

Legitimitätspolitik jenseits des Staats: Der Beitrag nichtstaatlicher Akteure zum Wandel grenzüberschreitender Legitimitätsnormen*

1. Einleitung

Worin eine gute internationale Ordnung besteht, wird nicht nur in der Generalversammlung der Vereinten Nationen, sondern auch im Kino verhandelt. So hat Stuart Townsend die *Battle in Seattle* zum Gegenstand seines gleichnamigen Kinofilms von 2007 gemacht, in dem er die fünftägigen Auseinandersetzungen zwischen Demonstrierenden und Staatsmacht aus der Sicht verschiedener beteiligter Akteursgruppen porträtiert und dabei Partei für die Perspektive der gewaltfreien Demonstranten ergreift. Internationale Institutionen wie die Welthandelsorganisation (WTO), so lässt sich die politische Botschaft des Films zusammenfassen, verdienen unsere Zustimmung nur dann, wenn sie »die Menschen über den Profit stellen« und demokratische Grundsätze nicht unterminieren, sondern befördern – zwei Eigenschaften, die zumindest der WTO im öffentlichen Diskurs häufig abgesprochen werden. Die Auswirkungen der Auseinandersetzungen von Seattle und ihrer massenmedialen Aufbereitung fasst einer der Protagonisten des Films prägnant zusammen: »Vor einer Woche wusste noch kein Schwein, was die WTO eigentlich ist. Und jetzt weiß immer noch keiner, was die WTO ist, aber wenigstens wissen sie, dass es was Schlechtes ist.«

Battle in Seattle reflektiert unsere beiden Kernargumente. Zum einen argumentieren wir, dass sich weltgesellschaftlich akzeptierte Vorstellungen legitimen Regierens jenseits des Staats in den vergangenen Jahrzehnten zunehmend (auch) an demokratisch konnotierten Begriffen wie Inklusivität, Transparenz oder Rechenschaft ausrichten – alle drei Begriffe spielen (neben anderen) in der Kritik der Demonstranten eine Rolle. Zum anderen zeichnen wir nach, dass der Wandel grenzüberschreitender Legitimitätsnormen in maßgeblichem Umfang auf das strategische Handeln nichtstaatlicher Akteure zurückzuführen ist, zu denen (neben anderen) auch soziale Bewegungen zählen. Unser Argument schließt damit an bestehende Arbeiten zur Politisierung internationaler Institutionen (Ecker-Ehrhardt/Zürn 2007; Zürn et al. 2007) und zur prekären Legitimität staatlicher wie zwischenstaatlicher Institutionen (Nullmeier et al. 2010) an, betont aber stärker als diese die legitimitätspolitische Dimension. Im Gegensatz zur These einer »politischen Ordnungsbildung wider Willen« (Zürn et al. 2007) gehen wir also davon aus, dass

* Für hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen dieses Textes danken wir Joachim Blatter, Frank Nullmeier, Veith Selk, Jens Steffek, Silke Weinlich sowie den beiden anonymen Gutachter/-innen. Teile des Beitrags sind aus der gemeinsamen Arbeit der Autoren im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Projekts »Von der internationalen Politik zum globalen Regieren: Der Wandel der Governance-Norm« entstanden. Wir danken der DFG für die Förderung dieses Vorhabens.

kontingente Entscheidungen weniger strukturelle Zwänge als vielmehr strukturelle Korridore zur Folge haben, die ihrerseits durch gezieltes Akteurshandeln genutzt und manipuliert werden. In diesem Sinne zielt unser Beitrag darauf ab, relevante Dynamiken im legitimitätspolitischen Korridor aufzuzeigen. Zur Literatur über die prekäre Legitimität internationaler Institutionen weist unser Beitrag dabei insofern Parallelen auf, als sie in ihren empirischen Studien zu dem Schluss kommt, dass internationale Regime faktisch in erheblichem Umfang an demokratischen Maßstäben gemessen werden (Nullmeier et al. 2010: 245). Auch hier ist unser Fokus aber letztlich stärker auf die *Auseinandersetzung* um die gute Ordnung jenseits des Staats gerichtet. Es geht uns also weniger um die Diagnose, dass sich die Legitimitätsnormen grenzüberschreitenden Regierens verändert haben, sondern um die Rekonstruktion des strategischen Akteurshandelns, durch welchen der Wandel zumindest aktiv unterstützt wurde.

Um unser Argument nachvollziehbar zu machen, klären wir zunächst, was wir unter Legitimitätspolitik verstehen (Abschnitt 2). Anschließend zeichnen wir den Wandel der Legitimitätsnorm grenzüberschreitenden Regierens (Abschnitt 3) sowie die spezifischen Beiträge verschiedener nichtstaatlicher Akteure zu diesem Normwandel (Abschnitt 4) nach. Im Schlussabschnitt reflektieren wir unsere Ergebnisse dann im Rahmen eines breiteren Kontexts der Legitimitätspolitik als der diskursiven Auseinandersetzung um die angemessene politische Ordnung.

2. Legitimitätspolitik jenseits des Staats: Begriffliche und theoretische Verortung

Versteht man Legitimität als »the terms by which people recognize, defend and accept political authority« (Bukovansky 2002: 2), dann ist es gerade das absichtsvolle Akteurshandeln, das sich in der Auseinandersetzung um die jeweils »richtige« Legitimitätsnorm und ihre inhaltliche Deutung spiegelt, was Legitimitäts*politik* ausmacht. Wir verstehen Legitimitätspolitik folglich als politische Auseinandersetzung um die Deutungshoheit über die Bedingungen angemessener politischer Ordnung. Im Bezug auf die internationale Politik beinhaltet diese Auseinandersetzung zunächst die Frage, *an welchen normativen Maßstäben* internationale Institutionen gemessen werden sollen. Sollen sie vor allem effiziente Dienstleister ihrer Mitgliedstaaten sein oder in erster Linie den Bürgerinnen und Bürgern dieser Mitgliedstaaten zugutekommen? Sind sie zu loben, weil sie Frieden, Wohlfahrt und Gerechtigkeit fördern, und zu kritisieren, wann immer sie dies nicht tun? Oder hängt unsere Bewertung internationaler Institutionen vor allem davon ab, ob sie im Einklang mit dem geltenden Recht handeln, Vorstellungen einer »internationalen sozialen Marktwirtschaft« genügen, sich »bürgernah« geben – wie dies insbesondere für die EU immer wieder eingefordert wird – oder demokratisch organisiert sind?

Zweitens umfasst die Legitimitätspolitik auch den Streit um die *Bedeutung der jeweils geltenden Maßstäbe*. Da beispielsweise demokratische Werte wie Inklusivität, Transparenz, Rechenschaft oder die oben genannte »Bürgernähe«, aber auch substantielle Konzepte wie Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit oder Frieden ihre Attraktivität zu einem bedeutenden Teil aus ihrer inhaltlichen Unbestimmtheit ziehen,

entscheidet sich erst in der politischen Auseinandersetzung um ihre jeweils »richtige« Lesart, was ihre Anwendung auf internationale Organisationen für diese bedeutet. So wie jede politische Auseinandersetzung ist auch diese einerseits durch bestehende Machtasymmetrien zwischen verschiedenen Akteursgruppen geprägt und andererseits dazu geeignet, solche Asymmetrien selbst zu verfestigen.

Ein plakatives Beispiel ist der Wandel von dynastischen und göttlichen Legitimitätsprinzipien hin zu Legitimitätsgrundsätzen, die sich in erster Linie am »Volkswillen« als wichtigster Quelle politischer Legitimität orientieren (Bukovansky 2002). Mlada Bukovanskys Rekonstruktion dieses Wandels im Zuge der amerikanischen und französischen Revolutionen zeigt dabei dreierlei: Erstens weist sie nach, dass Legitimitätspolitik am besten als Zusammenspiel gesellschaftlicher Elitendiskurse und strategischer Machtkämpfe zwischen verschiedenen Akteursgruppen zu verstehen ist. Zweitens verdeutlicht sie, dass auch nach einem Wandel der Legitimitätsmaßstäbe eine erhebliche Offenheit im Hinblick auf deren konkrete Bedeutung bleibt. Wer seine Herrschaft legitimieren will, muss sich nunmehr auf den »Volkswillen« beziehen; was dieser ist und wie er politisch vertreten werden kann, kann aber je nach (historischem, kulturellem, sachbezogenem) Kontext starken Unterschieden unterliegen. Drittens hat ein Wandel der Legitimationsgrundlagen stets unmittelbare politische Implikationen. Ändern sich die normativen Grundlagen, an denen internationale Institutionen gemessen werden – mit Bukovansky könnte man diesbezüglich von einem Wandel der »internationalen politischen Kultur« sprechen –, dann verändert dies immer auch die Chancen verschiedener Akteursgruppen, Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung dieser Organisationen und ihrer Entscheidungen zu nehmen. So nutzt beispielsweise die im Namen einer Demokratisierung vorgebrachte Forderung nach verbessertem NGO-Zugang zu internationalen Institutionen vor allem einer gut organisierten transatlantischen Zivilgesellschaft, die sich durch die öffentliche Kritik am »Demokratiedefizit« selektiv Gehör in internationalen Institutionen verschafft (Friedrichs 2005; vgl. auch Scholte 2012 a).

Unser Argument ist nun, dass sich die Legitimitätsnormen, die an internationale Institutionen angelegt werden, in den vergangenen Jahrzehnten im Hinblick auf zwei zentrale Fragen verändert haben, nämlich die Frage der rechtmäßigen *Autoren* grenzüberschreitender Regeln und die Frage der rechtmäßigen *Verfahren* grenzüberschreitender Regelsetzung. Stark vereinfacht besagt die »alte« Legitimitätsnorm, dass politische Regeln jenseits des Staats genau dann legitim sind, *wenn sie das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen sind, in denen kein direkter Zwang auf die unterzeichnenden Staaten ausgeübt wird*. Diese Formulierung entspricht im Wesentlichen dem, was Staaten im Rahmen der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 vereinbart haben. Legitime Regelsetzer sind allein Staaten, die Verfahrensbedingung umfasst lediglich die freiwillige Zustimmung beteiligter Staaten zu einem Regelwerk. Die neu hinzutretende Legitimitätsnorm bringt demgegenüber zwei Veränderungen zum Ausdruck: Sie erweitert erstens das Spektrum legitimer Interessenvertreter von Staaten auf nichtstaatliche Akteure und spezifiziert zweitens die Eigenschaften legitimer Entscheidungsverfahren. Dies geschieht insbesondere im Rückgriff auf Werte wie Inklusivität, Transparenz oder Rechenschaft, die sich dem semantischen Feld der Demokratie zuordnen lassen, aber gleichzeitig weitgehend

deutungsoffen bleiben. Wiederum stark vereinfacht besagt die »neue« Legitimitätsnorm demnach, dass politische Regeln jenseits des Staats genau dann legitim sind, *wenn anerkannte Vertreter betroffener Interessen sie im Rahmen von Verfahren beschlossen haben, die sich in jeweils angemessenem Umfang als inklusiv, transparent und/oder rechenschaftspflichtig beschreiben lassen.*

3. Indizien für einen Wandel der Legitimitätsnormen internationalen Regierens

Woran lässt sich die oben genannte Erweiterung der normativen Referenzrahmen, an denen internationale Institutionen gemessen werden, empirisch festmachen? Zum einen ist die Kritik der mangelnden demokratischen Qualität internationaler Organisationen ein weitverbreiteter *Topos* in Diskursen über die Reform internationaler Organisationen. Zur Überwindung des besagten Defizits sollen (oder wollen) Organisationen wie die Vereinten Nationen, die WTO, der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die EU inklusiver und transparenter werden sowie ihre Rechenschaftspflichtigkeit und Deliberativität ausbauen (Ecker-Ehrhardt/Zürn 2007; Dingwerth et al. 2011 a). Zweitens legen verschiedene Untersuchungen nahe, dass internationale Organisationen auch faktisch vermehrt Wert auf die Offenheit gegenüber nichtstaatlichen Akteuren (Steffek/Nanz 2008; Sommerer/Tallberg 2011) legen und – zumindest in einem oberflächlichen und formalen Sinn – transparenter und rechenschaftspflichtiger werden (Grigorescu 2007, 2010; Scholte 2012 a). So weist beispielsweise Jan Aart Scholte (2012 b: 315) in der von ihm herausgegebenen vergleichenden Studie von 13 inter- und transnationalen Institutionen darauf hin, dass ein Mindestmaß an Konsultation mit zivilgesellschaftlichen Kräften mittlerweile ein »*sine qua non* of contemporary global governance« sei. Indem er die Konsultationen in den Bereich von Ritualen rückt, macht er gleichzeitig deutlich, dass wir diese Entwicklung nicht einfach mit einer normativ auszeichnungswürdigen, »echten« Demokratisierung verwechseln dürfen; die ritualisierte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure zeigt aber zumindest, dass den veränderten *Diskursen* auch eine – zumindest oberflächlich – veränderte *Praxis* globaler Regelsetzungsinstitutionen gegenübersteht. Drittens schließlich bleibt zwar die »alte« Legitimitätsnorm der Wiener Vertragsrechtskonvention (1969) unverändert, in den Satzungen und Richtlinien internationaler Organisationen und im »globalen Verwaltungsrecht« finden sich jedoch Hinweise darauf, dass »postwestfälische« Legitimitätskonzeptionen zumindest vereinzelt auch in den *Regelwerken* internationaler Institutionen Anklang finden (Kingsbury et al. 2005).

In den folgenden Abschnitten diskutieren wir ergänzend zur oben erwähnten Literatur Ergebnisse dreier eigener Untersuchungen zum Wandel der Legitimitätsnormen internationalen Regierens. Die erste Studie untersucht veränderte Legitimitätsdiskurse in Lehrbüchern über internationale Politik. Die beiden anderen Studien zeigen, wie deutsche Diplomaten bzw. transnationale Regulierungsorganisationen in ihren Handlungen Bezüge zu demokratisch konnotierten Legitimitätsnormen herstellen. Als Teile eines umfassenderen Forschungsvorhabens sind die referierten Studien dabei als erste Schritte zu verstehen, die durch vergleichende Studien zur

Legitimationsdynamik internationaler Organisationen zu ergänzen sind.¹ In einem vierten Abschnitt fassen wir die wesentlichen Ergebnisse zusammen und diskutieren sie im Lichte gegenläufiger Tendenzen.

3.1 *Lehrbuchdiskurse über internationale Institutionen von 1970 bis 2010*

Inwieweit lässt sich ein Wandel in jenen normativen Referenzrahmen finden, auf die zur Bewertung der Legitimität internationaler Institutionen diskursiv zurückgegriffen wird? Im Rahmen unseres umfassenderen Forschungsvorhabens haben wir versucht, diese Frage zunächst anhand der Bewertungsschemata einführender Universitätslehrbücher zu untersuchen (Dingwerth et al. 2011 b). Universitätslehrbücher bilden einen gut zugänglichen Teildiskurs ab, von dem sich einerseits erwarten lässt, dass er geltende gesellschaftliche Legitimitätsvorstellungen zumindest in Teilen spiegelt. So versuchen Autorinnen und Autoren von Lehrbüchern in der Regel, den Stand der wissenschaftlichen Meinung – und der zugrunde liegenden normativen Überzeugungen – ihrer Zeit mehr oder minder ausgewogen wiederzugeben. Andererseits dienen Lehrbücher primär zur Vermittlung von Wissen an zukünftige Eliten. Dem Lehrbuchdiskurs kann so eine – wenn auch diffuse – produktive Wirkung bezüglich gesellschaftlicher Legitimitätsvorstellungen zugeschrieben werden.

Unsere Untersuchung bezieht sich auf 71 ausgewählte Universitätslehrbücher aus dem Zeitraum zwischen 1970 und 2010, die in die internationale Menschenrechts-, Umwelt- und Sicherheitspolitik einführen. In den Büchern wurden ca. 3.000 Bewertungen internationaler Institutionen identifiziert und ausgewertet. Diese Bewertungsaussagen rekurrieren auf unterschiedliche normative Grundlagen, die Auskunft darüber geben, warum und wann internationale Institutionen als gut oder schlecht zu bewerten sind. Auf einen ersten, quantitativen Blick ist dabei zu erkennen, dass Verweise auf staatliche Souveränität als Grundlage für die Bewertung internationaler Institutionen besonders häufig in den 1970er und 1980er Jahren gefunden werden. Im zeitlichen Verlauf sinkt der Anteil dieses Bewertungsmusters leicht. Allerdings finden wir quantitativ keinen parallelen Zuwachs von demokratiebezogenen Bewertungen. Diese bleiben im zeitlichen Verlauf eher stabil.

Eine tiefere, qualitative Analyse der Bewertungen, die sich auf demokratisch konnotierte Bewertungskriterien stützen, verweist dennoch auf drei interessante Trends. Erstens sind die Zuschreibungen »demokratischer« oder »undemokratischer« Eigenschaften internationaler Institutionen in späteren Jahrzehnten spezifischer als in früheren – was »demokratisch« im Zusammenhang mit internationalen Institutionen zu bedeuten hat, wird somit konkreter. Zweitens finden interessante Bedeu-

1 Diese weiterführenden Untersuchungen sind Gegenstand der Emmy-Noether-Gruppe »Von der internationalen Politik zum globalen Regieren – Der Wandel der Governance-Norm« an der Universität Bremen. In Arbeit ist derzeit eine qualitative Studie zur Legitimationspolitik fünf internationaler Organisationen (Afrikanische Union, Internationale Atomenergie-Organisation, International Union for the Conservation of Nature, das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen und die WTO) sowie eine stärker quantitativ ausgerichtete Studie zu demokratischen Bezügen in der Rhetorik internationaler Organisationen (vgl. <http://globalnorms.uni-bremen.de> (Zugriff vom 13.6.2012)).

tungswandel statt, wenn Autoren über die Partizipation nichtstaatlicher Akteure sprechen. Wird in den 1970er und 1980er Jahren Partizipation hauptsächlich in einer funktionalen Logik verstanden, die zum Beispiel der Gewinnung externer Expertise dient, findet sich in neueren Dekaden vermehrt die Vorstellung von Partizipation als Repräsentation vormals exkludierter Akteure. Drittens werden die Konzepte der Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit auf eine wachsende Anzahl von Akteuren ausgeweitet. Nicht mehr nur Staaten sollen transparent und rechenschaftspflichtig sein, sondern ebenso internationale Organisationen und nichtstaatliche Akteure.

Die detaillierte Analyse demokratiebezogener Legitimitätsstatements im akademischen Teildiskurs stützt somit die Vermutung, dass auf demokratischen Werten gründende Legitimitätsnormen bei der Bewertung internationaler Institutionen zumindest an Konkretisierung gewinnen. Gleichzeitig macht die quantitative Untersuchung deutlich, dass wir es nicht einfach mit der Ablösung herkömmlicher Legitimitätsvorstellungen durch neue Legitimitätsnormen zu tun haben, sondern vielmehr mit dem Hinzutreten neuer Legitimitätskonzepte zu den bereits bestehenden.

3.2 *Argumentationsmuster deutscher Diplomaten zum globalen Regieren*

Inwieweit schlägt sich der in den Universitätslehrbüchern festgestellte Wandel diskursiver Praktiken auch in der für internationale Organisationen relevanten Praxis nieder? Wichtige Akteure in internationalen Organisationen sind neben den Verwaltungsstäben der Organisation die Vertreter/-innen der Mitgliedstaaten, also Diplomaten. Die folgenden Absätze diskutieren die Ergebnisse einer explorativen Studie, die untersucht, ob Argumentationsmuster deutscher Diplomaten Bezüge zur neueren und älteren Legitimitätsnorm aufweisen (Weise 2010). Auch hier scheint sich unsere Annahme des Hinzutretens einer neueren Legitimitätsnorm zu bestätigen, denn es zeigen sich Muster der argumentativen Bezugnahme auf Elemente sowohl der neueren als auch der älteren Norm.

In explorativen Interviews wurden im Frühjahr 2010 sechs deutsche Diplomaten telefonisch und persönlich zu Fragen der Öffnung internationaler Regierungsorganisationen befragt. Dazu wurden die Diplomaten gebeten, persönliche Einschätzungen über die Vor- und Nachteile der Kooperation mit NGOs zu diskutieren. Die Fragen bezogen sich sowohl auf die alltägliche, operative Ebene der Zusammenarbeit, aber auch auf die weiterreichende Fragestellung, ob die Partizipation nichtstaatlicher Akteure als Überwindung eines öffentlich diskutierten demokratischen Defizits internationaler Organisationen wahrgenommen wird. Die Antworten wurden dann, ähnlich dem Vorgehen in der oben genannten Lehrbuchstudie, hinsichtlich der verwendeten normativen Bezugsrahmen untersucht.

Der »alten« Legitimitätsnorm entspricht hier die Idee, dass Autorität nur eine Eigenschaft von souveränen Staaten ist und dass deswegen Staaten in internationalen Organisationen allein regieren sollen. Nichtstaatliche Akteure sollen höchstens als staatliche Instrumente am globalen Regieren teilhaben. Die »neue« Legitimitätsnorm findet sich zum einen in der Idee der Konsultation wieder. Dabei wird an allein staatlicher Autorität festgehalten, nichtstaatlichen Akteuren allerdings eine

Teilhabe am Willensbildungsprozess in internationalen Organisationen gewährt. Dies kann beispielsweise durch das Bereitstellen unabhängiger Expertise oder die Mobilisierung von Interessengruppen geschehen. Zum anderen finden sich aber auch Bezüge zur Idee der Kodezision. Diese entspräche einer vollen Umsetzung der postwestfälischen Norm: Private und staatliche Autorität wird anerkannt, nicht-staatliche Akteure nehmen am Entscheidungsprozess teil.

Trotz der begrenzten Verallgemeinerbarkeit dieser explorativen Studie zeigt sich, dass auch in den Argumentationen der befragten Diplomaten Elemente der älteren und neueren Legitimitätsnorm zu finden sind. Ein Großteil der Aussagen zur Zusammenarbeit zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren fußt auf der Idee der Konsultation. Daneben beziehen sich die restlichen Aussagen zu fast gleichen Teilen auf die Idee der Kodezision und auf die »neue« Legitimitätsnorm. Interessanterweise argumentieren jene Diplomaten, die seit weniger als zehn Jahren im diplomatischen Dienst tätig sind, deutlich seltener auf der Basis der letzteren Norm. Dies kann vorsichtig als ein Indiz für einen Wandel über Zeit gedeutet werden. Es zeigt sich aber auch, dass die westfälische Norm weiterhin stark bleibt. Gerade Aussagen mit Bezug zu angemessenen Formen der Autorität sprechen fast ausschließlich für allein staatliche Autorität und nur selten für private oder geteilte Autorität. Gleichzeitig wird die Konflikthaftigkeit beider Legitimitätsnormen deutlich. Da Elemente beider Normen gleichzeitig präsent und produktiv zu sein scheinen, stellt sich weiterführend die Frage, wie daraus resultierende Konflikte in der politischen Entscheidungspraxis gelöst werden.

3.3 *Legitimation transnationaler Regulierungsorganisationen*

Neben Elitendiskursen und der internationalen politischen Praxis widmet sich eine dritte hier genannte Studie der Legitimation *transnationaler* Regulierungsinitiativen im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik (Dingwerth/Pattberg 2009). Interessant ist hier zunächst, dass private Organisationen wie etwa das International Accounting Standards Board (IASB), der Forest Stewardship Council (FSC) oder der Marine Stewardship Council (MSC) Anerkennung als globale Standardsetzer für spezifische Sachbereiche finden; ihre Rechtmäßigkeit stellen sowohl die Regelungsbetroffenen als auch die Kommentatoren nur selten in Frage. Diese Anerkennung verdeutlicht, dass durchaus auch nichtstaatliche Akteure als legitime Regelsetzer jenseits des Staats anerkannt werden. Um ihre Legitimität zu sichern und auszubauen, nehmen die Organisationen in ihrer Rhetorik und in ihrem Organisationsaufbau Bezug auf demokratische Werte. Verweise auf Inklusivität, Transparenz, Verantwortlichkeit und Deliberation sind so häufig, dass sie gewissermaßen zum Grundvokabular der Legitimationsstrategien transnationaler *Governance*-Organisationen gehören.

So gibt sich der FSC betont inklusiv; Organisationen wie die Global Reporting Initiative (GRI) oder das IASB rücken die Transparenz in das Zentrum ihrer öffentlichen Kommunikation oder übertragen die Sitzungen ihrer Entscheidungsgremien per *live webcast* im Internet; und der zunächst exklusive Marine Stewardship Council kann sich aus einer Legitimitätskrise nur dadurch befreien, dass er seine Strukturen an die von anderen Organisationen vorgelebten Inklusivitätsnormen anpasst.

Am eindrücklichsten ist jedoch die Kodifizierung der Verfahrensnormen im Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards der ISEAL Alliance,² in der sich transnationale Standardsetzer im Bereich der Nachhaltigkeitspolitik zusammengeschlossen haben. Dort heißt es beispielsweise im Bezug auf Inklusivität, dass Mitglieder der ISEAL-Allianz »auf der Grundlage einer ausgewogenen Beteiligung interessierter Parteien einen Konsens über den Inhalt eines Standards anstreben sollen« und dass sie »alle Kommentare und Eingaben, die sie während der öffentlichen Kommentierungsphase bekommen, berücksichtigen sollen« (ISEAL Alliance 2010: Abschnitte 5.5.1, 5.8.1 und 5.9.1, unsere Übersetzung). Konkret bedeutet dies, dass die Einbeziehung eines Kommentars in der Überarbeitung eines Standards erwogen und eine Rechtfertigung immer dann gegeben werden soll, wenn die überarbeitete Fassung die gewünschte Änderung nicht aufnimmt.

In der Praxis transnationaler Regelsetzer fällt zudem auf, dass sich transnationale *Governance*-Organisationen relativ kostspielige *Governance*-Arrangements leisten, um ihre Adressaten im Rahmen von *Stakeholder*-Vertretungen oder regelmäßigen Konsultationen einzubinden. Diese Praxis ist zum Teil instrumentell motiviert. Zu einem beachtlichen Teil gründet sie jedoch auf der Orientierung des gesamten Organisationsfelds – inklusive wichtiger Geldgeber wie privater Stiftungen – am Beispiel des FSC. Dieser wird weithin als vorbildlich erachtet; sein eigenes Organisationsdesign ist jedoch weitaus stärker als bei anderen Organisationen von den normativen Motivationen seiner aus der Umweltbewegung stammenden Gründer geprägt.

Insgesamt zeigt die Analyse transnationaler *Governance*-Organisationen somit eine starke Orientierung an einer demokratischen Semantik, die häufig auch durch Elemente organisationaler Entscheidungsverfahren ergänzt wird, welche zumindest symbolisch an demokratische Werte anknüpfen. Die explizite Kodifizierung von Inklusivitäts-, Transparenz- und Rechenschaftsnormen im Rahmen der ISEAL-Allianz, die ihrerseits im Kontext der WTO-Regeln zur Anerkennung internationaler Standards als Grundlage für nationale Handelsbeschränkungen gesehen werden muss, verdeutlicht dabei die im Vergleich zu internationalen Institutionen besonders ausgeprägte Ausrichtung an demokratisch konnotierten Legitimitätsnormen. Dass zentrale Begriffe dabei bewusst offengehalten bzw. sehr unterschiedlich verwendet werden, zeigt etwa die Kommunikationspraxis der Global Reporting Initiative, die Transparenz in das Zentrum der organisationalen Rhetorik stellt, diese aber je nach Kontext und Publikum sehr unterschiedlich auslegt (Dingwerth/Eichinger 2010). Und dass die Definition angemessener Inklusivität, Transparenz oder Rechenschaft immer auch ein Politikum ist, darauf verweist nicht zuletzt die aktuelle Diskussion innerhalb der ISEAL-Allianz über die Frage, ob neue Initiativen wie der Roundtable for Sustainable Palm Oil oder der Roundtable for Responsible Soy, die aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen Umweltstandards im Verdacht des »corporate greenwashing« stehen, auch dann noch von der Mitgliedschaft ausgeschlossen werden dürften, wenn sie die Kriterien des Code of Good Practice zumindest vorder-

2 International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance.

gründig erfüllen. Gemäß aktueller Beschlusslage des ISEAL-Vorstands ist dies derzeit nicht möglich.

3.4 Gegenläufige Tendenzen

Die drei genannten Studien unterstützen die Vermutung, dass demokratisch konnotierte Legitimationsmuster in verschiedenen Bereichen des globalen Regierens an Bedeutung gewonnen haben. Um erfolgreich Legitimität beanspruchen zu können, so die These, müssen sich internationale und transnationale Organisationen also zunehmend (auch) als inklusiv, transparent und/oder rechenschaftspflichtig darstellen (vgl. auch Nullmeier et al. 2010); gelingt ihnen dies nicht, riskieren sie ihre soziale Anerkennung.

Dem stehen jedoch auch gewichtige gegenläufige Tendenzen gegenüber. Michael Zürn (2011: 604) hat im Zusammenhang mit solchen gegenläufigen Tendenzen sogar darauf verwiesen, »dass die originär demokratischen Quellen der Legitimation von Herrschaft ihre hegemoniale Rolle zu verlieren drohen«. Er macht diesen Befund, der freilich vor allem für die nationalstaatliche Ebene Geltung beansprucht, neben anderen Entwicklungen an der Ausbreitung internationaler politischer Autorität fest, die in vielen Fällen trotz normativ mangelhafter demokratischer Qualität ein vergleichsweise hohes Maß an sozialer Anerkennung genieße. Zwar leisteten eine Reihe von Akteuren Widerstand und forderten auch von internationalen Institutionen ein »Recht auf Rechtfertigung« ein; dem stünden jedoch ebenso bedeutende Forderungen nach stärkeren internationalen Organisationen entgegen, »um den Bedarf an internationaler Regelung zu decken« (Zürn 2011: 618-623, hier: 620). Dieses Argument steht dem unseren letztlich aber nicht wirklich entgegen – wir argumentieren lediglich, dass es für »internationale politische Autoritäten« wichtiger geworden ist, ihre Aktivitäten (auch) in einen Bezug zu demokratischen Werten zu setzen. Dazu müssen sie nicht zwangsläufig auch tatsächlich Ansprüchen genügen, die aus der normativen Demokratietheorie gewonnen werden. Es kann stattdessen auch ausreichen, mehr Entscheidungsvorlagen vorab im Internet verfügbar zu machen, um so der demokratisch konnotierten Forderung nach »Transparenz« Folge zu leisten. Dass Reden und Handeln oder formale Strukturen und institutionelle Praxis faktisch auseinanderfallen, muss dabei keineswegs zwangsläufig zu einer prekären Legitimität führen; entsprechende Spannungen können beispielsweise durch das Versprechen von Reformen überbrückt werden (Brunsson 1994; Meyer/Rowan 1977).

Schwieriger ist dagegen die Beobachtung, dass mächtige Staaten mitunter offen gegen eine weitere Inklusion neuer Akteure argumentieren oder sich – etwa im Zeichen des »*War on Terror*« – zumindest bezüglich grenzüberschreitender Politik kaum um demokratische Legitimationsnormen zu kümmern scheinen. Der erste Teil der Beobachtung belegt insofern, dass die Bedeutung von »angemessener Inklusivität« bzw. von »anerkannten Interessenvertretern« politisch umstritten bleibt und im Rahmen verschiedener Institutionen und der ihnen eingeschriebenen Machtverhältnisse jeweils unterschiedlich ausgehandelt wird. Wie die Diskussion um Mitgliedschaft und Vetorecht im Sicherheitsrat zeigt, erfordern Abweichungen vom –

ebenfalls demokratisch konnotierten – Gleichheitsgebot in der Regel aber auch hier eine spezifische Rechtfertigung. Der zweite Teil der Beobachtung weist dagegen letztlich über unser Argument hinaus, da es hier um die unilaterale Missachtung internationaler Institutionen geht. Dass internationale Institutionen zunehmend (auch) an demokratisch konnotierten Maßstäben gemessen werden, bedeutet schließlich nicht, dass insbesondere mächtige Mitgliedstaaten sich nicht auch weiterhin über ihre Beschlüsse hinwegsetzen können oder sich in ihrem außenpolitischen Handeln an anderen Maßstäben orientieren können. Dennoch verweist gerade der »*War on Terror*« auf die Pluralität von Begründungsdiskursen in der internationalen Politik, unter denen der »demokratische« letztlich nur einer ist.

4. Die Rolle nichtstaatlicher Akteure

In den vorangegangenen Abschnitten haben wir die zunehmende Bedeutung von auf die Demokratie bezogenen Legitimationsmustern in verschiedenen Bereichen des globalen Regierens skizziert. Wie kommt es aber, dass die neuere, postwestfälische Norm als ein zweiter, alternativer Bezugsrahmen zur traditionellen, westfälischen Norm hinzutritt? Hier scheint zunächst einmal ein Blick auf strukturelle Veränderungen plausible Erklärungen zu erbringen: An erster Stelle sind etwa die bereits erwähnte Reichweite und Eingriffstiefe internationaler Institutionen, aber auch die zunehmende Komplexität der zu regelnden Sachverhalte zu nennen. Umfassende Regeln führen zu Forderungen nach Kontrolle der Regelsetzer, also auch zu Forderungen nach Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit. Eine steigende Komplexität macht außerdem die Beteiligung von Interessenvertretern in deliberativen Verfahren, zumindest in einer funktionalen Logik, nötig (vgl. auch Ecker-Ehrhardt/Zürn 2007; Zürn et al. 2007). Neben diesen beiden Entwicklungen kann auch die Demokratisierung nationaler politischer Systeme als strukturelle Ursache des Normwandels gelten, wenn Bürger/-innen zunehmend einfordern, an der Entstehung von Regeln, von denen sie betroffen sind, auch beteiligt zu werden (Grigorescu 2007, 2010). Da diese strukturellen Veränderungen jedoch kaum automatisch zu einer Anpassung von Legitimitätsnormen führen, sollte auch die Rolle verschiedener Akteure im Prozess des Normwandels untersucht werden.

Aus einer stärker am Akteurshandeln interessierten Perspektive lassen sich Anknüpfungspunkte für die Vermutung finden, dass der im vorangehenden Abschnitt skizzierte Wandel der Legitimitätsnormen grenzüberschreitenden Regierens zumindest in Teilen auf die Aktivitäten transnationaler Akteure zurückzuführen ist. In seiner Beschreibung des Wandels der »global public domain« zeigt beispielsweise John Ruggie (2004: 509) die Wechselwirkung zwischen sich wandelnden Normen und handelnden nichtstaatlichen Akteuren. Allerdings bleibt auch seine Analyse an dieser Stelle eher unbestimmt:

»Non-state actors have helped produce the underlying shifts in some cases; in virtually all they have moved swiftly into and expanded their own institutional sites within the transformed issue spaces.«

Um insbesondere den ersten Teil dieser Aussage zu präzisieren, unterscheiden wir in der folgenden Diskussion zwischen drei Typen transnationaler Akteure – Wissenschaftlern und Politikberatern, NGOs und sozialen Bewegungen sowie privatwirtschaftlichen Akteuren³ – und skizzieren deren Beitrag zur Delegitimierung der älteren und zur Legitimierung der neueren Legitimitätsnormen. Unser Ziel ist weniger, den relativen Einfluss einzelner nichtstaatlicher Akteure bzw. Akteurstypen auf den Wandel der Normen im Einzelnen nachzuzeichnen. Uns geht es vor allem darum, zu zeigen, *dass* und *wie* nichtstaatliche Akteure direkt und indirekt Anteil an den oben skizzierten Veränderungen haben.

4.1 *Wissenschaft und Politikberatung*

Wissenschaftler/-innen beeinflussen öffentliche Debatten mit ihren Analysen und nehmen selbst oft an der öffentlichen Debatte teil (Steffek 2004: 485). Gerade zu Fragen der Legitimität des globalen Regierens, jenem »neuen Mainstream« der politikwissenschaftlichen Forschung (Wolf 2003: 441-443), werden neben empirischen Befunden auch normative Ansprüche formuliert, die Begründungslogiken der diskutierten Legitimitätsnormen vorschlagen und zu Maßstäben angemessenen globalen Regierens Stellung nehmen. Einzelne Wissenschaftler/-innen tragen dazu bei, indem sie sich erstens am wissenschaftlichen Diskurs über das Demokratiedefizit internationaler Institutionen beteiligen; indem sie zweitens internationale Institutionen beim Abbau ihrer diesbezüglichen Defizite beraten; oder indem sie drittens – wie etwa John Ruggie – sich zeitweise selbst in politische Ämter wählen lassen und sich im Rahmen ihrer politischen Arbeit von ihren im wissenschaftlichen Umfeld gewonnenen Überzeugungen leiten lassen. Politikwissenschaft, Politikberatung und politische Praxis greifen somit häufig direkt oder indirekt ineinander.

Beispielhaft zeigt sich der Einfluss wissenschaftlicher Argumente in der Forderung nach einer »Bürgerkammer« bei den Vereinten Nationen. Akademische Begründungen (vgl. etwa Archibugi 1998) gehen in Positionspapiere für öffentliche Kampagnen ein (vgl. etwa Bummel 2004), deren Forderungen sich in einem dritten Schritt auch nationale Parlamentarier/-innen anschließen (NZZ Online 2007). Neben diesem Einfluss von Argumenten hat die wissenschaftliche Diskussion, vor allem in ihrer Vermittlung durch die Politikberatung, auch praktische Konsequenzen. Dies wird etwa im Falle des UN Vision Project on Global Public Policy Networks deutlich, dessen Mitarbeiter/-innen im Auftrag der Vereinten Nationen verschiedene grenzüberschreitende Politiknetzwerke auf ihre Wirksamkeit und Legitimität hin

3 Eine weitere relevante Akteursgruppe sind Medienorganisationen, die als Filter und Arenen von Legitimationsdiskursen agieren. Sie leisten einen Beitrag zur Delegitimierung der alten Legitimitätsnorm, wenn sie die öffentliche Wahrnehmung eines »Demokratiedefizits«, der »Bürgerferne« oder der »Bürokratisierung« internationaler Organisationen aufnehmen und durch ihre journalistische Tätigkeit verfestigen. Einen Beitrag zur Legitimation der neuen Legitimitätsnorm leisten sie dann, wenn sie mehr Inklusivität (z. B. Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen), Transparenz oder Kontrolle einfordern oder das nationalen Eigeninteressen verpflichtete Verhandeln kritisch kommentieren (vgl. Nonhoff/Schneider 2010: 235).

untersucht haben. Als zentraler normativer Maßstab dienten dabei – neben der effizienten und wirksamen Umsetzung als sinnvoll erachteter Ziele – die ausgewogene Beteiligung verschiedener *Stakeholder*gruppen, aber auch Werte wie Transparenz, Rechenschaft und Deliberation (Reinicke et al. 2000). Der explizite Vergleich verschiedener institutioneller Arrangements durch *Think Tanks*, Unternehmensberatungen oder Politikwissenschaftler/-innen trägt dabei in erster Linie zur Konstruktion eines Konsenses bei. Dieser beschreibt, was im Bereich des Regierens jenseits des Staats als »*best practice*« gelten kann.

Konkret wird ein solcher Konsens nicht zuletzt dann, wenn – wie etwa im Fall der Global Reporting Initiative – Unternehmensberatungen damit beauftragt werden, auf der Basis eines Vergleichs bestehender *Multi-Stakeholder*-Organisationen ein geeignetes Organisationsmodell für die Reform der eigenen Organisation zu identifizieren (vgl. etwa Arthur D. Little Ltd. 2001). Auch das UN Vision Project vergleicht verschiedene transnationale *Governance*-Prozesse primär, um praktische Schlussfolgerungen für zukünftige *Governance*-Institutionen ziehen zu können (Reinicke et al. 2000; vgl. auch Witte et al. 2003). Andere Berichte vergleichen die *Governance*-Arrangements verschiedener transnationaler Zertifizierungssysteme hinsichtlich ihrer Legitimität (Meridian Institute 2001). Mit oder ohne Beteiligung staatlicher Agenturen entwickeln *Think Tanks* und Beratungsinstitute ebenso *Best-Practice Awards* für öffentlich-private Partnerschaften (Steets 2006), *Teaching Cases* für die Fortbildung von Führungskräften (Beffert/Benner 2004, 2005) und Handbücher für das Management von *Multi-Stakeholder*-Prozessen (Hemmati et al. 2002), die sich häufig an Werten wie Inklusivität, Transparenz, Rechenschaft und Deliberation orientieren.

Aufgrund der engen Wechselwirkungen zwischen Politikwissenschaft, Politikberatung und politischer Praxis ist nur schwer zu bestimmen, inwieweit es sich im Einzelfall eher um *Indikatoren* oder *Ursachen* des skizzierten Normwandels handelt. Die oben genannten Beispiele weisen aber zumindest auf erhebliche Wechselwirkungen zwischen wissenschaftlichen Analysen und realweltlichen Veränderungen hin. Wissenschaftliche Analysen geben die Welt nicht nur wieder, sondern prägen sie auch selbst. Der akademische Grundkonsens darüber, was auch jenseits des Staats als legitim gelten kann, verändert infolgedessen, unter anderem über den Umweg der Politikberatung, Wahrnehmung und Handeln in der politischen Praxis und liefert darüber hinaus in der Form »wissenschaftlicher Expertise« eine wichtige Legitimationsressource.

4.2 NGOs und Soziale Bewegungen

Neben Forschung und Politikberatung leisten auch Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen einen Beitrag zum skizzierten Normwandel. Dies lässt sich am ehesten an den Aktivitäten und Erfolgen der Anti-Globalisierungsbewegung ablesen. Die in dieser Bewegung versammelten Organisationen haben maßgeblichen Anteil an der Delegitimierung internationaler Wirtschafts- und Finanzinstitutionen, die auf der älteren Legitimitätsnorm gründen – also insbesondere der WTO, dem IWF und der Weltbank. Als Alternative zu diesen Organisationen vertritt die Anti-

Globalisierungsbewegung die Vision einer »demokratischeren« und »gerechteren« Weltwirtschaftsordnung, die »den Menschen verpflichtet« ist und nicht »den Unternehmen« oder »dem Kapital« (vgl. Andretta u. a. 2003; Lechner/Boli 2005: Kap. 7). Allerdings sind die Forderungen der Globalisierungskritik selten hinreichend spezifisch, um neben der Delegitimierung der alten Legitimitätsnorm auch zur Begründung neuer Legitimitätsnormen beizutragen.

Zur Herausbildung der Verfahrensdimension der neueren Legitimitätsnorm scheinen daher andere, weniger konfrontative Organisationen mehr zu leisten. Hier lässt sich insgesamt eine Arbeitsteilung innerhalb der transnationalen Zivilgesellschaft beobachten. Ein Teil der Organisationen übernimmt primär Funktionen der Delegitimierung, während ein zweiter Teil anschließend am »Wiederaufbau« institutioneller und organisatorischer Legitimität – dann häufig nach veränderten Legitimitätsstandards – mitwirkt (vgl. zu dieser Unterscheidung auch Suchman 1995). Ein Beispiel für diese Arbeitsteilung sind die öffentlichkeitswirksamen Kettensägenaktionen, die Umwelt-NGOs wie Robin Wood regelmäßig vor den Filialen großer Baumarktketten veranstalten. Als kooperativer Part dieser zivilgesellschaftlichen Arbeitsteilung stehen dann in der Regel andere nichtstaatliche Organisationen bereit, die eine Lösung – beispielsweise in Form eines Zertifikats für nachhaltige Forstwirtschaft – anbieten.

Eine ähnliche Arbeitsteilung ist auch im Bereich der Legitimitätsnormen erkennbar. Auch hier ist ein Teil der transnationalen Zivilgesellschaft primär damit befasst, herkömmliche Normen zu delegitimieren. Andere NGOs bieten dann zwischenstaatlichen Organisationen ihre Kooperation an, um diese inklusiver, transparenter oder rechenschaftspflichtiger – oder kurz: demokratischer – erscheinen zu lassen. Die Motivation für diese Kooperationsangebote mögen zwar selbst eher instrumenteller denn normativer Art sein, denn eine Legitimitätsnorm, die auf Konsultationen mit der Zivilgesellschaft abstellt, gibt ja vor allem den (transatlantischen) NGOs selbst mehr Mitsprache an Entscheidungsprozessen (Friedrichs 2005). Dies ändert aber nichts daran, dass wir es mit einem Wandel der normativen Grundlagen grenzüberschreitender Politik zu tun haben – dass also solche Konsultationen, wie oben erwähnt, ein *sine qua non* für zahlreiche internationale Institutionen geworden sind.

4.3 Privatwirtschaftliche Akteure

Auch für transnationale privatwirtschaftliche Organisationen gibt es Anreize, sich für eine Öffnung politischer Entscheidungsverfahren jenseits des Staats einzusetzen. So bietet ihnen die direkte Beteiligung an *Governance*-Arrangements ein wirksames Frühwarnsystem für drohende politische Regulierungen. Zudem können sie auf dem Weg der direkten Beteiligung an politischen Entscheidungsverfahren den Inhalt von Regulierungen selbst beeinflussen und somit der Fremdregulierung teilweise entgegengehen.

Wie andere Akteure auch tragen privatwirtschaftliche Akteure dann zur Delegitimierung der älteren und zur Legitimation der neueren Legitimitätsnorm bei, wenn sie erstere entweder direkt oder indirekt angreifen bzw. wenn sie sich direkt oder indirekt für letztere starkmachen. Wenn man einmal von der allgemeinen Unter-

stützung neoliberaler Diskurse und dem damit einhergehenden *state bashing* ab- sieht, dürfte der Anteil privatwirtschaftlicher Akteure an der Delegitimierung der älteren Legitimitätsnorm dabei eher gering ausfallen. Die mangelnde grenzüberschreitende Regulierungsfähigkeit der Staaten dürfte von Unternehmen selbst in der Regel als weniger problematisch wahrgenommen werden als von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren, besonders wenn sie von mangelnder Regulierung profitieren (Cutler et al. 1999).

Andererseits tragen Unternehmen und ihre transnationalen Verbände zumindest insofern zur Stärkung der neueren Norm bei, als sie die Beteiligung des privatwirtschaftlichen Sektors am globalen Regieren – also die Erweiterung des Spektrums legitimer Teilhabe – in der Regel begrüßen und häufig mit eigenen Argumenten stützen. Diese rekurrieren dann zwar weniger auf demokratietheoretische, sondern eher auf betriebswirtschaftliche Rechtfertigungsmuster. Statt »möglichst gerechter« Ergebnisse stellen sie dann häufig den Wunsch nach »sachlich richtigen« Ergebnissen in den Vordergrund. Zur Herstellung »sachlich richtiger« Entscheidungen bedarf es dann aber, so die Forderungen, der Verfahrensnormen der neueren Norm. So unterstützen beispielsweise Unternehmen in der Global Reporting Initiative inklusive, transparente und deliberative Verfahren, da sie sich von ihnen bessere Ergebnisse und einen höheren Lernerfolg versprechen (Dingwerth 2007: Kap. 5).

Zudem konzipieren sowohl der Diskurs über *Public-Private-Partnerships* (PPP) als auch die *Stakeholder*-Rhetorik Unternehmen als rechtmäßige Akteure globalen Regierens, sodass die Unterstützung dieser Diskurse durch privatwirtschaftliche Akteure kaum verwundert. Der Global Compact der Vereinten Nationen oder das jährlich in Davos abgehaltene Weltwirtschaftsforum dienen hierbei als Foren, in denen Unternehmen sich selbst als Akteure des globalen Regierens inszenieren. Dadurch unterstützen sie zumindest den ersten, akteursbezogenen Teil der postwestfälischen Legitimitätsnormen explizit.

Tabelle 1: Nichtstaatliches Handeln zur Delegitimierung und Legitimierung der älteren bzw. neueren Legitimitätsnorm

	Delegitimierung der älteren Legitimitätsnorm	Legitimierung der neueren Legitimitätsnorm
Wissenschaft und Politikberatung	Diskurs über das Demokratiedefizit des globalen Regierens	Normative <i>Global-Governance</i> -Literatur; <i>Benchmarking</i> durch <i>Think Tanks</i>
NGOs und soziale Bewegungen	Globalisierungskritik	Legitimations-Angebote kooperativer NGOs; Unterstützung der <i>Stakeholder</i> -Rhetorik
Privatwirtschaft	Neoliberaler Diskurs über die angemessene Rolle des Staats	Unterstützung des PPP-Diskurses, der Selbstregulierung und der Effizienz- und <i>Stakeholder</i> -Rhetorik

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1 fasst das diskursive Handeln verschiedener nichtstaatlicher Akteure in Bezug auf die ältere und neuere Legitimitätsnorm zusammen. Die Übersicht zeigt, dass die hier diskutierten Typen nichtstaatlicher Akteure sowohl zur Delegitimierung der alten als auch zur Legitimierung der neuen *Governance*-Norm beigetragen haben. Auch wenn viele der oben aufgeführten Strategien nur Erfolg haben konnten, nachdem sich Regierungen auf eine weitreichende politische Denationalisierung geeinigt hatten, lässt diese Beobachtung die These von der Nicht-Intentionalität des Wandels von der internationalen Politik zum globalen Regieren in einem etwas anderen Licht erscheinen. Der Wandel der Legitimitätsnormen, der für viele Beobachter/-innen ein zentrales Element des globalen Regierens konstituiert, mag nicht das Ziel von Regierungshandeln gewesen sein. Er ist aber dennoch auf intentionales Handeln zurückzuführen – in diesem Fall auf das Handeln verschiedenartiger nichtstaatlicher Akteure, welche die Steilvorlage, die ihnen die politische Denationalisierung lieferte, zu nutzen wussten und so zur Delegitimierung der älteren und zur Legitimierung der neueren Normen maßgeblich beigetragen haben.

5. Legitimitätspolitik jenseits des Staats: Schlussfolgerungen

Versteht man politische Legitimität als »the terms by which people recognize, defend and accept political authority« (Bukovansky 2002: 2), dann lassen sich unsere beiden zentralen Argumente wie folgt zusammenfassen. Erstens haben sich die »Geschäftsbedingungen« anerkennungswürdiger politischer Autorität jenseits des Staats in den vergangenen Jahrzehnten insofern verändert, als neben der älteren, westfälischen Legitimitätsnorm eine neuere, postwestfälische Norm die weltpolitische Bühne betritt. Die im Beitrag genannten Studien machen dabei deutlich, dass wir es nicht mit einer Ablösung »westfälischer« Legitimitätsnormen, sondern eher mit ihrer Ergänzung zu tun haben. Souveränitätsbasierte Bewertungen internationaler Institutionen bleiben auch dann weiter relevant, wenn demokratiebasierte Bewertungen an Bedeutung gewinnen. Zumindest eine Implikation dieser Beobachtung liegt nahe: Institutionen können in eine »Legitimationsfalle« geraten, wenn sie von für sie relevanten Akteursgruppen an grundlegend verschiedenen normativen Maßstäben gemessen werden. So zeigt etwa Dominika Biegoń (2010), dass die EU im massenmedialen Diskurs sowohl an Legitimationskriterien gemessen wird, die traditionell eher den Bewertungen staatlicher Institutionen zugrunde gelegt werden, als auch an Maßstäben, die eher für internationale Organisationen geltend gemacht werden. Die Aufgabe, unterschiedlichen Erwartungen gerecht zu werden, kann dabei die Legitimationskosten einer Organisation erheblich erhöhen und insbesondere bei knappen Ressourcen – die für die meisten internationalen Organisationen kennzeichnend sind – in ein Dilemma führen.

Zweitens haben wir argumentiert, dass nichtstaatliche Akteure wie Wissenschaftler/-innen und Politikberater/-innen, Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen sowie Unternehmen zu den maßgeblichen Autoren der überarbeiteten Geschäftsbedingungen zählen. Die Politisierung internationaler Institutionen lässt sich aus dieser Sicht nicht einfach als die mehr oder minder natürliche Folge struk-

tureller Veränderungen betrachten. Sie wird stattdessen als Resultat eines prinzipiell ergebnisoffenen Zusammenspiels gesellschaftlicher Elitendiskurse und dem strategischen Handeln machtvoller Akteure sichtbar, in dem sich keine Seite vollständig auf die jeweils andere reduzieren lässt (Bukovansky 2002).

Der Normwandel spiegelt insofern auch die gestiegene Macht derjenigen nichtstaatlichen Akteure, die ihn aus ihren je eigenen Motiven unterstützen. Er spiegelt – weitgehend unabhängig davon – aber auch einen diskursiven Wandel, der seinen Ausdruck im Aufstieg der Demokratie zum »Goldstandard« unter den Bewertungsmaßstäben für politische Institutionen findet. Normativ ist dieser Standard zumindest bislang ambivalent. Wie das Beispiel der transatlantischen Zivilgesellschaft zeigt, kann auch eine demokratische Semantik dazu dienen, Machtasymmetrien zu zementieren; gleichzeitig lässt sich kaum leugnen, dass demokratisch konnotierten Legitimationsnormen stets ein Emanzipationspotenzial innewohnt. Insofern macht es die neue Legitimitätsnorm den weltpolitisch »Ohnmächtigen« möglicherweise schwieriger, internationale Institutionen als ganze abzulehnen und öffentlich als verlängerten Arm der Mächtigen zu diskreditieren. Andererseits macht sie internationale Institutionen anschlussfähig für den Kampf um die Einlösung demokratischer Werte, Rechte und Versprechen. Realisieren ließe sich dieses Potenzial dann, wenn die relevanten Maßstäbe – also beispielsweise Inklusivität, Transparenz oder Rechenschaft – nicht zur Verschleierung von Machtstrukturen verkommen, sondern stattdessen auf normativ überzeugende Weise mit Inhalt gefüllt würden. Hier behält jedoch Andrew Moravcsiks Einwurf Gültigkeit, dass sich internationale Organisationen nur so weit demokratisieren lassen, wie ihre Mitgliedschaft auch für mächtige und für die Lösung zugrunde liegender Probleme unverzichtbare Staaten noch einen Gewinn abwirft (Moravcsik 2004; vgl. auch Koppell 2010). Der Wandel grenzüberschreitender Legitimationsnormen ändert daran zunächst einmal wenig; ähnlich wie das Gleichheitspostulat der »westfälischen« Legitimitätsnorm macht der Demokratiebezug der »postwestfälischen« Legitimitätsnorm aber die Spannung zwischen den symbolischen Bezügen auf geteilte (oder zumindest prinzipiell teilbare) Werte und den partikularen Interessen verschiedener Akteure des grenzüberschreitenden Regierens sichtbar. Temporär aufgelöst wird diese Spannung in der konkreten Ausdeutung von Begriffen wie Partizipation, Transparenz oder Rechenschaft, die angesichts des skizzierten Normwandels zu einer der zentralen Arenen der Auseinandersetzung um das »richtige« Verständnis angemessenen Regierens jenseits des Staats geworden ist.

Literatur

- Andretta, Massimiliano; Mosca, Lorenzo; Della Porta, Donatella; Reiter, Herbert 2003. *No Global – New Global: Identität und Strategien der Antiglobalisierungsbewegung*. Frankfurt/Main: Campus.
- Archibugi, Daniele 1998. »Principles of Cosmopolitan Democracy«, in *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, hrsg. v. Archibugi, Daniele; Held, David; Köhler, Martin, S. 198-228. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arthur D. Little Ltd. 2001. *Options for the Design and Establishment of a Permanent GRI. Final Report*. Cambridge: Arthur D. Little Ltd.

- Beffert, David; Benner, Thorsten 2004. *Making Global Public Policy: The World Commission on Dams*. Teaching Case 1/2004, Part A/B/C. Berlin: Hertie School of Governance.
- Beffert, David; Benner, Thorsten 2005. *Stemming the Tide to Conflict – The Kimberly Process*. Teaching Case 2/2005, Part A/B/C. Berlin: Hertie School of Governance.
- Biegoń, Dominika 2010. »Die Europäische Union – zwischen Demokratie und Effektivität«, in *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, v. Nullmeier, Frank; Biegoń, Dominika; Gronau, Jennifer; Nonhoff, Martin; Schmidtke, Henning, S. 187-222. Frankfurt/Main: Campus.
- Brunsson, Nils 1994. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Bukovansky, Mlada 2002. *Legitimacy and power politics. The American and French Revolutions in international political culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bummel, Andreas 2004. *Internationale Demokratie entwickeln: Für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen*. Strategiepapier des Komitees für eine demokratische UNO. Stuttgart: Horizonte.
- Cutler, Claire A.; Haufler, Virginia; Porter, Tony. Hrsg. 1999. *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Dingwerth, Klaus 2007. *The New Transnationalism: Transnational governance and democratic legitimacy*. Basingstoke, NY: Palgrave Macmillan.
- Dingwerth, Klaus; Blauberger, Michael; Schneider, Christian 2011 a. *Postnationale Demokratie: Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dingwerth, Klaus; Eichinger, Margot 2010. »Tamed Transparency: How Information Disclosure under the Global Reporting Initiative Fails to Empower«, in *Global Environmental Politics* 10 (3), S. 74-96.
- Dingwerth, Klaus; Lehmann, Ina; Reichel, Ellen; Weise, Tobias 2011 b. *Towards a Democratic Yardstick? Evaluations of International Institutions in Academic Textbooks, 1970-2010*. Jean Monet Working Paper Series 14/11.
- Dingwerth, Klaus; Pattberg, Philipp 2009. »World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance«, in *European Journal of International Relations* 15 (4), S. 707-743.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias; Zürn, Michael 2007. »Die Politisierung internationaler Institutionen«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21/2007, S. 24-30.
- Friedrichs, Jörg 2005. »Global Governance as the Hegemonic Project of Transatlantic Civil Society«, in *Criticizing global governance*, hrsg. v. Lederer, Markus; Müller, Philipp S., S. 45-68. New York: Palgrave Macmillan.
- Grigorescu, Alexandru 2007. »Transparency of Intergovernmental Organizations: The Roles of Member States, International Bureaucracies and Nongovernmental Organizations«, in *International Studies Quarterly* 51 (3), S. 625-648.
- Grigorescu, Alexandru 2010. »The Spread of Bureaucratic Oversight Mechanisms across Intergovernmental Organizations«, in *International Studies Quarterly* 54 (3), S. 871-886.
- Hemmati, Minnu; Dodds, Felix; Enayati, Jasmin; McHarry, Jan. Hrsg. 2002. *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London: Earthscan.
- ISEAL Alliance 2010. *ISEAL Code of Good Practice for Setting Social and Environmental Standards*. V.5.0 (June 2010). London: ISEAL Alliance.
- Kingsbury, Benedict; Krisch, Nico; Stewart, Richard B. 2005. »The Emergence of Global Administrative Law«, in *Law and Contemporary Problems* 68 (3), S. 15-61.
- Koppell, Jonathan G. S. 2010. *World Rule: Accountability, Legitimacy, and the Design of Global Governance*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Lechner, Frank J.; Boli, John 2005. *World Culture: Origins and Consequences*. Oxford: Blackwell.
- Meridian Institute 2001. *Comparative Analysis of the Forest Stewardship Council and the Sustainable Forestry Initiative Certification Programs*. Washington, DC: Meridian Institute.
- Meyer, John W.; Rowan, Brian 1977. »Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony«, in *The American Journal of Sociology* 83 (2), S. 340-363.

- Moravcsik, Andrew 2004. »Is there a »Democratic Deficit« in World Politics? A Framework for Analysis«, in *Government and Opposition* 39 (2), S. 336-363.
- Nonhoff, Martin; Schneider, Steffen 2010. »Legitimation in der postnationalen Konstellation«, in *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*, v. Nullmeier, Frank; Biegoń, Dominika; Gronau, Jennifer; Nonhoff, Martin; Schmidtke, Henning, S. 222-242. Frankfurt/Main: Campus.
- Nullmeier, Frank; Biegoń, Dominika; Gronau, Jennifer; Nonhoff, Martin; Schmidtke, Henning 2010. *Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation*. Frankfurt/Main: Campus.
- NZZ Online 2007. »Swiss politicians back call for UN parliament«, in *NZZ Online*, <http://www.nzz.ch/2007/05/11/eng/article7806278.html> (Zugriff vom 5.11.2007).
- Reinicke, Wolfgang H.; Deng, Francis M.; Witte, Jan M. 2000. *Critical Choices: The United Nations Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Ruggie, John G. 2004. »Reconstituting the global public domain – issues, actors, and practices«, in *European Journal of International Relations* 10 (4), S. 499-531.
- Scholte, Jan Aart. Hrsg. 2012 a. *Building Global Democracy: Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scholte, Jan Aart 2012 b. »Conclusion«, in *Building Global Democracy: Civil Society and Accountable Global Governance*, hrsg. v. Scholte, Jan Aart, S. 306-342. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sommerer, Thomas; Tallberg, Jonas 2011. *Explaining Formal Access of Transnational Actors to International Organizations*. Konferenzpapier. ECPR General Conference, Reykjavik, August 2011.
- Steets, Julia 2006. *Partnerships for Sustainable Development: On the Road to Implementation*. Berlin: Seed Initiative & Global Public Policy Institute.
- Steffek, Jens 2004. »Why IR Needs Legitimacy: A Rejoinder«, in *European Journal of International Relations* 10 (3), S. 485-490.
- Steffek, Jens; Nanz, Patrizia 2008. »Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance«, in *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, hrsg. v. Steffek, Jens; Kissling, Claudia; Nanz, Patrizia, S. 1-29. New York: Palgrave Macmillan.
- Suchman, Mark C. 1995. »Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches«, in *The Academy of Management Review* 20 (3), S. 571-610.
- Weise, Tobias 2010. *Du kommst hier (nicht) rein!? Wie Staatenvertreter als Türsteher in Fragen der Öffnung internationaler Regierungsorganisationen mit konkurrierenden Normen argumentieren*. MA-Thesis. Humboldt-Universität Berlin, Freie Universität Berlin, Universität Potsdam.
- Witte, Jan-Martin; Streck, Charlotte; Benner, Thorsten 2003. *Progress or Peril? Partnerships in Global Environmental Governance*. Washington u. a.: Global Public Policy Institute.
- Wolf, Klaus Dieter 2003. »Internationale Organisationen und grenzüberschreitendes Regieren«, in *Politikwissenschaft: Ein Grundkurs*, hrsg. v. Münkler, Herfried, S. 412-446. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Zürn, Michael 2011. »Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert«, in *Politische Vierteljahresschrift* 52 (4), S. 603-635.
- Zürn, Michael; Binder, Martin; Ecker-Ehrhardt, Matthias; Radtke, Katrin 2007. »Politische Ordnungsbildung wider Willen«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (1), S. 129-164.