

Verrechtlichung und Global Governance

Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Eine Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Band 18. Bonn: Dietz Verlag 2004.

Das empirische Phänomen der Verrechtlichung ist seit fast hundert Jahren Gegenstand einer höchst anspruchsvollen Diskussion zwischen Vertretern der rechts-, staats- und sozialwissenschaftlichen Forschung – gerade auch in Deutschland. Der faktische Hintergrund wissenschaftlicher Bemühungen von Intellektuellen wie Kirchheimer und Heller über Luhmann und Habermas bis jüngst zu Voigt, Joerges und Teubner bestand darin, dass sich die moderne und staatlich verfasste Gesellschaft vermittlels der Institution des Rechts vergesellschaftete. Das Individuum wurde im liberalen Rechtsstaat westlicher Prägung zum Träger von Rechten und Pflichten. Neue Freiheiten veranlassten die Bürger dazu, ihre wirtschaftlichen, politisch-weltanschaulichen und/oder kulturellen Interessen zu definieren und in Vereinen und Verbänden zu bündeln. Die zunehmende Forcierung organisierter Interessen bei gleichzeitiger Verschärfung der Gegensätze zwischen Interessenverbänden mit unterschiedlichen Zielen waren eine historische Folge. Um ihre wirtschaftlichen und politischen Interessen nicht von vornherein außerhalb der Gesellschaft und gegen die rechtsstaatliche Ordnung geltend machen zu müssen, waren die relevanten Akteure unter den Voraussetzungen des staatlichen Gewaltmonopols und der Gesetzmäßigkeit staatlicher Verwaltung auf den Weg der staatlichen Gesetzgebung verwiesen. Kurz: in der bürgerlichen Rechtsordnung, welche konkurrierende Interessen als solche überhaupt freisetzte, herrschte gleichzeitig der Zwang, sich in der Auseinandersetzung um für alle Interessengruppen gleichermaßen verbindliche Gesetze zu artikulieren, wollte man die rechtsstaatliche Ordnung als solche nicht gefährden. In den Rechtsstaaten westlicher Prägung manifestierte sich Vergesellschaftung im *Kampf um das Gesetz*.

Der bisher entwickelte Begriff der Verrechtlichung beschreibt diesen Kampf als einen eigendynamischen Prozess, in dem die Praxis der Gesetzgebung als Nadelöhr für die politische Gestaltung des staatlichen Gemeinwesens eine besonders wichtige Stellung besitzt, ohne aber als Synonym für das Phänomen der Verrechtlichung zu gelten. Der Kampf zwischen gesellschaftlichen Akteuren schloß zusehends auch die gerichtliche Instrumentalisierung von immer mehr und immer detaillierteren gesetzlich verbrieften Rechten sowie die institutionelle Umsetzung von legalen Ansprüchen mit ein. Verrechtlichung meint, dass gesellschaftlich bedingte Interessengegensätze immer mehr auf einem Feld des Rechts ausgetragen werden. Die Akteure lassen sich bei der Definition und Artikulation ihrer Interessen bewusst und/oder unbewusst immer mehr von einer spezifischen, durch institutionelle Praktiken bedingten Logik leiten. Diesem Begriff nach entfaltet das Phänomen der Verrechtlichung innerhalb der staatlich verfassten Gesellschaft westlicher Prägung eine Eigendynamik und zeitigt nicht-intendierte Effekte: einerseits, insofern nur gesellschaftlich organisierte Interessen imstande sind, sich durch Normierung zu schützen; andererseits, insofern die prinzipielle Offenheit der Verfahren die Rechtsordnung als legitim erscheinen lässt und die Akteure zur Rechteinhaltung veranlaßt.

Das von Bernhard Zangl und Michael Zürn herausgegebene Buch enthält Beiträge, die sich der Aufgabe annehmen, das Phänomen der Verrechtlichung nicht mehr als staatlich gebundenes Phänomen, sondern als innovativen Weg der Politikgestaltung im Kontext von Globalisierung und Global Governance zu thematisieren. Hervorgegangen aus einem von der Stiftung Wissenschaft und Frieden über zwei Jahre hinweg organisierten Politikforum, verfolgten die Autoren das Ziel, Verrechtlichungsprozesse auf ihren Beitrag zum Regieren jenseits des Nationalstaats auszuleuchten. Der Fokus auf Prozesse der Verrechtlichung im inter- und transnationalen Raum ist zweifellos höchst relevant, hilft er doch dabei, Lücken in der Verrechtlichungsforschung zu schließen. Allerdings liegt in der von den Herausgebern gewählten formalen und instrumentellen Konzeption des Rechts ein gewichtiger Mangel: nicht mehr die kontingente Prozesshaftigkeit sondern die abstrakte Funktionalität des Rechts wird so zum Thema gemacht. Das Recht kommt für Zangl/Zürn zudem nur in Abhängigkeit von rationalen Akteuren in den Blick. Per Annahme steht Verrechtlichung im Dienst von ordnungspolitischen Zwecken und Zielen. Bei dieser Herangehensweise bleiben die wichtigsten verfügbaren Erkenntnisse betreffend das Phänomen der Verrechtlichung völlig außen vor. Gefragt wird nicht nach den Dynamiken des Rechts als einer konkreten soziopolitischen Institution. Verrechtlichung jenseits des Nationalstaats interessiert auch nicht als raum- und zeitgebundenes ultrazyklisches Geschehen. Das Recht und Prozesse der Verrechtlichung werden nur relevant in ihrer Eigenschaft als Steuerungselemente von regierungspraktischen Aktivitäten prinzipiell egoistischer Akteure. Der Begriff des Rechts wird auf die Zwecke politikwissenschaftlicher Steuerungsanalysen zugeschnitten, in denen herausgefunden werden soll, wie und warum sich Akteure des Rechts als Mittel bedienen, um ihre Ziele in globalem Maßstab zu erreichen.

Mit diesem Vorgehen duplizieren die Beiträge im Buch von Zangl/Zürn die amerikanische Debatte über Verrechtlichung, die anno 2000 in einem Sonderheft der Zeitschrift *International Organization* geführt wurde und die den Herausgebern zweifelsohne als Vorbild dient. Hier wie dort wird von den Autoren davon ausgegangen, dass sich der Begriff des Rechts für die Zwecke liberaler empirischer Politikforschung als Variable operationalisieren lässt, die Aufschluß über Ursache-Wirkung Beziehungen gibt. Gefragt wird danach, warum Akteure Verrechtlichung wählen und inwiefern Verrechtlichung die Akteure zu größerer Regeleinhaltung veranlasst. Genauso wie in der amerikanischen Debatte irritiert im Buch von Zangl/Zürn, dem deutschen Pendant zum besagten Sonderheft von *IO*, der pragmatische Hinweis im konzeptionellen Artikel der Herausgeber, dass Recht einer solchen operablen Definition zugänglich ist. Die vermeintlich wichtigsten Rechtstheorien könnten herangezogen werden, um mit Hilfe eines *overlapping consensus* den Kern des Rechts herauszuarbeiten. Nach Meinung von Zangl/Zürn lassen sich der konventionalistische Positivismus a la Hart, der diskursethische Rechtsbegriff von Habermas, der auf richterlichen Treu und Glauben begründete Rechtsbegriff Dworkins und eine – stillschweigend mitgedachte – formallogische Konzeption des Rechts wie etwa die von Kelsen zu einem begrifflichen Substrat verbinden, um das ‚Wesen‘ inter- und transnationaler Verrechtlichungsprozesse herauszuarbeiten. Auch wenn die Autoren des Buches dezidiert verneinen, einen Beitrag zur rechtstheoretischen Diskussion leisten zu wollen, der Ertrag dieser

Synthese von höchst unterschiedlichen Rechtsbegriffen wirft ein kritisches Licht auf solche pragmatisch gemeinten Unterfangen. Denn es bleibt fraglich, ob und inwiefern die Kriterien, mit deren Hilfe das Phänomen der inter- und transnationalen Verrechtlichung in sieben Einzelfallanalysen empirisch dargestellt wird, der allgemeinen Intuition zugänglich und dabei gleichzeitig rechtstheoretisch begründbar sind. Es scheint vielmehr so, als ob sich die Autoren mit einem hierzulande typischen Alltagsverständnis von Recht begnügen. Gemäß dieser Vorstellung ist Recht ein (formales) System, bestehend aus deliberativer Rechtsetzung, gerichtlichen Verfahren und institutionalisiertem Zwang. Es fungiert als verlängerter Arm der Politik, insofern es – irgendwie – zu einer stärkeren Einhaltung von Regeln führt.

Die Ergebnisse der besagten Einzelfallanalysen müssen vor diesem konzeptuellen Hintergrund bewertet werden. Die vier Beiträge zum Phänomen *internationaler* Verrechtlichung im Zweiten Teil des Buches (von Schorlemmer; Jackson; Oberthür; Senghaas-Knobloch) stellen fest, dass Sicherheitsbeziehungen, Handelsbeziehungen, Umweltbeziehungen und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Arbeitspolitik je einen Grad von Verrechtlichung aufweisen, der sich danach bemisst, ob und inwiefern Staaten als Akteure der internationalen Politik in deliberativen Prozessen rechtliche Regeln paraphrasieren, ob und inwiefern Staaten auf formale gerichtliche Verfahren zur Auslegung und Anwendung von Recht zurückgreifen, bzw. ob und inwiefern Staaten Rechtsbrüche zuverlässig und im Rahmen allgemein akzeptierter Sanktionsmechanismen ahnden. Es überrascht nicht, dass der Grad an Verrechtlichung internationaler Sicherheitsbeziehungen zwar als zunehmend, aber im Vergleich mit der internationalen Handels- und Umweltpolitik als vergleichsweise gering veranschlagt wird. Wie Zangl/Zürn in ihrem zusammenfassenden Beitrag klarstellen, erachten die Akteure der internationalen Politik das Recht im Bereich der Sicherheit für weniger nützlich als etwa im Bereich der Wirtschaft und der Umwelt. Die Wirkungen des Rechts bzw. von Verrechtlichung werden entsprechend beurteilt: im Bereich der Sicherheit führt der geringe Grad an Verrechtlichung kaum zu einer größeren Regeleinhaltung, im Bereich des Handels und der Umwelt führt das relativ höhere Ausmaß an Verrechtlichung dagegen schon zu einer besseren Regeleinhaltung. Ganz analog dazu betonen die Autoren der Analysen *transnationaler* Verrechtlichung im Dritten Teil des Buches (Callies; Lehmkuhl; Leib), dass sich Verrechtlichung in den Bereichen des staatenübergreifenden Handelsvertragsrechts, des Sports und der Kommunikation mit Hilfe neuer Medien wie z.B. des Internets dahingehend verstehen lässt, ob und inwiefern private und andere nicht-staatliche Akteure quasi-legislative Maßnahmen zur Selbstbindung ergreifen, sektorenspezifische Schiedsgerichte mit der Streitentscheidung betrauen, bzw. auf formelle Verfahren der Durchsetzung vereinbarter Regeln einigen. Diese Beiträge sind informativ, insofern sie die Rolle institutioneller Mechanismen der Normensetzung, -adjudikation und -umsetzung in transnationalen Bereichen darstellen. Allerdings wirkt der Versuch, die Stufen transnationaler Verrechtlichung mit den Kriterien eines rein formalen Rechtsbegriffs darzustellen, etwas dogmatisch.

Da sich die konzeptuellen Beiträge wie auch die empirischen Fallstudien stark an dem von den Herausgebern beschriebenen Begriff von Verrechtlichung orientieren, zeichnet sich das

Buch durch ein relativ hohes Maß an begrifflicher Konsistenz aus. Genau darunter leidet freilich der empirische Gehalt der Aussagen. Das Problem der Beiträge ist nicht so sehr die im Beitrag von Mayer behauptete Tatsache, dass sie den ubiquitären Machtaspekt der inter- (und trans-?) nationalen Beziehungen verkennen und der realistischen Kritik am Legalismus nichts entgegenzusetzen haben – der vermeintliche Gegensatz zwischen Legalismus und Realismus beruht auf einer ideologisch motivierten Unterscheidung, die seit je wenig zur Erhellung empirischer Zusammenhänge beiträgt. Ganz ähnlich wie die amerikanische Debatte leidet das Projekt daran, dass das Phänomen der Verrechtlichung mit einer defizitären Optik in den Blick genommen wird. Der Stand inter- und transnationaler Verrechtlichung bemisst sich nicht nur danach, ob in bestimmten Politikfeldern die Zahl formalrechtlicher Normen zugenommen hat, oder ob die eingerichteten Verfahren zur Streitbeilegung mittlerweile als obligatorisch ausgewiesen sind, oder ob institutionalisierte Verfahren zur Durchsetzung existieren. Diese von einem Alltagsverständnis von Recht abgeleiteten Kriterien richten den Blick nur auf vordergründige Aspekte, die kaum geeignet sind, die (falsche) Frage zu erhellen, ob Verrechtlichung die Akteure zu stärkerer Regelbefolgung veranlasst. In Kenntnis der bisher gewonnenen Einsichten über das Phänomen der Verrechtlichung im liberalen Rechtsstaat wäre zunächst grundsätzlich danach fragen, ob und inwiefern die Akteure im Raum jenseits souveräner Staatlichkeit bereits eine Gesellschaft darstellen, in denen der Prozess der Interessendefinition und –artikulation in einem Feld des inter- bzw. transnationalen Rechts stattfindet. Um dies herauszufinden, könnte man tatsächlich mit H.L.A. Hart danach fragen, ob diejenigen Akteure der inter- und transnationalen Beziehungen, die zugleich Architekten und Adressaten der jeweiligen Rechtsordnungen sind, tatsächlich davon ausgehen, dass die paraphierten und/oder gewohnheitsrechtlichen Normen bindende Verpflichtungen für sie auferlegen, in der Regel eingehalten werden und auf einer grundsätzlichen Konvergenz der Rechtsüberzeugungen beruhen.

Am Buch von Zangl/Zürn zeigt sich nachdrücklich, dass die Wiederholung amerikanischer Debatten hierzulande nicht immer gleichbedeutend mit intellektuellem Fortschritt ist. In der Diskussion über Verrechtlichung ist auf jeden Fall mehr Respekt gegenüber hiesigen geistigen Errungenschaften und mehr rechtstheoretische Sorgfalt angezeigt.

Günther Auth, Ludwig-Maximilians Universität München