

Autorität ohne Rückhalt Das Legitimationsdefizit internationaler Institutionen

Christian Rauh und Michael Zürn

Summary: Current societal resistance against international politics can be seen as part of a more fundamental legitimacy dynamic in the international system. More political authority of international institutions makes their public politicization more likely. This undermines the legitimacy of international politics, but also identifies the societal actors and standards along which it can and has to be justified again.

Kurz gefasst: Die aktuellen gesellschaftlichen Widerstände gegen internationale Politik können als Teil einer grundlegenden Legitimationsdynamik im internationalen System verstanden werden: Mehr politische Autorität internationaler Institutionen macht ihre öffentliche Politisierung wahrscheinlicher. Dies untergräbt die Legitimität internationaler Politik, macht aber auch die Stimmen und Argumente sichtbar, entlang derer internationale Politik gerechtfertigt werden muss.

Die Weltpolitik steht vor einem grundlegenden Widerspruch. Einerseits können akute gesellschaftliche Herausforderungen kaum mehr unilateral, also von nationalen Regierungen allein bewältigt werden. Andererseits gibt es erhebliche gesellschaftliche Widerstände gegen eine vertiefte internationale Zusammenarbeit. Beispiele sind die kontroversen öffentlichen Debatten über neue Handelsabkommen wie TTIP oder TPP, die teilweise gewaltsamen Proteste gegen den Internationalen Währungsfonds (IWF) während der Eurokrise und insbesondere die Wahlerfolge populistischer Parteien, die sich aktiv gegen zentrale Grundsätze einer institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit richten. Woher kommt dieser Widerstand gegen internationale Institutionen?

Um die verschiedenen Fälle gesellschaftlicher Mobilisierung gegen internationale Institutionen zu erklären, müssen unterschiedliche nationale und wirtschaftliche Interessen, innenpolitische Dynamiken oder die veränderte politische Kommunikation in sozialen Netzwerken in den Blick genommen werden. Jenseits solcher spezifischen Erklärungen gibt es aus unserer Sicht aber auch eine grundlegendere Dynamik im internationalen politischen System, die der Gleichzeitigkeit und der Vielfalt der gesellschaftlichen Widerstände zugrunde liegt: Internationale Institutionen verfügen über zu wenig Legitimität. Dabei geht es uns nicht vorrangig um die normative Bewertung dieser Institutionen. Wir blicken vielmehr auf die empirische Ebene, also darauf, ob die Menschen in den jeweiligen Gesellschaften an die Rechtmäßigkeit dieser politischen Institutionen jenseits des Nationalstaats glauben, ihnen also Legitimität zugehen.

Wir gehen dabei davon aus, dass das Recht, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, in modernen Gesellschaften permanent gerechtfertigt werden muss. Politische Institutionen verlieren die allgemeine Anerkennung, die sie für die wirksame Umsetzung ihrer Entscheidungen benötigen, wenn ihre Rechtfertigungen nicht mit den Überzeugungen und Standards derjenigen übereinstimmen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind. Politische Autorität basiert deshalb auf dem ständigen Bemühen, den Glauben an die eigene Legitimität zu stärken und zu fördern. In einer gerade im *Review of International Political Economy* erschienenen Studie argumentieren wir, dass die daraus entstehende Legitimationsdynamik auch für internationale Institutionen gilt.

Der wesentliche Grund dafür ist die Machtfülle, die internationale Institutionen in den letzten Jahrzehnten gewonnen haben. Um bestimmte transnationale Herausforderungen anzugehen, haben nationale Regierungen in einigen Fällen ihre einseitigen politischen Handlungsoptionen durch internationale Verträge, wie zum Beispiel das Pariser Klimaabkommen, beschränkt. In anderen Fällen haben sie ihre Befugnisse Mehrheitsentscheidungsverfahren auf internationaler Ebene unterworfen, wie etwa in den Vereinten Nationen. Und in vielen Fällen wurden sogar Zuständigkeiten, die vorher im Bereich der nationalen Souveränität lagen, an teilweise autonome internationale Organisationen delegiert, wie zum Beispiel bei internationalen Streitschlichtungsorganen.

Internationale Institutionen treffen damit zunehmend Entscheidungen, die auch für die Breite nationaler Gesellschaften hochrelevant sind, auf die einzelne Regierungen aber nur noch begrenzten Einfluss haben. Je stärker gesellschaftliche Akteure sich dessen bewusst werden, desto mehr dürften sie ihre politischen Forderungen auch an internationale Institutionen richten. Wir erwarten deshalb, dass mit der Zunahme der politischen Autorität einer internationalen Ins-

tution auch die öffentliche Auseinandersetzung über sie, also ihre Politisierung, wahrscheinlicher wird.

In kontroversen öffentlichen Debatten mit einer zunehmenden Bandbreite an gesellschaftlichen Interessen greift es jedoch meist zu kurz, wenn internationale Institutionen ihre Entscheidungen klassisch technokratisch rechtfertigen, also nur auf effiziente Verfahren und spezifische Expertise abheben. Wir erwarten vielmehr, dass sich die öffentliche Bewertung internationaler Institutionen verstärkt auf faire Verfahren, Verteilungsgerechtigkeit und unbeabsichtigte Folgen internationaler Entscheidungen richtet. Wo entsprechende Kritik wiederholt öffentlich geäußert wird, kann sie die gesellschaftliche Akzeptanz internationaler Institutionen unterminieren.

Diese Delegitimation muss aber nicht notwendigerweise von Dauer sein. Öffentliche Politisierung ist insofern informativ, als sie kritische zivilgesellschaftliche Akteure und ihre Standards sichtbar macht. Wenn diese Argumente dauerhaft Eingang in den Diskurs internationaler Entscheidungsträger finden, ergeben sich Chancen für eine Relegitimation – entweder durch eine Anpassung politischer Entscheidungen oder zumindest durch eine glaubhafte Rechtfertigung dieser Entscheidungen entlang der gesellschaftlich artikulierten Bewertungsmaßstäbe.

Diese Zusammenhänge zwischen zunehmender internationaler politischer Autorität, ihrer öffentlichen Politisierung und den sich diversifizierenden Bewertungsstandards sind natürlich nicht immer unmittelbar. Nicht zuletzt aus anderer WZB-Forschung wissen wir, dass es von vielen Faktoren – etwa von langfristigen Lernprozessen, Krisen oder den Ressourcen zivilgesellschaftlicher Akteure – abhängt, wann es zu öffentlichen Debatten kommt und wie internationale Entscheidungsträger darauf reagieren. Trotz variierender Rahmenbedingungen wollen wir aber wissen, ob die beschriebene, grundlegendere Legitimationsdynamik auch für internationale Institutionen gilt.

Unsere empirische Studie vergleicht deshalb vier solche Institutionen in einem Zeitraum von 21 Jahren. Wir konzentrieren uns dabei aus drei Gründen auf die internationale Wirtschaftspolitik. Erstens ist die wirtschaftspolitische Zusammenarbeit ein Eckpfeiler der liberalen internationalen Ordnung, wie sie sich in den letzten Jahrzehnten entwickelt hat. Zweitens lassen sich in diesem Bereich technokratische und eher politische Rechtfertigungsmuster fast idealtypisch beobachten: Wirtschaftspolitische Zusammenarbeit wird traditionell eher sachlich mit Effizienzgewinnen durch den Abbau von Handelsbarrieren und staatlichen Interventionen gerechtfertigt, hat aber gleichzeitig großen Einfluss auf die politischen Prioritäten und die Verteilung von Ressourcen innerhalb der betroffenen Gesellschaften. Und drittens können wir im wirtschaftspolitischen Bereich internationale Institutionen mit unterschiedlich stark ausgeprägter politischer Autorität beobachten.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank zeichnen sich durch Mehrheitsentscheidungen mit stark ungleich verteilten Stimmgewichten aus, verfügen über starke, unabhängig von einzelnen Regierungen arbeitende Verwaltungen und können mit ihren Expertisen wirtschaftspolitische Diskurse stark beeinflussen. Die Arbeit der Welthandelsorganisation (WTO) hingegen basiert vor allem auf einstimmigen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten. Sie kann aber über ihren Streitschlichtungsmechanismus teilweise Entscheidungen treffen, die den Präferenzen einzelner Staaten widersprechen. Im Gegensatz dazu war das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) von Anfang an auf eng definierte Sachbereiche begrenzt und verfügt nur über ein kaum eigenständiges Sekretariat.

Um die Legitimationsdynamik für diese vier Institutionen nachzuzeichnen, stützen wir uns auf drei Datenquellen. Die Autorität der vier Institutionen wurde aus dem im WZB angesiedelten „International Authority Data Project“ quantifiziert. Ihre Politisierung schätzen wir entlang an der Universität Stockholm erhobener Zahlen zu öffentlichen Protesten gegen diese vier Institutionen. Informationen über die Diskurse der internationalen Entscheidungsträger im wirtschaftspoli-



Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance am WZB. Er untersucht die Ursachen und Folgen der Politisierung europäischer und internationaler Entscheidungsfindung.
(Foto: Martina Sander)

christian.rauh@wzb.eu



Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance am WZB, Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin und seit 2019 Sprecher des Exzellenzclusters Contestations of the Liberal Script (SCRIPTS). (Foto: David Ausserhofer)

michael.zuern@wzb.eu

tischen Bereich erheben wir mit einer eigenen automatisierten Textanalyse von fast 100.000 Artikeln aus stark wirtschaftspolitisch ausgerichteten Zeitungen mit dezidiert transnationaler Leserschaft (*Financial Times*, *New York Times*, *Straits Times*).

Die Muster in diesen Daten stimmen zunächst mit der beschriebenen Legitimationsdynamik überein. Es gibt mehr und häufigere Proteste gegen die drei eher autoritativen Institutionen als gegen die NAFTA. Auf solche Episoden der öffentlichen Politisierung folgt eine erhöhte Präsenz zivilgesellschaftlicher Organisationen in den internationalen Wirtschaftszeitungen. Dies begünstigt vor allem gut ausgestattete Akteure westlichen Ursprungs wie insbesondere Oxfam, Transparency International, Greenpeace oder den World Wildlife Fund. Diese sind offensichtlich auch in der Lage, ihre Bewertungsstandards im internationalen Diskurs zu platzieren: Mit der zunehmenden Präsenz solcher Akteure im Diskurs gehen deutlich mehr Verweise zum Beispiel auf soziale Ungleichheit oder Umweltbelange einher. Obwohl die Daten starke zeitliche Schwankungen aufweisen, finden wir auch statistische Belege für den Zusammenhang von internationaler politischer Autorität, ihrer öffentlichen Politisierung und der Diversifizierung von Bewertungsmaßstäben im internationalen Diskurs.

Unsere Daten zeigen aber auch, dass diese Öffnung des internationalen Diskurses bisher nicht von Dauer ist. Wenn Protestwellen abebben, verschwinden auch die Verweise auf alternative Bewertungsstandards wieder aus dem internationalen Diskurs, der dann erneut von Verweisen auf Effizienz und Wachstum dominiert wird. In einer Kontrollgruppe eher national ausgerichteter Zeitungen beobachten wir solche Rückgänge nicht. Während also alternative Bewertungsstandards auf nationaler Ebene immer noch wirksam sind, scheinen sie im internationalen Diskurs keinen von Protesten unabhängigen und dauerhaften Widerhall gefunden zu haben.

Mobilisierungsstrategien, die sich grundlegend gegen politische Zusammenarbeit jenseits des Nationalstaats richten, können genau hier ansetzen. Die amerikanische Regierung etwa, die mit genau solchen Strategien ins Amt gekommen ist, bietet mit ihrer Blockade des WTO-Streitschlichtungsmechanismus ein aktuelles und eindrückliches Beispiel. Nun gibt es zur institutionalisierten internationalen Zusammenarbeit heute keine Alternative. Ihre politische Autorität aktiv und dauerhaft gegenüber den betroffenen Gesellschaften zu rechtfertigen, wird also zu einer zentralen Aufgabe internationaler Institutionen.

Literatur

Rauh, Christian/Zürn, Michael: „Authority, Politicization, and Alternative Justifications: Endogenous Legitimation Dynamics in Global Economic Governance“. In: *Review of International Political Economy*, 2019. DOI: 10.1080/09692290.2019.1650796.

Tallberg, Jonas/Sommerer, Thoma/Squatrito, Theresa/Jönsson, Christer: *The Opening Up of International Organizations*. Cambridge, MA: Cambridge University Press 2013.

Zürn, Michael: *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford, UK: Oxford University Press 2018.