

Erster Beratungsgegenstand:

2. Regieren: Global Governance auf dem Rückzug?

Philipp Dann, Berlin

Inhalt

	Seite
I. Global Governance und ihr vermeintliches Ende	59
II. Multiperspektivische Analyse der Metamorphosen von Global Governance	62
1. Postkoloniale Perspektive auf Nord und Süd	63
2. Politökonomische Perspektive auf Markt und Staat	67
3. Epistemische Perspektive auf Recht, Politik und Expertise	70
4. Politökologische Perspektive auf Mensch und Planet	74
III. Schluss	75

Wahrscheinlich stehen uns allen noch die Bilder vom Chaos am Flughafen von Kabul vor Augen. Menschen, die verzweifelt in eines der letzten Flugzeuge gen Westen drängen, den baldigen Zusammenbruch ihrer Ordnung fürchtend. Oder das Bild vom letzten amerikanischen Soldaten in Afghanistan, Chris Donahue, der im fahlgrünen Licht des Nachtsichtgeräts mit gesenktem Kopf in das Flugzeug geht. Das Ende des Afghanistan-Einsatzes kann als letzter Nagel im Sarg eines liberalen Ordnungsanspruchs verstanden werden, eines Anspruchs, die Welt mit Recht, aber zur Not auch mit Gewalt liberaldemokratisch zu gestalten.

Die Bilder Afghanistans helfen vielleicht auch, uns an die Stimmung zu erinnern, die im Herbst 2019 den Vorstand bewogen haben mag, das Thema meines Referats zu formulieren: ‚Global Governance auf dem Rückzug?‘

Erinnern Sie sich noch an den Herbst 2019? In gewisser Weise ist es eine fast fremde Zeit – als man ziemlich sicher mit einem zweiten Wahlsieg von Donald Trump rechnen musste, als der Brexit verhandelt wurde und als also ebenfalls allenthalben ein Ende des liberalen Multilateralismus konstatiert wurde. Schaut man aus dieser Warte auf das übergeordnete Thema unserer Tagung (‚Machtverschiebungen‘), so scheint die Verschiebung ein-

deutig: Sie liegt in der Abkehr vom Internationalen, der Rückwendung zum Nationalen, dem Ende von Global Governance.

Aber 2019 war auch das Jahr, in dem das Pariser Klima-Abkommen durch den Aktivismus einer Greta Thunberg neue Schubkraft erhielt, nach dem die Weltgemeinschaft mit dem Global Compact for Migration normsetzende Gestaltungskraft bewiesen hatte – und natürlich war es das Jahr vor Corona. Nimmt man *diese* Entwicklungen in den Blick, dann ist die Antwort auf die Frage nach dem Stand von Global Governance nicht mehr so eindeutig. Angesichts solch globaler Herausforderungen stellt sich eigentlich nicht die Frage, *ob*, sondern allein *wie* globales Regieren ausgeübt wird.

Die Antwort auf die Frage nach dem Wandel von Global Governance kann also keine einfache sein. Es gab eben nicht nur Trump und die Nationalisten, sondern eine Gemengelage von Verschiebungen und Kontinuitäten – je nachdem worauf man die Aufmerksamkeit richtet.

Diese Beobachtung führt zu meiner ersten These:

Das mir gestellte Thema ist nicht nur eines vom Wandel des Gegenstandes, sondern wirft auch die Frage nach den Methoden seiner Untersuchung auf. Aber für die Beantwortung der Frage nach dem Stand von Global Governance und der Rolle des Rechts darin gibt es keinen archimedischen Punkt der Analyse. Vielmehr kann man Wandel und Stasis in Global Governance nur multi-perspektivisch verstehen und sollte dazu das Wissen verschiedener Disziplinen und ihrer Theorien nutzen.

In diesem Sinne möchte ich vier Perspektiven entwickeln, gleichsam durch vier verschiedene Brillen auf unser Thema schauen: Eine Nord-Süd-Perspektive, informiert durch postkoloniale Theorie; eine politökonomische Perspektive, die das Verhältnis von Markt und Staat untersucht; drittens, eine epistemische Perspektive, mit der das Zusammenspiel von Recht, Politik und Wissen besser verstanden werden kann. Und schließlich eine politökologische Perspektive, um das Verhältnis von Mensch und Natur zu thematisieren.

Diese Perspektiven erschließen das Wissen und die Diskurse anderer Disziplinen, die in der einen oder anderen Weise ihrerseits völkerrechtliche Diskussionen informiert und geprägt haben. In gewisser Weise helfen sie also, auch völkerrechtliche Debatten zu entschlüsseln.

Durch diese Perspektiven, so jedenfalls meine Hoffnung, werden jeweils Teilaspekte meiner inhaltlichen Generalthese verständlich, die wie folgt lautet:

Wir erleben in der Tat derzeit das Ende einer jedenfalls ideellen Ära des globalen Regierens. Vier tragende Säulen der *bisherigen* Global Governance sind erschüttert: ihr Eurozentrismus, ihr Marktliberalismus, das Vertrauen in expertokratisches Recht und unsere unhinterfragte Verortung im Anthropozentrismus. Aber eingestürzt sind diese Säulen und damit das Gebäude von Global Governance noch nicht. Im Gegenteil: Recht ist lang-

sam, Institutionen sind beständig. Zu beobachten ist vielmehr neben der Erschütterung eine allmähliche Metamorphose von Global Governance.

Worin genau Erschütterung und Metamorphose bestehen, möchte ich in drei Schritten erläutern: Zunächst möchte ich klären, was unter ‚Global Governance‘ verstanden wird, in welchem Verhältnis sie zum Völkerrecht steht und woran deren vermeintliches Ende im völkerrechtlichen Schrifttum der letzten Jahre festgemacht wurde. Sodann werde ich im Hauptteil meines Referats Merkmale und Veränderungen der Globalen Governance aus den vier genannten Perspektiven untersuchen und so je Teilaspekte der Metamorphose freilegen. Ich schließe mit ein paar Folgerungen.

I. Global Governance und ihr vermeintliches Ende

Zum ersten Teil: Was ist gemeint, wenn von Global Governance die Rede ist?

Der Begriff wurde in den frühen 1990er Jahren zunächst in der Politikwissenschaft geprägt, weist aber dem Recht von Anbeginn eine bedeutende Rolle zu.¹ Er bezieht sich auf eine neue Form des ‚Regierens jenseits des Nationalstaates‘, die vor allem mit zwei Kennzeichen beschrieben wird:²

Zunächst meint Global Governance ein System globalen Regierens durch inter- und transnationale Institutionen, die nicht zuletzt durch Rechtsetzung und neue Formen der Rechtsdurchsetzung internationale öffentliche Gewalt ausüben und zwar in immer mehr Sachbereichen gegenüber Staaten, in zunehmenden Maße aber auch gegenüber Privaten.

Zweitens zeichnet sich dieses System des globalen Regierens dadurch aus, dass es normativ begründet, begrenzt und angeleitet wird durch seine Ausrichtung auf vermeintlich universale, der Weltgemeinschaft gemeinsame, normative Prinzipien. Dazu zählen als universal angesehene öffentliche Güter und gemeinsame Werte – wie Menschenrechte, Rule of Law oder Freihandel.

Aber Vorsicht! Lassen Sie sich durch diese womöglich schon häufig gehörte und irgendwie selbstverständlich klingende Beschreibung nicht einschläfern!

In dieser Beobachtung eines eigenständigen Systems globalen Regierens liegt die radikale These eines fundamentalen, ja kategorialen Wandels

¹ Michael Zürn *Regieren jenseits des Nationalstaats*, 1997; James N. Rosenau/Ernst Otto Czempiel (Hrsg.) *Governance without Government*, 1992.

² Michael Zürn *Theory of Global Governance*, 2017; Liesbet Hooghe/Tobias Lenz/Gary Marks *Theory of International Organization*, 2019; Anne Marie Slaughter *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, 2004.

der globalen Ordnung: Behauptet wird nicht weniger als die Entstehung einer öffentlichen Gewalt *jenseits* der Staaten, die *eigenständig* Herrschaft ausübt und *eigene* Legitimation beansprucht. Das bislang strikt horizontal gedachte internationale System, das allein auf der freiwilligen Teilnahme souveräner Staaten beruhte, erhält nun ein Element der *vertikalen* Herrschaft. Staaten und andere, zunehmend auch private Akteure können gegebenenfalls überstimmt und gezwungen werden. Es geht also nicht nur um eine bloß quantitative Zunahme an internationalen Organisationen und Völkerrecht, sondern um eine *kategoriale* Wandlung! Die Rede ist nun von einem *postwestfälischen* Zeitalter, in dem Staaten als die wesentlichen Protagonisten des westfälischen Systems zwar nicht überflüssig, aber doch in ein größeres System eingebaut werden.³

Die Entstehung dieses Systems (nicht ihre erste Beschreibung) fällt in die 1970er Jahre. Sie wurde angetrieben von den USA und ihren Verbündeten zur Sicherung und Verbreitung ihres liberal-demokratischen Modells.⁴ Das Ende des Kalten Krieges und die 1990er Jahre sind nicht etwa der Anfang, sondern eher der Höhepunkt dieses Systems. Wenn ich hier von Global Governance spreche, meine ich also globales Regieren in der Zeit von etwa 1975 bis 2010, als die von mir behauptete Metamorphose einsetzt.

Der zunächst politikwissenschaftliche, deskriptiv-analytische Begriff der Global Governance hat bald eine normative Entsprechung und Aufnahme im völkerrechtlichen Diskurs gefunden – vielleicht am stärksten zugespitzt im Modell des völkerrechtlichen Konstitutionalismus: Auch dieser konstatiert ein Moment der Hierarchie und Herrschaft, das aber an Werte gebunden bleibt. Aus konstitutionalistischer Sicht ist Global Governance das Versprechen einer verrechtlichten Globalisierung; die normativ angeleitete Zähmung der zwischenstaatlichen Anarchie.⁵

Nicht zuletzt aus rechtswissenschaftlicher Perspektive werden ab den 2000er Jahren aber auch Zweifel an der öffentlichen Herrschaftsausübung durch internationale Organisationen und transnationale Netzwerke geäußert. Der Ansatz eines Global Administrative Law (GAL), der verwaltungsrechtliche Kategorien zur Erforschung und Einhegung von internati-

³ Richard Falk *Law in an emerging Global Village: A Post-Westphalian Perspective*, 1998; retrospektiv zuspitzend Udo Di Fabio, *Herrschaft und Gesellschaft*, 2019, 235.

⁴ Niall Ferguson/Charles Maier/Erez Manela/Daniel Sargent (Hrsg.) *The Shock of the Global: 1970s*, 2011; Quinn Slobodian *Globalisten*, 2019.

⁵ Jan Klabbers/Anne Peters/Geir Ulfstein (Hrsg.) *The Constitutionalization of international law*, 2011; Thomas Kleinlein *Konstitutionalisierung im Völkerrecht*, 2011; Christian Tomuschat *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law (Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 281) 2001*.

onalen Organisationen fruchtbar macht, ist vielleicht am bekanntesten.⁶ In der Sache am konsequentesten zu Ende gedacht hat es wohl der Ansatz der International Public Authority (IPA), der die Ausübung öffentlicher Herrschaft zum Kern der Beobachtung und Ausgangspunkt dogmatisch-rechtswissenschaftlicher Reform- und Einhegungsideen macht.⁷ IPA, GAL, aber auch andere sehen die grundlegende Schwäche der Global Governance in der mangelnden Legitimation dieser neuen Herrschaft.⁸

Zu diesen gleichsam internen Zweifeln kommen externe Herausforderungen hinzu: Vor allem das Aufkommen neuer Mächte wie China und der anderen BRICS-Staaten untergraben das US-geführte multilaterale System ab den 2000er Jahre immer deutlicher. Das eigentliche ‚annus horibilis‘ mit der Wahl des Populisten und Anti-Multilateralisten Trump und dem Brexit-Referendum ist dann aber 2016. Es bringt, so dachten viele, die Zerstörung der Global Governance von innen her.

In den folgenden Jahren entsteht eine lebhafte völkerrechtliche Diskussion zum sogenannten ‚populist backlash‘.⁹ Im Kern werden darin drei Aspekte als wesentlich markiert: Zunächst wird betont, dass populistische Regierungen nationale Souveränität zum überragenden Maßstab ihres Handelns machen (‚America First‘) und allein Staaten als legitime Akteure im Völkerrecht ansehen. Daraus folgt, zweitens, die Abkehr von multilateralen Institutionen und multilateralen Verträgen als geeignete Foren und Formen internationaler Kooperation – symbolisiert in publikumswirksamen Kündigungen und Austritten (etwa des Pariser Klima-Abkommens, des Iran-Abkommens oder auch des Brexit). Schließlich werden, drittens, liberale Werte selbst in Frage gestellt und sogar zentrale Regeln des Völkerrechts (wie etwa das Gewaltverbot im Falle der russischen Invasion der Krim) missachtet.

⁶ *Benedict Kingsbury/Nico Krisch/Richard Stewart* The Emergence of Global Administrative Law, *Law and Contemporary Problems* 68 (2005), 15; *Christoph Möllers/Andreas Voßkuhle/Christian Walter* (Hrsg.) *Internationales Verwaltungsrecht*, 2007.

⁷ *Armin von Bogdandy/Philipp Dann/Matthias Goldmann* Völkerrecht als öffentliches Recht, *Der Staat* 49 (2010), 23; *Bogdandy/Goldmann/Ingo Venzke* From Public International to International Public Law, *EJIL* 28 (2017), 11.

⁸ *Carol Harlow* Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values, *EJIL* 17 (2006), 187 ff.; *Eyal Benvenisti* The Law of Global Governance, 2014, 196; *Möllers* Transnationale Behördenkooperation, *ZaöRV* 75 (2005), 351.

⁹ *Heike Krieger* Populist Governments and International Law, *EJIL* 2019, 971; *James Crawford* The Current Political Discourse Concerning International Law, *Modern Law Review* 2018, 1; *Martti Koskeniemi* Enchanted by the Tools, *ASIL Proceedings* 2019, 3; *Anne Orford* International Law and the Populist Moment, *ASIL Proceedings* 2019, 21; *Karen Alter* The Future of International Law, *iCourts Working Paper Series* 2017, 25; *Stefan Talmon* United States and Trump: Gravediggers of International Law, *Chinese Journal of International Law* 18 (2019), 645.

In der Summe, so ist diese jüngere, völkerrechtliche Diskussion zu verstehen, markieren diese Aspekte die Rückkehr zum nationalen Souveränitätsdenken. Global Governance ist aus dieser Perspektive eindeutig auf dem Rückzug.¹⁰

II. Multiperspektivische Analyse der Metamorphosen von Global Governance

Während sich der völkerrechtliche Diskurs in den letzten Jahren auf diese nationalistische Herausforderung konzentriert hat, möchte ich die Aufmerksamkeit heute auf einen weiteren Horizont und andere Veränderungen richten – und komme damit zum zweiten Abschnitt und Hauptteil meines Referats.

Meine These ist, wie vorhin schon erwähnt, dass sich in den letzten fünf bis zehn Jahren in der Tat einiges an der Global Governance und der Rolle des Völkerrechts darin verändert hat – aber dass man diese Veränderungen nur erkennen kann, wenn man die Wissensbestände *anderer* Disziplinen heranzieht – und einen weiteren historischen Blick entwickelt. Ich möchte insofern einen multi-perspektivischen Ansatz verfolgen. Dieser nutzt extra-juridisches Wissen, um die Funktionen, Mechanismen und Hintergrundverständnisse der Global Governance besser zu verstehen.¹¹ Es ist zugleich ein Ansatz, der zwar sich auf Diskurse in anderen Disziplinen bezieht, die ihrerseits aber den rechtswissenschaftlichen Diskurs informiert haben.

In diesem Sinne sei Global Governance und ihr Völkerrecht im Folgenden aus vier theoretisch-informierten Perspektiven betrachtet: einer postkolonialen, einer politökonomischen, einer epistemischen und einer politökologischen. Ich werde jede Perspektive kurz vorstellen und fragen, was sie an der Global Governance und ihrem Völkerrecht seit den 70ern sichtbar macht. Vor diesem Hintergrund untersuche ich dann jeweils, ob

¹⁰ Die Bewertung dieses Befundes im völkerrechtlichen Schrifttum fällt allerdings unterschiedlich aus, je nachdem welches Grundverständnis vom Völkerrecht man verfolgt: Wer, wie die liberalen Konstitutionalisten, das mit der Global Governance entstandene Völkerrecht als Fortschritt hin zu einer wahrhaft verrechtlichten globalen Kooperation denkt, ist enttäuscht. Wer, wie eher konservative Realisten, darin nur eine ohnehin etwas illusorische und ideologische Überfrachtung der normativen Grundstruktur der Staatenwelt sieht, ist weniger überrascht und besorgt. Und wer, wie die eher progressiven Critics, in Global Governance und ihrem Völkerrecht nicht nur eine ideologische Überfrachtung, sondern auch einen Missbrauch der rechtlichen Form für politische und ökonomische Zwecke ansah, der schöpfte eher Hoffnung, das die Katastrophe Trump auch eine kathartische Wirkung haben könne.

¹¹ Ino Augsberg (Hrsg.) Extra-juridisches Wissen im Verwaltungsrecht, 2013.

und was sich in den letzten Jahren verändert hat und wie sich dies im Recht niederschlägt.

Ich gebe zu, dass für ein solches multi-perspektivisches Kaleidoskop hier eigentlich zu wenig Zeit ist. Es kann daher nur um eine Miniatur gehen. Aber ich hoffe, dass auch in dieser Miniatur die großen Linien erkennbar werden.

1. *Postkoloniale Perspektive auf Nord und Süd*

Zunächst also zur postkolonialen Nord-Süd-Perspektive. Was ist damit gemeint und was macht sie sichtbar an der seit den 1970er Jahren entstandenen Global Governance und der Rolle des Rechts darin?

Die Nord-Süd-Perspektive kann zunächst einfach die Frage nach der Rolle der Länder des Globalen Südens im Völkerrecht und der internationalen Ordnung sein. Man kann sie aber auch theoretisch etwas anreichern und dazu auf postkoloniale Theorie zurückgreifen.

Postkoloniale Theorie ist im Kern eine Diskursanalyse.¹² Sie unterstreicht, wie zentral es ist, wer Begriffe und Konzepte zu prägen vermag und wie sehr Begriffsbildung von politischen Machtkonstellationen abhängig ist. Auf dieser Grundlage untersucht sie, wie es der kolonisierende Norden spätestens seit dem 19. Jahrhundert vermocht hat, seine eigenen, partikularen Interessen und Gesellschaftsentwürfe als universale Werte darzustellen, alle anderen Entwürfen dagegen als strukturell minderwertig und reformbedürftig zu klassifizieren – und wesentliche Diskurse somit eurozentrisch auszurichten.

Recht ist in dieser Perspektive auch ein Diskurs – und sogar ein besonders machtvoller. Mit Recht werden Erwartungen, Interessen und Werte in normative Form gegossen, legitimiert *und gegen andere* Werte und Interessen durchgesetzt. Völkerrecht war in dieser Perspektive ein zentrales Instrument, um nördliche Interessen und Eurozentrismus zu sichern und zu legitimieren; es wurde benutzt, um Standards zu setzen, die vom Norden kontrolliert werden konnten – Standards darüber, wer souverän ist, wessen Territorialherrschaft anerkannt wird, wer Verträge schließen darf.¹³

Was macht diese Perspektive an Global Governance sichtbar?

Aus Sicht des Globalen Südens fällt an der Phase seit den späten 1970er Jahren vor allem auf, dass nicht die Vereinten Nationen, sondern vom Wes-

¹² Zur Einführung allgemein *Maria do Mar Castro Varela/Nikita Dhawan* Postkoloniale Theorie, 2015; mit Blick auf das Recht, *Maxim Bönnemann/Maximilian Pichl* Postkoloniale Theorie in: Andreas Fischer-Lescano et al (Hrsg.) *Neue Theorien des Rechts*, 2020, 359.

¹³ *Antony Anghie* Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, 2005; *Carl Schmitt* Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europeum, 1950.

ten dominierte Finanzinstitutionen, vor allem die sog. Bretton Woods Institutionen (Weltbank und Internationaler Währungsfond) die wesentlichen diskursiven Stichwortgeber der internationalen Entwicklungen wurden.¹⁴ Es ist aus dieser Perspektive ein plastisches Detail, aber wohl auch kein Zufall, dass es just die Weltbank war, die den Begriff Governance 1989 überhaupt erst in den politischen Diskurs einführte.¹⁵

Gerade im Recht dieser Organisationen ist nun aber das Prinzip souveräner Gleichheit suspendiert, wie es in Art. 2 I der UN-Charter niedergelegt, gewohnheitsrechtlich anerkannt und letztlich ein Grundaxiom des Völkerrechts ist. Die Gründungsverträge dieser Organisationen sehen stattdessen ein System gewichteter Stimmen vor und weisen Stimmrechte nach der Höhe der Kapitaleinlagen zu.¹⁶ Entsprechend haben die USA und ihre finanzstarken Verbündeten stets die Mehrheit in den Organen. Seit den späten 1970er Jahren beschlossen diese Organisationen nun aber zunehmend spezifischere Standards, die insbesondere Privatisierung und Deregulierung der Wirtschaft forderten, also tief in die innerstaatliche Autonomie der Länder eingriff – und knüpfte die Vergabe von Entwicklungskrediten vertraglich an die Umsetzung dieser Standards.¹⁷

Zugleich – und aus Sicht des Südens genauso problematisch – sind diese Institutionen nur selektiv an allgemeines Völkerrecht gebunden: Zwar besitzen sie Rechtspersönlichkeit und müssen daher grundsätzlich Völkerrecht beachten. Aber da sie zum Beispiel nicht Vertragsparteien der Menschenrechtspakte sind, besteht keine Bindung an Menschenrechte. Außerdem unterfallen ökonomische Interventionen nach herrschender Meinung nicht dem allgemeinen völkerrechtlichen Interventionsverbot.¹⁸ Gegen diese spezifische Form der Ausübung internationaler öffentlicher Gewalt fehlt Staaten und Bürgern des Südens also nicht nur politischer, sondern auch rechtlicher Schutz.

¹⁴ *Ngair Woods* The Globalizers: IMF, the World Bank, and their Borrowers, 2006.

¹⁵ Weltbank, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, 1989; zum Begriff Governance auch *Christoph Möllers* European Governance: Meaning and Value of a concept, CMLRev 43 (2007), 313.

¹⁶ *Philipp Dann* Entwicklungsverwaltungsrecht, 2012, 161 f.

¹⁷ *Dann* Entwicklungsverwaltungsrecht, 78 ff.; *Celine Tan* Governance through development, 2011; *Graham Harrison* The World Bank and Africa, 2004; zum Kontext *Dann* Ideengeschichte von Recht und Entwicklung in: *Dann/Stefan Kadelbach/Markus Kaltenborn* (Hrsg.) Entwicklung und Recht 2014, 26 ff.

¹⁸ *Dann* Entwicklungsverwaltungsrecht, 225 ff.; *Brun Otto Bryde* Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln, in: *Ingo von Münch* (Hrsg.) FS Schlochauer, 1981, 227 ff.; *Klaus Bockslaff* Das völkerrechtliche Interventionsverbot als Schranke außenpolitische motivierter Handelsbeschränkungen, 1987.

Anders formuliert: Versteht man unter Global Governance eine neue Form der internationalen Herrschaft – dann fanden sich die meisten Staaten des Globalen Südens vor allem in der Position der Herrschafts*unterworfenen*, nicht der Herrschenden wieder. Kurzum: Aus postkolonialer Nord-Süd-Perspektive erweist sich Global Governance als Ausdruck einer erneuerten Diskursdominanz des Nordens, der Relativität des Prinzips souveräner Gleichheit und als eine Phase, in der statt Verrechtlichung eher die Unvollständigkeit der Rechtsbindung sichtbar wurde. Global Governance stellt sich aus dieser Perspektive als zutiefst eurozentrisch dar.

Hat sich daran in den letzten Jahren etwas geändert? Gab es Veränderungen, die sich im Völkerrecht niederschlagen?

In der Tat denke ich, dass es hier einen signifikanten Wandel gegeben hat, der sich auch im Recht und im Diskurs darüber niederschlägt. Zwei Beispiele möchte ich nennen: Zunächst hat sich die Rolle der Bretton Woods Institutionen in den letzten Jahren relativiert. China hat zusammen mit anderen BRIC-Staaten 2015–16 zwei alternative Finanzinstitutionen¹⁹ gegründet und zudem das Seidenstraßen-Projekt forciert. Es tat dies nicht zuletzt, weil insbesondere die USA einer Anhebung der chinesischen Stimmrechte in den Bretton Woods Institutionen nicht zustimmte.²⁰ Die BRICS-Staaten haben sich also stattdessen eigene Finanzinstitutionen geschaffen, die nun mit Weltbank und IWF konkurrieren.²¹

Aus Sicht des Globalen Südens hat diese institutionellen Fragmentierung die Diskursdominanz des Nordens relativiert. Die neuen Organisationen haben andere Regeln für die Kreditvergabe. Allerdings – und das ist aus Sicht des Südens genauso wichtig wie ernüchternd – folgen auch die neuen Organisationen demselben System gewichteter Stimmen. Auch hier werden kreditsuchende, ärmere Staaten also nicht gleichbehandelt.²²

¹⁹ Dies sind die Asian Infrastructure and Investment Bank (AIIB) und die New Development Bank (NDB). Zum Kontext *Dann* Institutional Law and Development Governance, Law and Development Review 2019, 547 ff.

²⁰ *Robert H. Wade/Jakob Vestergaard* Protecting Power: How Western States Retain The Dominant Voice in The World Bank's Governance, *World Development* 46 (2013), 153; *Xiaohui Wu* Friendly Competition for Co-Progressive Development: The Asian Infrastructure Investment Bank vs. the Bretton Woods Institutions, *Chinese Journal of International Law* 16 (2017), 41; *Daniel C. K. Chow* Why China established the AIIB, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 49 (2016), 1255.

²¹ Zugleich vermögen sich China und andere ‚starke Staaten‘ von der Diskursdominanz der IFIs zu befreien, s. *Dann/Michael Riegner* The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the evolution of the global order, *Leiden Journal of International Law* 2019, 549 f.

²² Zur Rolle von Staaten des Globalen Südens in IOs genereller, *Ayelet Berman* Accor-dion-Governance, NUS Working Papers 19/02 (2019).

Ein zweites Beispiel für den Wandel beruht auf einer eher wissenschaftssoziologischen Beobachtung. In den letzten Jahren ist eine bemerkenswerte Pluralisierung des völkerrechtswissenschaftlichen Diskurses zu registrieren. Wenn es darum geht, wo zentrale völkerrechtliche Debatten ausgetragen werden und wer Begriffe prägt, so scheint die amerikanisch-westliche Debatte nicht mehr ganz so dominant. Das *American Journal of International Law*, jahrzehntelang der heilige Gral der völkerrechtlichen Diskussion ist immer noch eine sehr wichtige Zeitschrift, aber nicht mehr ohne Konkurrenz; es gibt nun auch ein *Chinese Journal of International Law* und viele andere Plattformen jenseits des Westens. Selbst die sogenannten *Third World Approaches to International Law* sind als wesentliche Denkrichtung im Völkerrechtsdiskurs heute anerkannt. Man könnte sagen, dass es noch nie einen derart pluralen globalen Diskurs über Völkerrecht gegeben hat.²³

Fasst man diese erste, postkoloniale Perspektive zusammen, so wird klar, dass die nördliche Diskursdominanz, ihr Eurozentrismus jedenfalls erschüttert ist. Dies hat institutionelle Aspekte (die vom Westen dominierten Organisationen haben Konkurrenz erhalten) wie auch wissenschaftssoziologische (der völkerrechtswissenschaftliche Diskurs ist pluraler denn je).²⁴ Rein diskursive Veränderungen stehen neben solchen im Recht und in der Praxis der Staaten.

Allerdings muss man auch festhalten, dass Finanzinstitutionen natürlich weiter bestehen und auch weiter Herrschaft ausüben. Sie werden nur nicht mehr allein vom westlichen Block, sondern auch von China dominiert. Für ärmere, schwächere Staaten des Globalen Südens hat sich insofern wenig gewandelt.

2. *Politökonomische Perspektive auf Markt und Staat*

Die zweite Perspektive, die ich einnehmen möchte, ist die politökonomische. Was bedeutet dies?

Politökonomisch bezieht sich hier nicht auf eine vorgefertigte, inhaltlich determinierte Theorie, sondern meint eine Perspektive, die (etwa bei Max

²³ Ein drittes Beispiel für die Veränderungen in Nord-Süd-Dimension sind die 2015 beschlossenen Sustainable Development Goals. Anders als die im Jahr 2000 beschlossenen Millennium Development Goals formulieren sie nicht mehr nur Ziele nur für den Süden, sondern für alle Staaten, auch die des Nordens. Zudem erfolgte ihre Erarbeitung in einem wesentlicher breiteren diskursiv-politischen Prozess als noch in den 1990ern, der zudem deutlich politisch aufgeladener war.

²⁴ Die Parallelen, aber auch Unterschiede zur Dekolonialisierungsphase der 1950er bis 70er Jahre sind interessant, s. *Dann/Bernstorff* The Battle for International Law: An Introduction, in: Dies. (Hrsg.), *The Battle for International Law*, 2019, 1 ff.

Weber²⁵) das Verhältnis von Staat und Wirtschaft in den Blick nimmt. Die in dieser Perspektive verhandelte Grundfrage lautet, wie Staat und Markt zueinander stehen (ob es getrennte Sphären sind oder der Markt dem Staat gar vorausliegt) und wie Ressourcen an Macht, Wohlstand oder Wissen in Staat und Gesellschaft verteilt sind.

Typischerweise basiert politökonomische Analyse (wie der Name schon nahelegt) auf wirtschafts- und politikwissenschaftlichem Wissen. Aber auch für die rechtswissenschaftliche Analyse kann diese Perspektive produktiv sein, indem sie Kontexte und Hintergrundannahmen des Rechts deutlicher macht. So kann etwa die Annahme, das Privatrecht sei dem öffentlichen Recht und vielleicht gar der Verfassung vorgelagert (eine unter Privatrechtlern nach wie vor nicht unpopuläre Vorstellung) als eine liberale und also politische Setzung erkannt werden.²⁶ Politökonomische Analyse kann zudem helfen, ökonomische Interessen hinter dem Recht oder die Effekte von Recht erkennbar zu machen.

Dabei ist sie zu unterscheiden von einem Law-and-Economics-Ansatz. Dieser fragt und bewertet Recht vor allem nach Effizienzkriterien. Die politische Ökonomie fragt und wertet dagegen breiter. Sie ist gerade nicht auf vermeintlich rationale Akteure in einem vermeintlich rationalen Markt fokussiert, sondern tritt aus dem Marktdenken heraus und fragt nach Voraussetzungen und Kontexten des Marktes.

Wie lässt sich nun das Völkerrecht der GG aus dieser Perspektive charakterisieren? Was wird sichtbar? Auch hier seien zwei Punkte genannt:

Zunächst wird sichtbar, welch besondere und herausgehobene Stellung das liberale Weltwirtschaftsrecht darin hat. Die normativen Prinzipien, die die Ausübung von internationaler öffentlicher Gewalt begründen und begrenzen sollten, waren insbesondere die des Freihandels und der privaten Eigentums-, nämlich Patentinhaber- und Investorenrechte. Im Völkerrecht fand dies seinen stärksten Ausdruck in der völkervertraglichen Etablierung der WTO 1995 und dem Ausbau des Patent- sowie des Investitionsschutzrechts.²⁷ Alle drei Bereiche wurden zudem mit effektiven Rechtsschutzmechanismen versehen, dem Dispute Settlement Body in der WTO und einem immer dynamischeren System der Schiedsgerichtsbarkeit im Investitions-

²⁵ Max Weber *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; s. etwa auch Schriften von *Albert Hirschman* *The Passions and the Interests*, 2013 oder *Karl Polanyi* *The Great Transformation*, 1944.

²⁶ *Dieter Grimm* *Verfassung und Privatrecht im 19. Jahrhundert*, 2017; *Marietta Auer* *Der privatrechtliche Diskurs der Moderne*, 2014; *Christoph Menke* *Kritik der Rechte*, 2015.

²⁷ *Markus Krajewski* *Wirtschaftsvölkerrecht*, 5. Aufl. 2021, 52 ff.; *Alexander Peuker* *Immaterialgüterrecht und Entwicklung*, in: Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.) *Entwicklung und Recht*, 1. Aufl. 2014, 189 ff.

recht. Man kann hier von einer harten Verrechtlichung sprechen, die sich durch formales Vertragsrecht und effektiven Rechtsschutz auszeichnet.²⁸

Was aus politökonomischer Perspektive nun besonders hervortritt, ist der Umstand, dass es sich hierbei um eine Priorisierung des Marktes und kein allgemein liberales Projekt handelte. Das wird deutlich, wenn man sich klarmacht, dass andere Bereiche des Völkerrechts nicht in dieser Weise verrechtlicht wurden. Das gilt für Bereiche, die eigentlich im Kern eines liberalen Projektes liegen könnten, wie etwa Menschenrechte und Rule of Law, aber auch für andere, wie etwa das Gewaltverbot oder den Umweltschutz. In diesen Bereichen ist aber gerade keine harte Verrechtlichung in oben beschriebener Weise zu verzeichnen.

Die Verrechtlichung in Zeiten der Globale Governance war also selektiv auf die für einen Marktliberalismus wichtigen Gebiete bezogen; es ging nicht um eine generelle Zählung internationaler Anarchie. Aus dieser Perspektive erweist sich auch das, was in der völkerrechtlichen Literatur im Laufe der 2000er Jahre als eher urwüchsige oder systemimmanente Fragmentierung diskutiert wurde, als Konsequenz einer politisch gewollten Priorisierung des Marktrechts.

Die liberale Global Governance seit den 1970er Jahren hatte politökonomisch betrachtet aber noch ein zweites Merkmal – nämlich die Zurückhaltung von Staaten mit zwischenstaatlicher Rechtsetzung in den Bereichen, die dem Marktliberalismus in den Weg kommen konnte. Unter dem Eindruck des Marktparadigmas nahmen Staaten Abstand vom Erlass harter Regeln, schufen Marktmechanismen statt hoheitlicher Gebote oder überließen ganze Bereiche einfach direkt privater Rechtsetzung. Beispiele hierfür bietet vor allem das Umweltvölkerrecht.²⁹ Auch hieran wird deutlich, dass es die Durchsetzung eines Marktes und nicht die Durchsetzung des Rechts war, um die es ging.

Kurzum: Global Governance in ihrer konkreten Ausformung seit den 1970er Jahren war kein politisch neutrales, aber auch kein allgemein liberales Projekt, sondern fest verknüpft mit dem politischen Programm des Marktliberalismus.

Was sind nun die aus dieser Perspektive relevanten Veränderungen und wo steht die internationale Ordnung und das Völkerrecht heute?

²⁸ Die Instrumente zur Durchsetzung der Marktliberalisierung gegenüber dem Globalen Süden durch Weltbank und Internationalem Währungsfonds wurden bereits genannt.

²⁹ Z.B. im Kampf um Wälder, s. *Errol Meidinger* The Administrative Law of Public-Private Regulation: the case of forestry, *EJIL* 2006, 47 ff.; zum Klimaschutz, Robert Falkner, *The Paris Agreement and the new logic of climate politics*, *International Affairs* 92 (2016), 1107.

Zunächst ist hier eine eher allgemeine diskursive Verschiebung zu konstatieren: Wir sind uns inzwischen klarer darüber, dass die spezifische Art der marktliberalen Globalisierung auch Verlierer hat – und zwar nicht nur weit weg, sondern auch hier in Deutschland und Europa. Diese Art der Globalisierung hat ökonomische Ungleichheiten vertieft und kann gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen.³⁰ Zugleich sind uns die dramatischen ökologischen Effekte von unregulierter Globalisierung heute bewusster.³¹

Völkerrechtlich schlägt sich diese Skepsis vor allem in einem Unterlassen, nämlich im Abrücken von Plänen weiterer Marktliberalisierungen nieder. Diese Zurückhaltung findet sich nicht nur in den Programmen von Nationalisten, sondern gerade auch bei Kräften, die kooperatives globales Regieren für unumgänglich halten. Ausdruck davon ist das Scheitern von und der Widerstand gegen neue transregionale Freihandelspakete;³² aber auch die Paralyse der WTO – nicht nur ihres Mechanismus zur Streitbeilegung, sondern auch als normsetzende Organisation. Die spezifische Dynamik der immer weitergehenden völkervertraglich abgesicherten Liberalisierung ist zum Erliegen gekommen.

Zugleich wächst ein Verständnis dafür, dass Staaten auch *innerstaatlich* eine aktive regulierende Rolle in der Gestaltung einer globalisierten Welt spielen können.³³ Dies lässt sich etwa beobachten an den verschiedenen nationalen Gesetzen zu globalen Lieferketten und der zentralen Rolle, die den Staaten in der Umsetzung und Effektivierung des Weltklimavertrages von Paris zukommt. Besonders interessant ist auch die wachsende Rolle von staatlichen Gerichten in der Effektivierung von internationalem Recht. Sie treten zunehmend neben Exekutive und Legislative, ja überholen sie gelegentlich sogar.³⁴

Im Ergebnis wird auch in der politökonomischen Perspektive eine merkliche Veränderung deutlich, aber auch Beharrungskräfte und eine gewisse Diskrepanz zwischen Recht und Diskurs: Auf der einen Seite

³⁰ Thomas Piketty *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, 4. Aufl. 2020.

³¹ Ellen Hey *International Law and the Anthropocene*, ESIL Reflection 5(10), 2016, <<https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2016/11/ESIL-Reflection-Ellen-Hey.pdf>> (Stand 7.11.2021).

³² CETA, TTIP und weitere sogenannte mega-regionale Handelsabkommen, s. etwa Christian Riffel *Mega Regionals*, in MPEPIL 2016; Stefan Griller/Walter Obwexer/Erich Vranes (Hrsg.), *Mega-Regional Trade Agreements*, 1. Aufl. 2017; s. der Beschluss des Rates der EU 6052/19 vom 15.4.2019, der die Verhandlungen von TTIP schlicht für „obsolet“ erklärt, <<https://www.consilium.europa.eu/media/39180/st06052-en19.pdf>> (Stand 7.11.2021).

³³ Benvenisti *Sovereigns as Trustees of Humanity*, AJIL 2013, 295.

³⁴ Benvenisti/George Downs *National Courts, Domestic Democracy and the Evolution of International Law*, EJIL 2009, 59; BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/81).

ist das Völkerrecht der liberalen Global Governance, insbesondere das Wirtschaftsvölkerrecht, und die sie tragenden Organisationen, beständig. Auch eine institutionell geschwächte WTO überwacht die Einhaltung ihrer Regeln. Das harte Recht des Marktes gilt weiter.

Andererseits hat sich aber sowohl der Diskurs über das Recht des Marktes als auch die Praxis von Staaten geändert. Diskursiv ist der Glaube an die Kräfte des Marktes und die Segnungen einer marktliberalen Globalisierung geschwunden. Legislativ ist die Dynamik weiterer Liberalisierungen des Welthandels erlahmt. Stattdessen ist eine Renaissance der Nationalstaaten als Regulierer zu verzeichnen. Der Diskurs über das Verhältnis von Markt und Staat hat sich also durchaus verschoben.

3. *Epistemische Perspektive auf Recht, Politik und Expertise*

Ich komme zu meiner dritten Perspektive, mit der ich das Verhältnis von Recht, Politik und Expertise in Global Governance ausleuchten möchte. Hierzu ließen sich verschiedene Theoriebestände nutzen; ich schlage einen epistemischen Zugang vor. Gefragt wird in dieser Perspektive, wie Wissen und Begriffe entstehen, welches und wessen Wissen relevant wird und welche Verfahren und Kontexte dafür ausschlaggebend sind.³⁵ Epistemologie fragt insofern vor allem nach den Entstehungsbedingungen von Wissen, auch juristischem und legislativem.

Das klingt nun erstmal denkbar abstrakt und weit weg vom Recht. Wenn man mit diesen Fragen im Kopf aber nach der Legitimation von internationalem Recht und seiner Setzung fragt, dann wird eine besondere Facette von Recht in Global Governance gut sichtbar und verständlich.

Der entsprechende Gedankengang beginnt bei einer Versicherung über die Legitimationsgrundlagen von Völkerrecht. Dies ruht traditionell bekanntlich auf dem Konsens von Staaten. Die Einwilligung jedes Staates in seine rechtlichen Pflichten ist das Axiom, auf dem die Anerkennung von internationalen Regeln überhaupt ruht. Im Zuge des Aufkommens von Global Governance gingen internationale Organisationen und transnationale Behördennetzwerke vermehrt dazu über, selbst Regeln zu erlassen, beschlossen diese aber immer häufiger nicht im Konsens, sondern durch Mehrheitsentscheidungen und in der Form von Soft Law.³⁶ Gerade in der

³⁵ *Georges Canguilhem* Wissenschaftsgeschichte und Epistemologie. 1. Aufl. 1979.

³⁶ *Joost Pauwelyn/Ramses Wessel/Jan Wouters* (Hrsg.), *Informal International Lawmaking*, 1. Aufl. 2012; *Armin von Bogdandy/Rüdiger Wolfrum/Bernstorff/Dann/Matthias Goldmann* (Hrsg.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, 2009; *Krisch* *Decay of Consent*, *American Journal of International Law* 2014, 1. Ein Beispiel sind

Zunahme solcher Rechtsetzung wurde nun einerseits ein wesentliches Element der neuartigen internationalen Herrschaft gesehen – andererseits aber auch eine bedeutende legitimatorische Schwäche des Völkerrechts der Global Governance. Ließen sich die Ausweitung von Aktivitäten und zugleich die Schmälerung von Legitimationsgrundlagen wirklich vereinbaren, wurde allenthalben bang gefragt.

In Reaktion auf dieses Legitimationsproblem wurden verschiedene Strategien vorgeschlagen, etwa eine stärkere Verrechtlichung, ausgeweitete Partizipation oder auch die Politisierung der Rechtsetzung.³⁷

Am erfolgreichsten aber war – und hier kommen wir auf die epistemische Perspektive zurück – der Hinweis auf eine andere Entwicklung: Es wurde beobachtet, dass die einschlägigen Regeln häufig durch interne, mit Experteninnen (nicht Diplomaten) besetzte Gremien erarbeitet wurden. Regelmäßig fassten nicht die staatlich besetzten Plenarorgane, sondern mit Spezialisten oder Beamtinnen der Organisationen besetzte Gremien die entscheidenden Beschlüsse.³⁸ Und diese wachsende Bedeutung der Expertise in den Organisationen, so die Beobachtung, könne doch eigentlich auch als eine eigene Legitimationsquelle verstanden werden. Experten brächten überlegenes Wissen und bessere Kenntnisse der Umstände in die Rechtsetzung ein und verleihe den expertokratisch erarbeiteten Regularien eine ganz eigene Autorität – nämlich epistemische Autorität.³⁹ Expertenwissen, so wurde argumentiert, kompensiert den fehlenden Konsens von Staaten. Epistemische Autorität ergänzt den formalen Staatenkonsens.

Sind nun auch an Global Governance und ihrer epistemischen Autorität Veränderungen zu beobachten – und wenn ja, welche?

Meiner Einschätzung nach ist eine Veränderung hier vor allem diskursiver Art, aber noch kaum eine im geltenden Völkerrecht selber. Deutlich ist jedenfalls die immer offenere Kritik an der Zunahme von expertokratischer Rechtsetzung – aus zwei Richtungen:

Im politischen Diskurs zu verorten ist die Kritik der Populisten. Den gewachsenen Einfluss von internationalen Organisationen kritisieren sie

die ‚International Health Regulations‘ der WHO, die weitgehend von Experten ausgearbeitet und mit Mehrheit angenommen wurden. Dazu *Bogdandy/Pedro Villareal*, Die Weltgesundheitsorganisation in der COVID-19 Pandemie, *ZaöRV* 2021, 293.

³⁷ *Isabelle Ley* Opposition im Völkerrecht, 1. Aufl. 2015; *Bernstorff* Die Rolle nicht-staatlicher Akteure bei der Entwicklung und Implementierung des Völker- und Europarechts, Referat auf der Staatsrechtslehrertagung 2019, in: Ute Sacksofsky Öffentliches Recht und Privatrecht, 2020, 381.

³⁸ *Bernstorff*, Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations, in: Bogdandy et. al. (Hrsg.) *The Exercise of Public Authority*, 2010, 777.

³⁹ *Michael Zürn* Theory of Global Governance, 2018, 57; *Krisch*, Liquid Authority in Global Governance, *International Theory* 9 (2017), 237.

als illegitime Macht unverantwortlicher Bürokratien. Sie hinterfragen die vermeintlich epistemische Grundlage ihrer Legitimation und die Überzeugungskraft von expertokratischem Recht. Politik und Rechtsetzung dieser Organisationen werden aus populistischer Sicht nicht als durch besseres Wissen begründet, sondern der Verweis auf Expertise im Gegenteil letztlich bloß als Ausdruck einer globalistischen, anti-staatlichen Ideologie wahrgenommen.⁴⁰

Mit weniger Schaum vor dem Mund, aber in eine ähnliche Richtung geht die Kritik im völkerrechtswissenschaftlichen Diskurs. Hier wird die Problematik der Expertokratie seit längerem thematisiert.⁴¹ Verwiesen wird vor allem auf zwei Probleme: Zum einen konstatieren kritische Stimmen eine fortschreitende Entpolitisierung der Rechtsetzung.⁴² Indem Diskussionen über neue Regularien an Expertengremien delegiert wurden, entfielen politische Diskussionen darüber. Vor allem wo naturwissenschaftliches und ökonomisches Wissen (vermeintlich) weniger Spielraum für politische Wertungen und Gewichtungen lässt, werden Lösungen vermeintlich ‚alternativlos‘. Demgegenüber weisen Kritiker unter anderem darauf hin, dass schon in der Einsetzung und Auswahl der Spezialistinnen eine politische und keine neutrale Entscheidung liege, ‚Expertokratie‘ laufe letztlich auf eine Verschleierung politischer Präferenzen hinaus.

Zum anderen weisen völkerrechtliche Kritiker darauf hin, wie sehr gerade ökonomisches Denken Recht und Rechtsetzung in den letzten Jahrzehnten und also parallel zum Aufkommen von Global Governance kolonisiert habe. Recht werde aus dieser Warte nicht mehr als autonome Struktur und Wertentscheidung verstanden, sondern nur noch als ‚management tool‘ im Dienste einer ökonomischen Logik.⁴³ Darin geht es dann nicht mehr um die Unterscheidung von Recht und Unrecht, sondern um Effizienz und Ineffizienz. Sie sehen hierin die epistemische Konsequenz der Priorisierung des Marktes.⁴⁴

⁴⁰ *Orford*, International Law and the Populist Moment, ASIL Proceedings 2019, 21.

⁴¹ *Koskenniemi*, The Politics of International Law, EJIL 1990, 4.

⁴² *David Kennedy* A World of Struggle: How Power, Law and Expertise shape Global Political Economy, 2016.

⁴³ Auch in den Handlungsformen des Völkerrechts schlägt sich dies nieder, z.B. im Aufkommen von Indikatoren statt Verträgen. Politische Agenden und normative Erwartungen werden hier nicht in Worte und Regeln, sondern in Zahlen gefasst, z.B. in den Millennium bzw. Sustainable Development Goals. Zu Indikatoren nur *Kevin Davis/Benedict Kingsbury/Sally Merry* Indicators as a Technology of Global Governance, Law and Society Review 46 (2012), 71; grundlegend: *Alain Desrosières* The Politics of Large Numbers, 1. Aufl. 1998.

⁴⁴ In einer längerfristigen Perspektive fragte *Orford*, wie wohl Autorität in Zeitalter von Post-Post-Truth aussehen könnte (*Orford*, Scientific Reason and the Discipline of International Law, EJIL 25 (2014), 369). Jedenfalls werden Kenntnis und kritische Auseinanderset-

Während es also in den letzten Jahren eine deutliche diskursive Verschiebung gegeben hat, sind die rechtlichen Konsequenzen marginal. Es ist nicht wirklich zu beobachten, dass geltendes Verfahrensrecht der IOs dahingehend geändert worden wäre, dass die Delegation von Kompetenzen an Expertengremien erschwert oder Verweise auf expertokratisch gesetzte Regularien gestrichen worden wären.⁴⁵ Im positiven Recht selbst scheint mir die Kritik bislang kaum angekommen zu sein.

Im Ergebnis macht diese dritte, epistemische Perspektive also insbesondere einen wichtigen Strang in den Diskussionen über die Legitimation von internationalen Organisationen und Global Governance deutlich. Sie erhellt die Bedeutung von Expertise und epistemischer Autorität hier. Fragt man nach den jüngeren Veränderungen in dieser Hinsicht, so macht die Perspektive die Kritik der Populisten, aber auch anderer und die legitimatorischen Probleme expertokratisch gesetzten Rechts verständlich. Letztlich handelt es sich hierbei aber vor allem um Verschiebungen im Diskurs, nicht um Änderungen im positiven Recht oder der Praxis der Staaten.

4. *Politökologische Perspektive auf Mensch und Planet*

Eine vierte und letzte Perspektive auf Global Governance kann hier nur angedeutet werden, aber sie ist so grundlegend, dass ich sie jedenfalls kurz erwähnen möchte. Es ist eine politökologische Perspektive, die fragt, wie man das Verhältnis von Mensch und Natur erfassen, wie man den Menschen als Teil und im Zusammenhang des gesamten Planeten denken kann.⁴⁶

Wenn ich es richtig sehe, fehlt hierzu ein die Zeiten und Phasen der Global Governance übergreifender Theorierahmen – ja liegt eine wesentliche Verschiebung der letzten Jahre gerade in der Tatsache, dass erst in den letzten Jahren neue Theorien entstehen, um den hergebrachten

zung mit den Strukturen der Wissensproduktion wichtiger. Wir glauben nur, wem wir vertrauen.

⁴⁵ Man könnte überlegen, ob wir gleichzeitig auch eine fortschreitende Entstehung von globalen Öffentlichkeiten verzeichnen – und das Problem der Entpolitisierung dadurch gemildert wird. Man könnte hier auf globale zivilgesellschaftliche Bewegungen wie Fridays for Future oder auch lokale Politisierung durch Einbindung von Betroffenen verweisen. Auch die Erstellung von Indikatoren wird selber politisiert und als wesentlicher Knotenpunkt für die Entstehung politischer Debatten auf globaler Ebene angesehen (so etwa *Rene Uruena Indicators as Political Space*, *International Organizations Law Review* 12 (2015), 1.

⁴⁶ *Thomas Kirchhoff* Zum Verhältnis von Natur und Mensch, *APuZ* 2020, 39; *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, *Politische Ökologie*, 1999; *Richard Peet/Paul Robbins/Michael Watts*, *Global Political Ecology*, 1999.

Anthropozentrismus zu problematisieren und über die Hinwendung zu einem Ökozentrismus jedenfalls nachzudenken.

Was ist mit diesen Begriffen gemeint und wie sind sie mit dem Völkerrecht verbunden?

In einer anthropozentrischen Weltsicht ist das Verhältnis des Menschen zur Umwelt instrumentell gedacht; der Mensch steht im Zentrum der Überlegungen und nutzt die Natur zu seinen Zwecken. Global Governance und ihr Völkerrecht, wie es seit den 1970er Jahren entstand, beruht gänzlich auf einer solchen anthropozentrischen Weltsicht.⁴⁷ Die etwa zeitgleich mit der Global Governance entstehende Umweltbewegung war stets sekundär, wenn nicht selbst instrumentell.⁴⁸

Seit den 1990er Jahren und verstärkt in den letzten zehn Jahren wird nun um ein anderes Verständnis des Verhältnisses von Mensch und Natur gerungen, da die Konsequenzen menschlichen Handelns für den Planeten offensichtlich untragbar sind. Verschiedene Ansätze stehen nebeneinander⁴⁹, aber das wohl zentrale neue Theorem ist das des Anthropozäns. Die aus der Geologie stammende These vom Anthropozän besagt, dass wir seit Mitte des 20. Jahrhunderts ein neues Erdzeitalter beobachten, dass durch die Einwirkung des Menschen auf den Planeten Erde gekennzeichnet ist. Diese Einwirkungen sind ganz weitgehend zerstörerisch und werfen die Frage auf, wie diese in Zukunft zu vermeiden und rückgängig zu machen sind.

Mit Blick auf das Völkerrecht wird darum gerungen, ob im Anthropozän wesentliche Strukturen von Recht und Governance lediglich erweitert und angepasst werden müssen – oder ob wir unsere Rechtskategorien gänzlich hinterfragen oder sogar ganz neu denken sollten.⁵⁰ In Rede stehen vor allem drei Grundkategorien: Souveränität, Rechtssubjektivität und Legitimation. Es geht um die Fragen, wie die Kollision von souveräner Einzelstaatlichkeit und globalem Handlungsbedarf aufgelöst werden kann, ob die Natur in Form von Flüssen oder Wäldern eigene Rechtssubjektivität erhalten sollte;

⁴⁷ Je nach Position ist GG und ökonomische liberale Globalisierung sogar direkt verknüpft mit ‚great acceleration‘, also dem beschleunigten Eingreifen des Menschen in Umwelt (s. Fn. 31, *Hey International Law and the Anthropocene*, ESIL Reflection 5(10), 2016).

⁴⁸ *Sigrd Boysen* Postkoloniale Konstellation, 2021.

⁴⁹ *Louis Kotze* Earth system law for the Anthropocene, *Transnational Legal Theory* 2020, 75; *Anna Grear* Legal Imaginaries and the Anthropocene, *Law and Critique* 2020, 351; *Will Steffen* et al, Planetary Boundaries, *Science* 2015, 736; *Vitorio De Lucia* Competing Narratives and Complex Genealogies, *Journal of Environmental Law*, 2015, 91.

⁵⁰ *Johann Horst* Entanglements: The Ambivalent Role of Law in the Anthropocene, *Leiden Journal of International Law* 2021 [im Erscheinen]; für allgemein rechtstheoretische Diskussion s. *Jens Kersten* Das Anthropozän-Konzept, *Rechtswissenschaft* 2014, 378; skeptisch *Udo Di Fabio* Metamorphosen der Zurechnung, *JZ* 2021, 1073.

und welche legitimatorische Grundlagen es für die anstehen Reformen geben muss.⁵¹

Auch hier sind (wie in der epistemischen Perspektive) Veränderung vor allem im Diskurs über das Recht und weniger im positiven Recht zu erkennen. Man mag auf gewisse Ansatzpunkte hinweisen, wie etwa die Anerkennung von Rechten der Natur in Südamerika oder auf Gerichtsentscheidungen wie das des Bundesverfassungsgerichts vom März.⁵² Aber letztlich ist hier bislang eher ein langsamer Bewusstseinswandel vom unhinterfragten hin zu einem problembewussten Anthropozentrismus denn ein Rechtswandel zu konstatieren.

III. Schluss

Ich komme zum Schluss: Die Frage nach dem Wandel von Global Governance wirft zunächst, so war meine Eingangsüberlegung, die Frage nach der Methode seiner Untersuchung auf. Meine Antwort darauf war die der Multi-Perspektivität. Neben einem Blick auf die jüngere völkerrechtliche Diskussion, die vor allem auf die Rückkehr eines aggressiven nationalstaatlichen Souveränitätsdenkens abstellt, habe ich versucht, vier weitere theoretisch-informierte Perspektiven zu entwickeln.

Zu welchem inhaltlichen Ergebnis kommt man damit? Fügen sich die Bilder, die man aus den verschiedenen Perspektiven sieht, zu einem Ganzen zusammen?

Unbestreitbar ist, dass wir das Ende einer ideellen Ära erleben. Vier tragende Säulen der Global Governance, wie sie seit den 1970er Jahren entstand, sind erschüttert: ihr Eurozentrismus, ihr Marktliberalismus, ihr Vertrauen in expertokratisches Recht und ihre unhinterfragte Verortung im Anthropozentrismus. Aber eingestürzt sind diese Säulen nicht. Statt eines Rückzugs oder gar Endes von Global Governance beobachten wir eher eine Erschütterung von Gewissheiten und eine gewisse Metamorphose. Diese stellen sich vor allem als eine diskursive Erschütterung und Wandlung dar – im völkerrechtswissenschaftlichen wie im gesellschaftlichen und politischen Diskurs. Dem gegenüber sind die Veränderungen im positiven Recht und in der Staatenpraxis weniger ausgeprägt, aber doch erkennbar: eine institutionelle Pluralisierung, ein Stocken neuer Freihandelspakete,

⁵¹ Bruno Latour Das Parlament der Dinge, 2009.

⁵² Zu Rechten der Natur in Südamerika, *Fischer-Lescano/Andreas Gutmann* Nature's Day in Court, *Verfassung und Recht in Übersee* 54 (2021), 323; BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 (1 BvR 2656/81); Ansatzpunkte bieten auch die Sustainable Development Goals oder das Pariser Klima-Abkommen.

eine verstärkte Rolle für Staaten in der Umsetzung und Legitimierung von Völkerrecht.

Dies wirft nicht zuletzt die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Diskurs auf. Dies kann unterschiedlich sein. Recht ist langsam, Institutionen sind beständig. Zuweilen gehen Diskurse dem Wandel im Recht aber auch voraus. In den vier hier entwickelten Perspektiven stellte sich der Zusammenhang von Recht und Diskurs auf zweierlei Weise dar: In den ersten beiden (zu Nord-Süd und Markt-Staat) lieferte der Diskurs eher eine retrospektive Klärung und ein kritisches Abbild des Rechts. In den letzteren beiden Perspektiven dagegen (zu Expertise und Politökologie) sind in den Diskursen eher prospektive Entwürfe eines möglichen zukünftigen Rechts zu erkennen. Mit Blick auf die Frage, ob das Völkerrecht diesen Diskursen folgt, ob Diskurse also eher Vorreiter oder bloß Leerläufer sind, muss man wohl die Beharrungskräfte des Völkerrechts bedenken. Das Konsenserfordernis und das Fehlen zentraler und starker legislativer wie judikativer Organe dürften eher dafürsprechen, dass diese Diskurse im positiven Recht zeitnah eher folgenlos bleiben.

So fragt sich zuletzt, ob man die vielschichtigen diskursiven wie rechtlichen Veränderungen auf einen Begriff bringen kann. Gibt es etwas, was sie prägt und eint? Metamorphose – zu was?

Sicherlich zu beobachten ist eine Pluralisierung und Ent-Westlichung von Global Governance. Die diskursive und in Recht gegossene Dominanz des marktliberalen Modells des Nordens ist mit teils mächtigen Gegenentwürfen sowie nachhaltigen Zweifeln konfrontiert. Politikwissenschaftlerinnen sprechen inzwischen von einem ‚kompetitiven Multilateralismus‘. Ironischer Weise ist durch Trump und die Nationalisten auch eine gewisse Repolitisierung des Internationalen in Gang gekommen. Globale Lösungen sind nicht mehr selbstverständlich, sondern müssen besser begründet werden. Womöglich entsteht erst jetzt eine wirklich globale, weil plurale Rechts- und Regierungsstruktur für unsere Welt. Aber dafür hat sich noch kein überzeugender neuer Begriff gefunden.

Letztlich entscheidend erscheint mir doch etwas Anderes: Unumkehrbar ist die Globalisierung unserer Lebenswelten – und globales Regieren insofern unumgänglich. Die Gestaltung dieser Lebenswelten gerade auch durch Recht bleibt die Aufgabe unserer Zeit – aber es muss ein plural erarbeitetes und politisch erstrittenes Recht sein, keine einseitige Setzung.

Leitsätze des Referenten über:

2. Regieren: Global Governance auf dem Rückzug?

(1) Für die Beantwortung der Frage nach dem Stand von Global Governance und der Rolle des Rechts darin gibt es keinen archimedischen Punkt der Analyse. Wandel und Stasis derselben lassen sich nur multi-perspektivisch und mit dem Wissen verschiedener Disziplinen verstehen. Hier seien vier Perspektiven genutzt: eine postkoloniale, eine politökonomische, eine epistemische sowie eine politökologische. Sie erschließen Diskurse anderer Disziplinen, die auch die rechtswissenschaftliche Diskussion informiert und geprägt haben.

(2) Inhaltlich erleben wir das Ende einer ideellen Ära von Globalem Regieren. Vier tragende Säulen der bisherigen Global Governance sind erschüttert: der Eurozentrismus, der Marktliberalismus, das Vertrauen in expertokratisches Recht und die unhinterfragte Verortung im Anthropozentrismus. Aber eingestürzt sind diese Säulen nicht. Zu beobachten ist neben der Erschütterung eine allmähliche Metamorphose von Global Governance.

I. Global Governance und ihr vermeintliches Ende

(3) Der zunächst politikwissenschaftliche Begriff Global Governance bezieht sich auf ein System globalen Regierens, das sich durch zwei Merkmale auszeichnet: erstens, durch inter- und transnationale Institutionen, die durch Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung internationale öffentliche Gewalt gegenüber Staaten und zunehmend auch Privaten ausüben; zweitens durch den Umstand, dass dieses System normativ begründet, begrenzt und angeleitet werden soll durch seine Ausrichtung auf vermeintlich universale, der Weltgemeinschaft gemeinsame, normative Prinzipien.

(4) Der Begriff enthält die radikale These eines fundamentalen, ja kategorialen Wandels der globalen Ordnung: Das bislang horizontal gedachte internationale System, das allein auf der freiwilligen Teilnahme souveräner Staaten beruhte, erhält nun ein Element der vertikalen Herrschaft.

(5) Die Entstehung dieses Systems (nicht ihre erste Beschreibung) fällt in die 1970er Jahre. Sie wurde angetrieben von den USA und ihren Verbün-

deten zur Sicherung und Verbreitung ihres liberal-demokratischen Modells. Das Ende des Kalten Krieges und die 1990er Jahre sind nicht der Anfang, sondern eher der Höhepunkt dieses Systems.

(6) Begriff und Beobachtung der Global Governance finden Aufnahme bald auch im völkerrechtlichen Diskurs – im Modell des völkerrechtlichen Konstitutionalismus, aber auch in anderen rechtswissenschaftlichen Ansätzen, wie dem Global Administrative Law (GAL) oder dem der International Public Authority (IPA). Sie alle problematisieren die Ausübung öffentlicher Herrschaft und thematisieren als grundlegende Schwäche der Global Governance deren begrenzte Legitimation.

(7) Die völkerrechtliche Diskussion zu Trump und dem ‚populist backlash‘ konstatiert eine Zäsur markiert durch drei Aspekte: Die Ausrichtung an nationaler Souveränität als überragenden Maßstab; die Abkehr von multilateralen Institutionen und multilateralen Verträgen als geeignete Foren und Formen internationaler Kooperation; und die Infragestellung liberaler Werte und Missachtung zentraler Regeln des Völkerrechts.

II. Multiperspektivische Analyse der Metamorphosen von Global Governance

1. Postkoloniale Perspektive auf Nord und Süd

(8) Postkoloniale Theorie zielt auf eine Diskursanalyse. Sie fragt, wie der Norden es vermochte, seine partikularen Interessen als universale, auch im Recht geschützte Werte zu etablieren und zu verteidigen.

(9) Aus postkolonialer Perspektive erweist sich Global Governance als Ausdruck einer erneuerten Diskursdominanz des Nordens – angetrieben von den Bretton Woods Institutionen, in denen die Relativität des Prinzips souveräner Gleichheit der Staaten und statt Verrechtlichung eher die Unvollständigkeit der Rechtsbindung sichtbar wird. Versteht man unter Global Governance eine neue Form der internationalen Herrschaft – dann fanden sich die meisten Staaten des Globalen Südens vor allem in der Position der Herrschaftsunterworfenen, nicht der Herrschenden wieder. Global Governance erweist sich als eurozentrisch.

(10) In den letzten Jahren wurde die nördliche Diskursdominanz jedenfalls erschüttert. Dies hat institutionelle Aspekte (die vom Westen dominierten Finanzorganisationen haben Konkurrenz erhalten) wie auch wissenschaftssoziologische (der völkerrechtswissenschaftliche Diskurs ist pluraler denn je). Rein diskursive Veränderungen stehen neben solchen im Recht und in der Praxis der Staaten. Allerdings bestehen Finanzinstitutionen weiter und üben auch weiter Herrschaft aus. Sie werden nur nicht

mehr allein vom westlichen Block, sondern auch von China dominiert. Für ärmere, schwächere Staaten des Globalen Südens hat sich insofern wenig gewandelt.

2. Politökonomische Perspektive auf Markt und Staat

(11) Politische Ökonomie fragt, wie Staat und Markt zueinander stehen, wie Ressourcen in Staat und Gesellschaft verteilt sind. Sie kann Kontexte und Hintergrundannahmen des Rechts deutlich machen.

(12) Aus dieser Perspektive tritt die Priorisierung und spezifische Verrechtlichung der liberalen Weltwirtschaftsordnung (v.a. WTO, Investitionsschutz) im Gegensatz zu anderen Bereichen des Völkerrechts hervor und zwar selbst solchen Bereichen, die im Kern eines liberalen Projektes liegen könnten (z.B. Menschenrechte), aber auch anderen (z.B. Gewaltverbot). Verrechtlichung war also selektiv auf die für einen Marktliberalismus wichtigen Gebiete bezogen. Die meist als systemimmanent betrachtete Fragmentierung erweist sich als politisch gewollte Folge der Priorisierung des Marktrechts. Die Priorisierung des Marktes fand ihren Ausdruck auch in der Zurückhaltung von Staaten, Bereiche völkerrechtlich zu regulieren, die dem Marktliberalismus im Weg stehen könnten.

(13) Mit Blick auf Veränderung wird eine gewisse Diskrepanz zwischen Recht und Diskurs deutlich: Auf der einen Seite ist das Wirtschaftsvölkerrecht und die sie tragenden Organisationen beständig. Andererseits hat sich sowohl der Diskurs über das Recht des Marktes als auch die Praxis von Staaten geändert. Der Glaube an die Segnungen marktliberaler Globalisierung ist erschüttert. Legislativ ist die Dynamik weiterer Liberalisierung des Welthandels erlahmt. Es ist eine Renaissance der Staaten als Regulierer zu verzeichnen.

3. Epistemische Perspektive auf Recht, Politik und Expertise

(14) Die epistemische Perspektive fragt nach den Entstehungsbedingungen von Wissen, auch juristischem und legislativem.

(15) Mit Blick auf die Legitimationsschwäche von Soft Law, das internationale Organisationen erlassen, macht diese Perspektive eine potentiell neue Form von Autorität in Global Governance sichtbar. Überlegenes Wissen und bessere Kenntnisse der Umstände verleihe expertokratisch erarbeiteten Regularien epistemische Autorität. Expertenwissen kompensiere den fehlenden Konsens von Staaten.

(16) Eine Veränderung ist hier vor allem diskursiver Art, nämlich Kritik aus zwei Richtungen:

Aus populistischer Sicht sind Recht und Politik internationaler Organisationen nicht durch besseres Wissen begründet, sondern umgekehrt bloß Ausdruck einer globalistischen, anti-staatlichen Ideologie.

(17)

(18) Im völkerrechtswissenschaftlichen Diskurs wird zum einen eine fortschreitende Entpolitisierung der Rechtsetzung kritisiert. Wo naturwissenschaftliches und ökonomisches Wissen (vermeintlich) weniger Spielraum für politische Wertungen lasse, werden Lösungen vermeintlich alternativlos. Aber schon in der Auswahl der Spezialistinnen liege z.B. eine politische Entscheidung; ‚Expertokratie‘ verschleierte also nur politischer Präferenzen.

(19) Zum anderen weisen völkerrechtliche Kritikerinnen darauf hin, wie sehr gerade ökonomisches Denken Recht und Rechtsetzung seit dem Aufkommen von Global Governance kolonisiert habe. Recht werde aus dieser Warte nicht mehr als autonome Struktur und Wertentscheidung verstanden, sondern nur noch als ‚management tool‘ im Dienste einer ökonomischen Logik.

(20) Positiv-rechtliche Konsequenzen dieser diskursive Erschütterungen sind marginal.

4. Politökologische Perspektive auf Mensch und Umwelt

(21) Mit Blick das Verhältnis von Mensch und Natur fehlt ein die Zeiten übergreifender Theorierahmen. Gegenüber dem hergebrachten und Global Governance bislang prägenden Anthropozentrismus wird nun ein Ökozentrismus und das geologische Theorem des Anthropozän formuliert.

(22) Im völkerrechtlichen Diskurs wird darum gerungen, ob im Anthropozän rechtliche Strukturen lediglich angepasst – oder ganz neu gedacht werden müssen. In Rede stehen drei Grundkategorien: Souveränität, Rechtssubjektivität und Legitimation. Auch hier ist ein Wandel vor allem im Diskurs über das Recht und kaum im positiven Recht zu erkennen.

III. Schluss

(23) Wir erleben das Ende einer ideellen Ära von Global Governance. Eurozentrismus, Markliberalismus, Vertrauen in expertokratisches Recht und die Verortung im Anthropozentrismus als tragende Säulen der Global Governance sind erschüttert, aber eingestürzt sind sie nicht. Statt eines Rückzugs oder gar Endes von Global Governance beobachten wir eher

Bitte prüfen
(17) fehlt

eine Erschütterung von Gewissheiten und eine Metamorphose. Diese stellen sich vor allem als eine diskursive Erschütterung und Wandlung dar. Veränderungen im positiven Recht und in der Staatenpraxis sind weniger ausgeprägt, aber in den ersten beiden Perspektiven durchaus gut erkennbar.

(24) Das Zusammenspiel von Recht und Diskursen kann unterschiedlich sein. In den vier Perspektiven nimmt es zweierlei Form an: In den ersten beiden (zu Nord-Süd und Markt-Staat) liefern Diskurse eher eine retrospektive Klärung und ein kritisches Abbild des Rechts. In den letzten beiden (zu Expertise und Politökologie) dagegen sind in den Diskursen eher prospektive Entwürfe des Recht zu erkennen. Mit Blick auf die Frage, ob das Völkerrecht solchen Diskursen folgt, ob sie insofern Vorreiter oder bloß Leerläufer sind, muss man die strukturellen Beharrungskräfte des Völkerrechts bedenken. Konsenserfordernis und das Fehlen starker legislativer wie judikativer Organe dürften eher dafür sprechen, dass diese Diskurse im positiven Recht zeitnah eher folgenlos bleiben.

(25) Die vielschichtigen diskursiven wie rechtlichen Veränderungen sind kaum auf einen neuen überzeugenden Begriff zu bringen. Die zu beobachtende Pluralisierung macht noch keine neue Form aus. Letztlich entscheidend erscheint mir etwas anderes: Die Globalisierung unserer Lebenswelten ist unumkehrbar – und globales Regieren unumgänglich. Die Gestaltung dieser Lebenswelten gerade auch durch Recht bleibt die Aufgabe unserer Zeit – aber es muss ein plural erarbeitetes und politisch erstrittenes Recht sein, keine einseitige Setzung.

