Handel (WTO)	hoch	mittel	gering
Soziales (ILO)	mittel	gering	mittel
Umwelt (UNEP)	mittel	gering	mittel
Handel (Lex Mercatoria)	hoch	hoch	gering
Internet (ICANN)			
• Domain-Piraterie	hoch	hoch	mittel
• Top Level Domain	gering	hoch	mittel
Sport (IOC)	hoch	hoch	gering

(a) *Trend zur Verrechtlichung:* In fast allen untersuchten Politikfeldern ist die Verrechtlichung heute weiter fortgeschritten als noch vor zwei Jahrzehnten. Die Verrechtlichungsprozesse vollziehen sich aber nicht uniform. Je nach Politikfeld lassen sich unterschiedliche Ausmaße und unterschiedliche Profile der Verrechtlichung beobachten. Teilweise werden die Prozesse der Verrechtlichung von Entrechtlichungsbemühungen begleitet oder sogar konterkariert.

(b) *Grad der Verrechtlichung:* Die transnationale Verrechtlichung ist entgegen gängiger Vorstellungen mindestens so weit fortgeschritten wie die internationale Verrechtlichung. So reicht die Verrechtlichung im Bereich des transnationalen Rechts der Handelsverträge über die der internationalen Handelspolitik genauso hinaus wie die bei der transnationalen Internet-Regulierung und den transnationalen Sportbeziehungen über die Verrechtlichung in der internationalen Umweltpolitik bzw. bei den internationalen Sozialstandards. Der Grad der Verrechtlichung der internationalen Sicherheitspolitik bleibt hinter allen Politikfeldern zurück, in denen wir transnationale Verrechtlichungsprozesse untersucht ha-

ben. Ähnliche Überraschungen erbringt der Vergleich zwischen transnationalen und internationalen Regelungen, wenn Einzelaspekte der Verrechtlichung betrachtet werden:

- Transnationale Rechtsetzungsprozesse sind entgegen landläufigen Vorstellungen dem deliberativen Ideal der Selbstgesetzgebung kaum näher als internationale Verhandlungen. Die für transnationale Regelungen verantwortlichen Organisationen wie ICANN im Internet-Bereich oder das Internationale Olympische Komitee (IOC) im Bereich des Sports dominieren die Regelsetzung ähnlich stark wie die nationalen Exekutiven bei vielen zwischenstaatlichen Institutionen. Im Ergebnis werden viele Regelungsadressaten und andere Regelungsbetroffene ausgegrenzt.
- Die Durchsetzung transnationaler Regelungen ist entgegen gängiger Vorstellungen vielfach wirksamer institutionalisiert als die internationaler Regelungen. Die Rechtsdurchsetzung im transnationalen Handelsrecht wie auch im grenzüberschreitenden Sport und der Internet-Regulierung ist jeweils wirksamer institutionalisiert als im Falle ihrer internationalen Entsprechungen. Dabei machen sich ICANN in der Internet-Regulierung und das IOC etwa bei der Dopingbekämpfung im Sport zunutze, dass sie Regelbrecher leicht und effektiv von Vergünstigungen, die sie selbst bereitstellen, ausschließen können.
- Die transnationale Verrechtlichung geht mindestens so deutlich mit Konstitutionalisierungsprozessen einher wie die internationale Verrechtlichung. Die drei untersuchten transnationalen Rechtssysteme können sich nämlich auf ihre Direktwirkung in nationalen Rechtsordnungen stützen. Beim transnationalen Handelsrecht werden Schiedssprüche sogar durch nationale Gerichte vollstreckt. Das internationale Recht prallt hingegen – abgesehen von der Strafgerichtsbarkeit – in der Umwelt-, wie der Handels- und der Sozialpolitik weiter an der Außenhaut nationaler

Rechtsordnungen ab. Dementsprechend kann dieses die nationalen Rechtsordnungen nicht nutzen, um Recht wirksam durchzusetzen.

Dass transnationale Verrechtlichungsprozesse der internationalen Verrechtlichung zumindest in den hier untersuchten Politikfeldern den Rang ablaufen, ist bemerkenswert. Es widerspricht der gängigen Vorstellung, wonach sich Recht stets auf den Staat gründen muss. Der Staat ist zwar in den hier untersuchten Feldern als Garant der internationalen wie der transnationalen Verrechtlichung unverzichtbar. Doch er muss diese nicht wie bei der internationalen Verrechtlichung notwendigerweise selbst vorantreiben, sondern mag sich manchmal darauf beschränken, transnationale Verrechtlichungsprozesse zu unterstützen. Da in der transnationalen Sphäre die organisatorische Zentralisierung weiter getrieben werden kann als in der dezentralen zwischenstaatlichen Sphäre, ist die Durchsetzungskraft einer Regelung – aber auch die Abkoppelung von den Regelungsbetroffenen – besonders ausgeprägt.

(c) *Verrechtlichungsprofile*. Es lassen sich drei Verrechtlichungsprofile unterscheiden:

- Wenn es um die Sicherung grenzüberschreitender Marktbeziehungen geht, macht sich die Verrechtlichung vor allem an einer gerichtlichen Rechtsprechung sowie einer vergleichsweise wirksam institutionalisierten Rechtsdurchsetzung fest. In diesen Bereichen ergibt sich aber bei der Rechtsetzung eine relativ starke Abkoppelung von den Regelungsbetroffenen. Solche Verrechtlichungsprozesse finden sich in der internationalen Handelspolitik, im transnationalen Handelsrecht, aber auch im Sportrecht und der Internet-Regulierung. Wir sprechen deshalb von Verrechtlichung für den Wettbewerb.
- Wenn es um Eingriffe in grenzüberschreitende Marktbeziehungen im Sinne gezielter Ergebniskorrekturen geht, bleibt die Regelauslegung sowie die Regeldurchsetzung

vielfach wenig verrechtlicht. Dafür findet sich hier eine vergleichsweise weitreichend verrechtlichte Regelsetzung. Solche Verrechtlichungsprozesse haben vor allem in der internationalen Umweltpolitik sowie bei den internationalen Sozialstandards stattgefunden. Wir nennen es das marktkorrigierende Verrechtlichungsprofil.

- Wenn es um grenzüberschreitende Sicherheitsfragen geht, finden wir ein wiederum anderes Verrechtlichungsprofil. Die Regelsetzung bleibt hier weitgehend unverrechtlicht. Die Verrechtlichung macht sich vornehmlich an der Regelauslegung und der Regeldurchsetzung fest, bleibt aber auch dort – von einzelnen Bereichen abgesehen – wenig entwickelt. Dieses Verrechtlichungsprofil ist typisch für die internationale Sicherheitspolitik.

Konsequenzen der Verrechtlichung

Aus politisch-praktischer Sicht interessieren uns besonders die Konsequenzen der Verrechtlichung jenseits des Staates. Die weit verbreitete Erwartung, dass eine Rechtsordnung jenseits des Staates für Global Governance ähnlich segensreich sein könnte wie die Herrschaft des Rechts innerhalb von Staaten, macht die Beschäftigung mit internationaler Verrechtlichung politisch so attraktiv. Der Beitrag von Mayer macht jedoch deutlich, dass über die realen Auswirkungen der Verrechtlichung heftig gestritten wird. Hier soll die Frage in den Vordergrund gerückt werden, ob durch die Verrechtlichung die Beachtung internationaler und transnationaler Regelungen und damit ihre Wirksamkeit gefördert werden kann. Denn Global Governance wird von Vielen gerade deshalb skeptisch beäugt, weil die Regeleinhaltung als die Achillesferse der inter- und transnationalen Regelungen angesehen wird. Wenn sich die Verrechtlichung in eine verbesserte Beachtung internationaler Rechtsnormen übersetzt, würden

