

## Die Politisierung internationaler Institutionen: Legitimation durch Konstitutionalisierung oder durch Souveränität?\*

Politik ist nicht immer politisiert. Historisch betrachtet wurden viele politische Entscheidungen hinter den Kulissen, ohne Beteiligung der Öffentlichkeit, getroffen. Erst im Zuge der Aufklärung seit dem 18. und 19. Jahrhundert wurde Politik öffentlich kontrovers diskutiert, sprich politisiert.<sup>1</sup> Internationale Politik blieb sogar bis zum späten 20. Jahrhundert weitgehend unpolitisiert. Obgleich einzelne internationale Entscheidungen wie Friedensschlüsse nach großen Kriegen, z. B. der Wiener Kongress 1815 oder der Vertrag von Versailles 1918, öffentlich diskutiert wurden, wurde das Gros internationaler Entscheidungen von Diplomaten in den sprichwörtlichen Hinterzimmern getroffen. Die breite Öffentlichkeit verfolgte internationale Politik meist gar nicht. Wenn sie es doch tat, kam es selten zu öffentlichen – und schon gar nicht zu kontroversen – Debatten darüber.

Inzwischen wird aber auch internationale Politik zunehmend politisiert. Offensichtliche Beispiele bieten u. a. die Proteste anlässlich der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Seattle 1999 sowie der G8-Treffen in Genua 2001 und Heiligendamm 2007. Aber auch jenseits dieser massenmedial verbreiteten Ereignisse werden die Entscheidungen internationaler Institutionen zunehmend gesellschaftlich wahrgenommen. Nicht nur die Europäische Union (Hooghe/Marks 2009), sondern auch andere internationale Institutionen werden politisiert (z. B. Bédoyan et al. 2004; Tarrow 2005; Zürn et al. 2007).

Während in der Literatur Einigkeit besteht, dass internationale Politik seit den 1980er Jahren eine Politisierung erfahren hat, bleibt unklar, wie diese Entwicklung zu erklären ist. Drei Ansätze lassen sich unterscheiden:

*Gesellschaftszentrierte* Erklärungen betrachten Politisierung als das Ergebnis gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse. Hand in Hand mit der funktionalen Differenzierung wachsen der Bedarf an politischer Steuerung und damit das gesellschaftliche Interesse an politischen Entscheidungen. Es entstehen zivilgesellschaftliche Organisationen, die politische Einflussnahme erleichtern (Inglehart/Welzel 2005; Lipset 1960). Diese Modernisierungsprozesse, die im Europa des 19. Jahrhunderts die Politisierung nationalstaatlicher Institutionen angetrieben haben, wie-

\* Wir haben wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Artikels von Martin Binder, Klaus Dingwerth, Matthias Ecker-Erhardt, Monika Heupel, Tine Hanrieder, Martin Höpner, Andreas Kruck, Peter Mayer, Fritz Scharpf, Duncan Snidal, Lora Viola und Michael Zürn erhalten. Manuel Domes, Johannes Jüde, Mary Kelley-Bibra, Anne Siemons und Georg Simmerl haben uns bei der Forschung und im Kampf mit der Technik unterstützt. Wir danken ihnen allen.

<sup>1</sup> Selbst heute ist keineswegs die gesamte Politik politisiert. Man denke nur an die Mehrzahl bürokratischer Entscheidungen, aber auch an eine Vielzahl von Parlaments- oder Regierungsentscheidungen, die von der breiten Öffentlichkeit nicht wahrgenommen werden.

derholen sich im Zeitalter der Globalisierung grenzüberschreitend und befördern somit die Politisierung internationaler Institutionen (Furia 2005; Rosenau 2003).

*Legitimitätszentrierte* Ansätze führen die Politisierung internationaler Institutionen auf deren wachsende Entscheidungsmacht zurück. Sie betonen, dass internationale Institutionen an Autorität gewinnen (Hooghe/Marks 2009: 6-8; Woods/Narlikar 2001: 572-579; Zürn et al. 2007: 150-152). Da dies ihren Legitimationsbedarf erhöht, kommt es darauf an, ob es internationalen Institutionen durch ihre Konstitutionalisierung gelingt, ihre Entscheidungsprozeduren als legitim darzustellen. Dementsprechend ist zu erwarten, dass nur internationale Institutionen, deren Entscheidungsverfahren zumindest näherungsweise demokratischen und/oder rechtsstaatlichen Prinzipien folgen, die Politisierung ihrer Entscheidungen in Grenzen halten können.

*Politikfeldzentrierte* Ansätze besagen, dass das Maß an Politisierung vom jeweiligen Politikfeld abhängt (Lowi 1972). Danach sind es Eigenschaften eines Politikfeldes, z. B. inwieweit distributive Effekte sichtbar werden oder emotionalisierte Themen berührt werden, die das Ausmaß der Politisierung beeinflussen. Die zunehmende Politisierung internationaler Institutionen könnte sich aus dieser Sicht damit erklären lassen, dass der Anteil politisierbarer Politik in internationalen Institutionen angewachsen ist.

Alle drei Ansätze verweisen auf potenzielle Erklärungen für die Politisierung internationaler Institutionen. Angesichts des Themas dieses Sonderbandes wollen wir uns aber auf den legitimitätszentrierten Ansatz konzentrieren. Indem wir uns mit Entscheidungen internationaler Institutionen befassen, die sich erstens alle auf die Steuerpolitik beziehen, also die politikfeldzentrierten Faktoren konstant halten, und zweitens die Politisierung dieser Entscheidungen in den USA in den letzten drei Dekaden untersuchen, also die gesellschaftszentrierten Faktoren konstant halten, lässt sich der Erklärungsgehalt des legitimitätszentrierten Ansatzes prüfen. Unsere Analyse vier internationaler steuerpolitischer Entscheidungen zeigt dabei, dass entgegen der Erwartung des legitimitätszentrierten Ansatzes nicht demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien für die Beurteilung der Legitimität internationaler Entscheidungen ausschlaggebend sind, sondern vielmehr das Prinzip nationaler Souveränität. Es kommt insbesondere in den internationalen Institutionen zu einer Politisierung, in denen die Entscheidungsverfahren dem Prinzip nationaler Souveränität zuwiderlaufen.

Im folgenden Abschnitt erläutern wir zunächst den legitimitätszentrierten Ansatz. Im zweiten Abschnitt legen wir dar, welche Erwartungen sich daraus hinsichtlich der Politisierung von vier steuerpolitischen Entscheidungen internationaler Institutionen ableiten lassen. Dabei vergleichen wir paarweise ähnliche Entscheidungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und der Welthandelsorganisation (WTO) einerseits sowie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des OECD-»Global Forum on Taxation« (GFT) andererseits. Im dritten Abschnitt zeigen wir auf der Grundlage einer quantitativen Inhaltsanalyse US-amerikanischer Zeitungsartikel über die steuerpolitischen Entscheidungen der vier Institutionen, dass die Politisierung im OECD-Fall deutlich höher war als im GFT-Fall und im WTO-Fall höher als im GATT-Fall. Es

zeigt sich, dass der Legitimitätszentrierte Erklärungsansatz zwar die im Vergleich zum GFT deutlich höhere Politisierung in der OECD erklären kann, nicht aber die im Vergleich zum GATT deutlich höhere Politisierung der entsprechenden WTO-Entscheidung. Wir schließen im vierten Abschnitt mit dem Versuch, dieses Puzzle durch einen modifizierten Legitimitätszentrierten Erklärungsansatz aufzulösen. Dieser unterstreicht, dass die Politisierung internationaler Entscheidungen zwar eng mit der Legitimität der Entscheidungsverfahren internationaler Institutionen verbunden ist, dass aber der entsprechende Legitimitätsglaube nicht vornehmlich von der Erfüllung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien bestimmt wird, sondern von ihrer Vereinbarkeit mit den Prinzipien nationaler Souveränität.

### 1. Der Legitimitätszentrierte Erklärungsansatz

Politisierung liegt dann vor, wenn politische Themen, die zuvor keine Beachtung in der Öffentlichkeit gefunden haben, vermehrt öffentlich und kontrovers debattiert werden. Nach dieser Definition müssen drei Bedingungen vorliegen. Erstens müssen die Themen politisch sein, d. h. sie müssen sich mit kollektiv verbindlichen Entscheidungen befassen, die mit dem Anspruch versehen sind, das Gemeinwohl zu befördern. Zweitens müssen die Themen zivilgesellschaftlich zur Kenntnis genommen werden, sie müssen also von gesellschaftlichen Akteuren beachtet werden. Drittens müssen sie gesellschaftliche Diskussionen auslösen, in denen unterschiedliche Ansichten darüber geäußert werden, welche Politik dem Gemeinwohl am besten dient (vgl. Schmitter 1969: 165-166).

Die Politisierung von Entscheidungen internationaler Institutionen hat in der sozialwissenschaftlichen Forschung jüngst vermehrt Aufmerksamkeit gefunden. Einerseits haben Vertreter/-innen der Internationalen Beziehungen die staatszentrierte Perspektive auf internationale Politik hinter sich gelassen und interessieren sich dafür, wie eine transnationale Zivilgesellschaft auf Entscheidungen internationaler Institutionen reagiert, diese beeinflusst oder in diese eingebunden wird (z. B. Keck/Sikkink 1998; Scholte 2002; Steffek et al. 2007). Andererseits haben Vertreter/-innen der Bewegungsforschung ihre nationale Perspektive überwunden und befassen sich nun mit Themen der transnationalen Politisierung und Mobilisierung (Bédoyan et al. 2004; Tarrow 2005; Kriesi et al. 1995). In beiden Forschungssträngen herrscht Konsens darüber, dass ein Politisierungsprozess in der internationalen Politik stattfindet. Zivilgesellschaftliche Akteure sehen internationale Institutionen nicht länger als unpolitische Instrumente, die Staaten bei Kooperation und Koordination helfen, um gemeinsame Ziele zu erreichen. Vielmehr werden sie als politische Institutionen gesehen, deren Entscheidungen öffentlich kontrovers zu diskutieren sind, weil sie verbindlich festlegen »who gets what, when and how« (Lasswell 1936). Allerdings gibt es jenseits des Konsenses über eine zunehmende Politisierung keine empirisch hinreichend überprüfte Erklärung für diese Entwicklung. Es ist weder klar, warum Politisierung Ende der 1980er Jahre zunahm, noch, warum die Entscheidungen mancher internationaler Institutionen besonders stark politisiert werden, während andere kaum politisiert werden.

Im Folgenden wollen wir für gesellschafts- und politikfeldzentrierte Erklärungsfaktoren kontrollieren, um so die legitimitätszentrierte Erklärung einer empirischen Prüfung zu unterziehen. Die legitimitätszentrierte Erklärung besagt ganz allgemein, dass politische Entscheidungen immer dann eine besonders intensive Politisierung erfahren, wenn sie in Institutionen getroffen werden, die ein Legitimitätsdefizit aufweisen. Ein solches Legitimitätsdefizit stellt sich ein, wenn die wachsende Entscheidungsgewalt einer Institution einen erhöhten Legitimationsbedarf erzeugt, der von der Institution aber nicht durch ein adäquates Legitimationsangebot befriedigt werden kann. Damit lässt sich beispielsweise erklären, warum es in Westeuropa und Nordamerika im 18./19. Jahrhundert auf nationaler Ebene zu einer wachsenden Politisierung staatlicher Entscheidungen kam. Der Staat griff, gestützt auf sein Gewalt- und Steuermonopol, zunehmend tiefer in die gesellschaftliche Lebenswelt ein. Er befasste sich nicht mehr nur mit der Gewährleistung territorialer Sicherheit, sondern auch mit Wirtschaftswachstum, Rentenversicherung, Schulbildung, Gesundheitsvorsorge, Kulturförderung etc. (Genschel/Zangl 2008). Die Expansion zentralstaatlicher Entscheidungsgewalt rief erheblichen Legitimationsbedarf hervor, da diejenigen, die von diesen staatlichen Entscheidungen betroffen waren, ihre je spezifischen Interessen im Entscheidungsprozess berücksichtigt sehen wollten (vgl. z. B. Poggi 1990: 52-79; Tilly 1990).

Dieser wachsende Legitimationsbedarf übersetzte sich in eine gesellschaftliche Politisierung staatlicher Entscheidungsmacht, die nur dort politisch kanalisiert werden konnte, wo sie durch ihre Konstitutionalisierung eine neue Legitimationsgrundlage fand. Die Politisierung europäischer Gesellschaften im 18. und 19. Jahrhundert ist danach neben dem staatlichen Entscheidungszuwachs auch dem unzureichenden Legitimitätsangebot absolutistischer Staatsgewalt zuzuschreiben. Da diese Staaten weder demokratischen noch rechtsstaatlichen Prinzipien folgten, fehlte ihnen die Legitimität, welche ihre Entscheidungen auch für diejenigen akzeptabel hätten machen können, die von ihnen negativ betroffen waren. Erst durch die Konstitutionalisierung des Staates, aufgrund derer die Entscheidungsprozeduren an demokratische Prinzipien der Rechtsetzung sowie rechtsstaatliche Prinzipien der Rechtsdurchsetzung gebunden wurden, konnte der moderne Staat die Legitimation gewinnen, aufgrund derer nicht mehr jede seiner Entscheidungen das Risiko einer breiten gesellschaftlichen Politisierung hervorrief (z. B. Elias 1969).

Legitimitätszentrierte Erklärungsansätze behaupten nun, dass wir derzeit international vergleichbare Entwicklungen beobachten. Der Legitimationsbedarf internationaler Institutionen nimmt zu, weil sie über zunehmend weitreichende Entscheidungsbefugnisse verfügen. Erstens treffen sie vermehrt Entscheidungen, die nicht nur inter-staatliche, sogenannte »at-the-border issues«, regeln, sondern auch intra-staatliche Angelegenheiten, »behind-the-border issues« (Zürn 2004: 268-270). Folglich beziehen sich Entscheidungen internationaler Institutionen nicht mehr nur auf Staaten, sondern immer öfter auch auf Individuen. Zweitens können sie zunehmend auf supranationale oder majoritäre Entscheidungsprozesse zurückgreifen, die nicht auf den intergouvernemental hergestellten Konsens aller Regierungen angewiesen sind. Beides schafft zusätzlichen Legitimationsbedarf, der sich aus Sicht des legitimitätszentrierten Erklärungsansatzes dann in eine Politisierung internationaler

Institutionen übersetzt, wenn diese sich keine geeigneten Legitimationsquellen erschließen (Woods/Narlikar 2001: 572-579; Zürn et al. 2007: 152-156).

Um den steigenden Legitimationsbedarf zu befriedigen, kommt es für internationale Institutionen mit Entscheidungsmacht ähnlich wie bei der Konstitutionalisierung der westeuropäischen und nordamerikanischen Staaten im 19. und 20. Jahrhundert vor allem darauf an, dass sich *regelsetzende* Entscheidungsverfahren demokratischen und *regeldurchsetzende* Entscheidungsverfahren rechtsstaatlichen Prinzipien annähern, diese zumindest nicht eklatant verletzen.

- Die *regelsetzenden* Entscheidungen sollten sich *demokratischen* Prinzipien der Selbstgesetzgebung annähern. Die von den Regeln Betroffenen sollten an den Entscheidungsfindungsprozessen, in denen die Regeln gesetzt werden, beteiligt sein. Internationale Institutionen tun sich bekanntlich besonders schwer, dieses demokratische Prinzip zu verwirklichen, u. a. weil sie – abgesehen von der EU – nicht über direkt gewählte Parlamente verfügen. Deshalb kommt es hier darauf an, dass zumindest alle Staaten, die von den international beschlossenen Regeln betroffen sind, an der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Darüber hinaus gilt es als hilfreich, wenn nicht nur staatliche, sondern auch gesellschaftliche Akteure, als die eigentlichen Regelungsadressaten, in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Dies macht Entscheidungen über internationale Regelungen zwar noch nicht zwingend demokratisch; zumindest aber wird das demokratische Prinzip beachtet, dass sich die von den Regeln betroffenen Akteure in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einbringen können müssen (Dingwerth 2007; Jönsson/Tallberg 2010).
- Um den gestellten Legitimationsanforderungen zu genügen, müssen *regeldurchsetzende* Entscheidungsverfahren *rechtsstaatlichen* Prinzipien gehorchen. Dies bedeutet insbesondere, dass bestehende Regeln konsistent angewandt werden und dass vergleichbare Regelverletzungen vergleichbar behandelt werden. Dementsprechend kommt es darauf an, dass regeldurchsetzende Entscheidungen von politisch unabhängigen, gerichtlichen oder zumindest gerichtsähnlichen Instanzen getroffen werden, welche ausschließlich auf der Grundlage bestehender Regeln entscheiden dürfen (Keohane et al. 2000). Zwar gilt auch hier, dass die Existenz unabhängiger Gerichtsinstanzen allein eine rechtsstaatliche Entscheidungsfindung nicht sichern kann; trotzdem dürfte unstrittig sein, dass damit das rechtsstaatliche Prinzip einer konsistenten Regelanwendung besser zu verwirklichen ist, als wenn politisch abhängige Gremien zuständig sind (Brownlie 1998; Zangl 2009).

Auf der Grundlage des legitimitätszentrierten Erklärungsansatzes können wir also zwei analog formulierte Hypothesen aufstellen:

1. Regelsetzende Entscheidungen internationaler Institutionen führen zu Politisierung, wenn sie nicht durch Beteiligungsverfahren abgestützt werden, welche die Regelungsadressaten an der Entscheidungsfindung beteiligen. Sofern sie über entsprechende Verfahren verfügen, sollte die Politisierung niedriger ausfallen.
2. Regeldurchsetzende Entscheidungen internationaler Institutionen führen zu Politisierung, wenn sie nicht durch unabhängige Gerichtsverfahren oder wenig-

tens gerichtsähnliche Verfahren implementiert werden. Sofern sie über entsprechende Verfahren verfügen, sollte die Politisierung niedriger ausfallen.<sup>2</sup>

## 2. Zwei Paarvergleiche zu internationalen steuerpolitischen Entscheidungen

Um den legitimitätszentrierten Erklärungsansatz zu prüfen, vergleichen wir öffentliche Debatten in den USA über steuerpolitische Entscheidungen internationaler Institutionen. Diese Debatten beziehen sich auf vier Entscheidungen internationaler Institutionen, um schädlichen Steuerwettbewerb zwischen Staaten zu reduzieren. Um sich einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen, verfolgen manche Staaten Steuerpolitiken, die ihnen im Kontext wirtschaftlicher Globalisierung nutzen, aber negative Auswirkungen für andere Staaten aufweisen. Aus diesem Grund versuchten internationale Institutionen in den von uns untersuchten Fällen, diese schädlichen Steuerpraktiken zu unterbinden. Durch unseren Fokus auf US-amerikanische öffentliche Debatten, die diesen Entscheidungen folgten, analysieren wir nicht nur genuin transnationale Politisierung, sondern auch die inländische transnationale Politisierung. Da wir aus der bisherigen Forschung wissen, dass internationale politische Entscheidungen eher zu einer Politisierung im nationalen Rahmen – also der Mobilisierung nationaler Bewegungen gegen internationale Entscheidungen – als zu einer wahrhaft transnationalen Politisierung – also der nationenübergreifenden zivilgesellschaftlichen Mobilisierung – führen (Bédoyan et al. 2004: 39-41; Hooghe/Marks 2009; Tarrow 1998: 192), können wir so Politisierung besonders sensibel erfassen. Um die Vergleichbarkeit der Entscheidungen zu sichern, vergleichen wir paarweise jeweils zwei ähnliche regelsetzende bzw. regeldurchsetzende steuerpolitische Entscheidungen:

(1) Bei den regeldurchsetzenden Entscheidungen vergleichen wir die sogenannte DISC-Entscheidung des GATT mit der FSC-Entscheidung der WTO. Die GATT-Entscheidung von 1976, wonach die US-amerikanischen Steuervorteile für *Domestic International Sales Corporations* (DISC) internationale Verpflichtungen verletzen, war eine der ersten, die von einer internationalen Institution zu Steuerangelegenheiten getroffen wurde. Sie folgte auf eine Beschwerde, die 1972 von der EG im GATT-Streitschlichtungssystem gegen die USA eingereicht wurde. Im Juli 1973, nach einer Reihe erfolgloser Konsultationen, entschied der GATT-Rat auf Verlangen der EG, ein Streitbeilegungspanel einzurichten. Obgleich dessen Arbeit wieder-

2 Man könnte auch denken, dass Politisierung in demokratischen Institutionen besonders hoch ist, weil sie ja institutionell gesichert und auch gefördert wird, wohingegen sie in wirklich autoritären Systemen besonders gering sein könnte, weil sie wirksam unterdrückt wird. Tatsächlich herrscht in der Literatur zu sozialen Bewegungen der Konsens vor, dass die Beziehung zwischen Demokratie und Politisierung nicht linear ist. Die höchste Politisierung lässt sich in Staaten mit einer Kombination aus autoritären und demokratischen Charakteristika ausmachen, wohingegen sie an den beiden Polen der Demokratie-Autorokratie-Skala wieder abnimmt (vgl. Tarrow 1998: 77). Da internationale Institutionen jedoch nicht in der Lage sind, Politisierung autoritär zu unterdrücken, sollte hier zusätzlich erlangte demokratische Legitimität die Politisierung stets verringern.

holt durch die Streitparteien behindert wurde, veröffentlichte das Streitpanel im November 1976 schließlich einen Bericht, der die US-amerikanischen Steuervorteile für DISCs als Exportsubventionen ansah, die im GATT illegal sind. Trotz des enormen Drucks von beinahe allen anderen GATT-Mitgliedern blockierten die USA mehr als fünf Jahre lang die Verabschiedung dieses Berichtes im GATT-Rat. Auch als sie ihre Blockade 1981 schließlich aufgaben, sodass der GATT-Rat den Bericht annehmen konnte, verweigerten die USA noch für weitere drei Jahre dessen Einhaltung. Erst im Juli 1984 reformierten die USA ihr Steuergesetz, um es an ihre GATT-Verpflichtungen anzupassen.

Als Vergleichsfall für diese regeldurchsetzende Entscheidung haben wir die WTO-Entscheidung vom März 2000 gewählt, wonach US-Steuervorteile für *Foreign Sales Corporations* (FSC), die als Ersatz für DISCs geschaffen wurden, mit WTO-Recht nicht kompatibel sind. Diese Entscheidung folgte auf eine Beschwerde, die die EU im November 1997 bei der WTO einreichte. Im Juli 1998, nachdem die obligatorischen Konsultationen zwischen den Streitparteien erfolglos blieben, forderte die EU die Einrichtung eines Streitbeilegungspanels, das über die Legalität der amerikanischen Steuerbestimmungen entscheiden sollte. In seinem Bericht vom Oktober 1999 stimmte das Streitpanel der EU zu, dass die vorzugsberechtigte steuerliche Behandlung für FSCs eine nach WTO-Recht illegale Exportsubvention darstelle. Die USA legten vergeblich Berufung ein. Auch die WTO-Berufungsinstanz forderte die USA in ihrem Bericht vom Februar 2000 auf, ihre Steuergesetzgebung an die entsprechenden WTO-Vorgaben anzupassen. Obwohl sie den Bericht massiv kritisierten, passten die USA ihr Steuerrecht erneut an. Im November 2000 wurde die FSC-Gesetzgebung durch das sogenannte »*Extra Territorial Income*«-Gesetz ersetzt (Zangl 2006).

(2) Bei den regelsetzenden Entscheidungen vergleichen wir die OECD-Entscheidung zu schädlichem Steuerwettbewerb mit einer ähnlichen Entscheidung des sogenannten »*Global Forum on Taxation*« (GFT) zum steuerpolitischen Informationsaustausch. Von den G7 beauftragt, identifizierte die OECD im April 1998 schädliche Steuerpraktiken und forderte, dass Steuerparadiese ihre nationalen Steuergesetze ändern. Ziel war es, das »Wildern« in der Steuerbasis anderer Staaten zu verhindern (OECD 1998: 16). Da die OECD nicht über die rechtliche Kompetenz verfügt, ihre Entscheidungen gegenüber Staaten durchzusetzen, wurde ein »*Naming and Shaming*«-Ansatz verfolgt. Im Juni 2000 stellte die OECD eine schwarze Liste nicht-kooperativer Staaten und Gebiete auf. Ferner drohten manche OECD-Staaten mit Sanktionen, wie beispielsweise der Aussetzung von Doppelbesteuerungsvermeidung, sofern Steuerparadiese sich nicht an die Regeln hielten.

Der Vergleichsfall für diese regelsetzende Entscheidung der OECD ist die ähnlich gelagerte Entscheidung des GFT von Juli 2001, wonach sich Steuerparadiese zum Informationsaustausch bezüglich des Einkommens von Ausländerinnen und Ausländern bereit erklären sollen. 2001 fanden die Regierungen der Steuerparadiese einen wichtigen Unterstützer in ihrem Konflikt mit der OECD. Die USA schlugen vor, den Umfang des Projektes auf bessere administrative Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Steuerparadiesen und Nicht-Steuerparadiesen zu beschränken. Dies bedeutet, dass Steuerparadiese ihre niedrigen Steuersätze beibehal-

ten, aber ihre gezielt hergestellten Geheimhaltungsmöglichkeiten für ausländische Steuerzahler/-innen (Bankgeheimnis und fehlender Informationsaustausch mit anderen Ländern) aufweichen müssten. Die OECD folgte dem US-Vorschlag und gründete mit dem GFT einen Prozess zur Evaluierung von Steuerparadiesen. Bis März 2004 haben im Wesentlichen alle Steuerparadiese – außer Andorra, Liechtenstein, Liberia, Monaco und die Marshall Inseln – weitere Zugeständnisse gemacht, um dem neuen Standard zu entsprechen (Rixen 2008).

Warum haben wir diese Fälle gewählt? Erstens können wir durch die Analyse paarweise sehr ähnlicher steuerpolitischer Entscheidungen ausschließen, dass politikfeldbezogene Erklärungsfaktoren für etwaige Varianzen bei der Politisierung verantwortlich zu machen sind. Der Vergleich wird nicht dadurch behindert, dass die Politisierung im Sicherheitsbereich eine andere Gestalt annehmen könnte als beispielsweise im Umwelt- oder Menschenrechtsbereich. Zweitens können wir weitgehend ausschließen, dass gesellschaftszentrierte Erklärungsfaktoren etwaige Varianzen bei der Politisierung erklären, da wir Fälle innerhalb ein und derselben historischen Epoche betrachten. Der Vergleich wird nicht dadurch behindert, dass beispielsweise in den 1930er Jahren die grenzüberschreitende ökonomische Vernetzung deutlich hinter der der 1990er Jahre zurücklag und damit auch die unterschiedlichen gesellschaftlichen Politisierungsvoraussetzungen. Dazu kommt, drittens, dass wir durch unseren Fokus auf die USA ausschließen können, dass Ländereigenschaften den Vergleich der Politisierung in den vier Vergleichsfällen verzerren. Insgesamt wurden die vier Vergleichsfälle so gewählt, dass sie einerseits ähnlich sind, sodass wir für die alternativen Erklärungsansätze kontrollieren können, und andererseits die gewünschte Varianz bei den institutionalisierten Entscheidungsverfahren bieten, um die legitimitätszentrierte Erklärung im Hinblick auf sowohl regelsetzende als auch regeldurchsetzende Entscheidungen prüfen zu können.

## 2.1 GATT und WTO im Vergleich

Für den ersten Paarvergleich erwartet der legitimitätszentrierte Erklärungsansatz, dass die WTO-Entscheidung eine geringere Politisierung erfährt als die GATT-Entscheidung. Da es sich in beiden Fällen um regeldurchsetzende Entscheidungen handelt, ist aus Sicht des legitimitätszentrierten Erklärungsansatzes zentral, ob die jeweiligen Entscheidungen in Verfahren getroffen wurden, welche rechtsstaatlichen Prinzipien folgen. Dies ist im Gegensatz zur Entscheidung der WTO für die Entscheidung des GATT zu verneinen.

Das Streitbeilegungsverfahren des GATT, welches im DISC-Fall die relevante Entscheidung traf, ist ein politisches, dem zentrale Eigenschaften judizialisierter Verfahren fehlen. Zwar wird im GATT die Entscheidung durch eine unabhängige, supranationale Instanz – die sogenannten Streitpanels – vorbereitet. Den Streitpanels gehören unabhängige Experten an, welche Beschwerden über die Verletzung von GATT-Vorschriften durch einzelne Staaten beurteilen sollen. Da ihre als Berichte abgefassten Entscheidungen aber durch ein intergouvernementales Gremium – den GATT-Rat – einstimmig bestätigt werden müssen, kann ein einzelner Staat, sogar der beklagte Staat selbst, jede Entscheidung blockieren. Dies widerspricht dem



Prinzip einer rechtsstaatlichen und konsistenten Regelanwendung (Zangl 2008: 830). Dementsprechend erwarten wir gemäß dem legitimitätszentrierten Erklärungsansatz, dass der Grad der Politisierung in diesem Fall vergleichsweise hoch ist.

Demgegenüber löst das Streitverfahren der WTO, innerhalb dessen die FSC-Entscheidung getroffen wurde, rechtsstaatliche Prinzipien zumindest teilweise ein. Auch hier haben wir es mit einem supranationalen Prozess zu tun, weshalb der Legitimationsbedarf sehr hoch sein müsste. In diesem Fall steht dem aber auch ein entsprechendes Legitimationsangebot gegenüber. Wie im GATT werden die Berichte in Streitschlichtungspanels von unabhängigen Experten – bzw. bei Berufungsverfahren sogar von unabhängigen Richtern – erstellt. Im Gegensatz zum GATT können die Streitparteien die Annahme der Entscheidungen durch die Streitbeilegungsinstanz der WTO aber nicht blockieren. Die Entscheidungen werden automatisch bindend, sofern die Streitbeilegungsinstanz diese nicht einstimmig ablehnt. Da es damit rechtsstaatlichen Prinzipien weitgehend folgt, kann das WTO-Streitbeilegungsverfahren als vergleichsweise legitim gelten (Zangl 2008: 830-831). Folglich sagt der legitimitätszentrierte Erklärungsansatz voraus, dass der Grad der Politisierung im WTO-Fall vergleichsweise niedrig ist.

## 2.2 OECD und GFT im Vergleich

Im zweiten Paarvergleich prognostiziert der legitimitätszentrierte Erklärungsansatz hingegen für die OECD-Entscheidung eine höhere Politisierung als für die GFT-Entscheidung. Da es in beiden Fällen um regelsetzende Entscheidungen geht, ist aus Sicht des legitimitätszentrierten Erklärungsansatzes relevant, ob die entsprechenden Entscheidungen grundlegenden demokratischen Prinzipien folgend getroffen wurden. Zwar ist dies in beiden Fällen zu verneinen, doch der OECD-Entscheid verletzte demokratische Prinzipien viel fundamentaler als die GFT-Entscheidung.

Entscheidungen in der OECD werden im Prinzip zwar in einem intergouvernementalen Entscheidungsprozess getroffen, an dem alle Mitgliedsstaaten beteiligt sind. Bei der hier betrachteten Entscheidung gegen schädliche Steuerpraktiken war jedoch das Gros der Regeladressaten an der Entscheidungsfindung gar nicht beteiligt. Die Entscheidung richtete sich vornehmlich gegen sogenannte Steueroasen, welche ihrerseits nicht Mitglieder der OECD sind. Das Entscheidungsverfahren hatte somit einen hegemonialen, wenn nicht gar imperialen Beigeschmack. Das demokratische Prinzip, wonach alle Regelungsbetroffenen an regelsetzenden Entscheidungsprozessen beteiligt sein sollen, war offensichtlich verletzt. Hinzu kommt, dass auch zivilgesellschaftliche Akteure nicht in die Entscheidungsfindung eingebunden wurden. Dem legitimitätszentrierten Erklärungsansatz gemäß ist zu erwarten, dass der Grad der Politisierung in diesem Fall hoch ist.

Der beschriebene hegemoniale bzw. imperiale Beigeschmack wurde im Rahmen des GFT jedoch beseitigt. Der Entscheidungsprozess wurde erheblich inklusiver. Die Steuerparadiese wurden eingeladen, sich am neu gegründeten GFT zu beteiligen. Dadurch entwickelte sich ein intergouvernementales Entscheidungsforum, in dem alle Regelungsadressaten nicht nur an der Entscheidungsfindung beteiligt waren,

sondern unliebsame Entscheidungen blockieren konnten.<sup>3</sup> Dementsprechend gibt es im GFT keine erhöhte Legitimationsnachfrage, welche ein erhöhtes Legitimationsangebot erfordert. Obwohl auch hier zivilgesellschaftliche Akteure nicht in die Entscheidungsfindung eingebunden wurden, ist dem legitimitätszentrierten Erklärungsansatz gemäß nur eine sehr geringe Politisierung zu erwarten.

### 3. Die Politisierung internationaler Steuerpolitik

#### 3.1 Operationalisierung

Um diese theoretischen Erwartungen zu testen, müssen wir das Ausmaß der Politisierung der Entscheidungen in den vier genannten Institutionen bestimmen. Wir messen Politisierung auf der Basis von Beiträgen in US-amerikanischen Qualitätszeitungen. In der US-amerikanischen Qualitätspresse haben wir nach Berichten, Kommentaren und Leserbriefen zu den oben genannten Entscheidungen internationaler Institutionen gesucht. Durch den Fokus auf Qualitätszeitungen nutzen wir ein besonders sensibles Messinstrument. Angesichts der Komplexität der Entscheidungsmaterie hätten wir in der Boulevardpresse sicher nur wenig öffentliche Aufmerksamkeit feststellen können. Mithilfe einer komplexen Stichwortsuche in den elektronischen Archiven LexisNexis und Factiva haben wir in der amerikanischen Qualitätspresse (*The Financial Times*, *The New York Times*, *The Washington Post*, *Business Week* und *The Wall Street Journal*) alle Artikel identifiziert, welche die genannten Entscheidungen der internationalen Institutionen zum Gegenstand hatten.<sup>4</sup> Insgesamt fanden wir 353 Artikel, die sich auf die ausgesuchten Entscheidungen internationaler Institutionen bezogen: 69 für die Entscheidung des GATT, 117 für die Entscheidung der WTO, 119 für die Entscheidung der OECD und 48 für die Entscheidung des GFT.

Obwohl die einfache Anzahl von Artikeln möglicherweise etwas über die Politisierung der jeweiligen Entscheidungen aussagt, halten wir diesen Indikator für nicht geeignet. Denn gemäß unserer Definition von Politisierung kommt es nicht nur darauf an, ob eine Entscheidung öffentlich bekannt gemacht wird, sondern ob über

3 Hinzu kommt, dass es im GFT-Fall, anders als im OECD-Fall, keine Androhung von Sanktionen gab (Rixen 2011: 216).

4 Im GATT-Fall analysierten wir Artikel, die in der Zeit zwischen November 1976, als das DISC-Gesetz als eine Verletzung internationalen Handelsrechts eingestuft wurde, bis zum Juli 1984, als die USA in Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen unter dem GATT ihr Steuerrecht änderten, erschienen sind. Im WTO-Fall haben wir Artikel ausgewählt, die zwischen Juli 1998, als die WTO ein *Panel* einberief, um sich der FSC-Beschwerde der EU zu widmen, und November 2000 erschienen sind, als die USA ihre für rechtswidrig befundene Regelung zurückzogen. Im OECD-Fall verwendeten wir Artikel zwischen April 1998, als die OECD ihren Bericht zum schädlichen Steuerwettbewerb veröffentlichte, und Juni 2001, als sie ihren Versuch, die Steuerparadiese zu einer Änderung ihrer Steuersysteme zu bewegen, aufgab. Im GFT-Fall wählten wir Artikel aus, die von Juli 2001, als das Informationsaustauschprogramm begann, bis März 2004, als ein Bericht der OECD feststellte, dass fast alle Länder die an sie gestellten Bedingungen erfüllten, erschienen.

sie öffentlich gerungen und gestritten wird. Um ein adäquateres Bild der Politisierung zu erhalten, haben wir deshalb vier Indikatoren entwickelt. Unser Kodierungsschema nimmt in den Artikeln »wertende Aussagen« über die vier betrachteten internationalen Entscheidungen in den Blick. Diese entweder positiv wertenden (lobenden, verteidigenden) oder negativ wertenden (kritisierenden, verurteilenden) Aussagen bilden somit die Analyseeinheit, auf deren Basis wir Politisierung aufgrund folgender vier Indikatoren bemessen:

- (1) Unser erster Indikator nimmt die Art des Sprechers in den Blick, über dessen wertende Aussage in den Artikeln berichtet wird. Handelt es sich um einen staatlichen Akteur, einen wirtschaftlichen oder einen zivilgesellschaftlichen Akteur? Wir gehen davon aus, dass, je größer der Anteil wertender Aussagen von nicht-staatlichen Akteuren ist, desto breiter die Entscheidung in der Gesellschaft diskutiert wird, was wiederum ein höheres Politisierungsniveau anzeigt. Die folgende Passage aus der *Financial Times* vom 7. Februar 2000 haben wir beispielsweise als das *Statement* eines wirtschaftlichen Akteurs kodiert: »Some countries offer privileges, some don't,« said Patrice, a bank worker. »Taking that away takes away a whole lot of jobs, a whole lot of opportunities.« Ein höherer (niedrigerer) Anteil wertender Aussagen gesellschaftlicher Sprecher zeigt ein höheres (niedrigeres) Maß an Politisierung an.
- (2) Unser zweiter Indikator bezieht sich auf die durchschnittliche Anzahl wertender Aussagen pro Artikel. Dieser Indikator zeigt uns, in welchem Maße eine Entscheidung in der Öffentlichkeit umstritten ist. Denn je mehr eine Entscheidung zur Bewertung herausfordert, desto umstrittener dürfte sie sein. Ein einfaches Beispiel für eine wertende Aussage (im gegebenen Fall die eines staatlichen Sprechers) findet sich in der folgenden Passage aus der *Financial Times* vom 25. Februar 2000: »Charlene Barshefsky, US trade representative, said Washington disagreed with the ruling«. Eine höhere (niedrigere) durchschnittliche Anzahl wertender Aussagen pro Artikel weist auf ein höheres (niedrigeres) Maß an Politisierung hin.
- (3) Unser dritter Indikator ist der Anteil von negativen Wertungen an allen wertenden Aussagen in den identifizierten Artikeln. Die Idee ist, dass eine Entscheidung, die mehr Kritik auf sich zieht, politisierter ist als eine, deren öffentliche Darstellung überwiegend aus Lob besteht. Um diesen Indikator zu konstruieren, haben wir alle wertenden Aussagen über die jeweilige Politik als negativ oder positiv kodiert. Bei den beiden bisherigen Beispielen hat man es mit einer negativen Wertung zu tun. Die folgende Passage aus der *Financial Times* vom 25. Februar 2000 wurde dagegen sowohl als positiv wie auch als negativ wertend kodiert: »Charlene Barshefsky, US trade representative, said Washington disagreed with the ruling but respected its WTO obligations and did not want this issue to jeopardise ties with the EU.« Die Sprecherin rechtfertigt die Befolgung einer für die USA nachteiligen WTO-Entscheidung (negative Wertung) mit der grundsätzlichen Legitimität der WTO (positive Wertung). Ein höherer (niedrigerer) Anteil von negativen Wertungen weist auf ein höheres (niedrigeres) Maß an Politisierung hin.

(4) Unser vierter Indikator misst den Anteil wertender Aussagen, die sich nicht nur auf die konkrete Entscheidung, sondern auf die betreffende Institution (*polity*) insgesamt beziehen. Da institutionen-bezogene Aussagen eine grundsätzlichere Wertung beinhalten als Aussagen, die sich lediglich mit einer konkreten Entscheidung auseinandersetzen, weist ein hoher Anteil auf ein höheres Maß an Politisierung hin. Die nachfolgende Aussage wurde beispielsweise als institutionen-bezogene Aussage kodiert, weil sie nicht nur die von der OECD verfolgte Entscheidung kritisiert, sondern außerdem die Organisation für die falsche Institution hält, um die Steuerpolitiken von Staaten zu bewerten, die nicht einmal Mitglied der Organisation sind: »For many, the crackdown on tax havens is an issue of sovereignty. People ask why an independent country should change to suit clubs of wealthy nations such as the Organization for Economic Co-operation and Development« (*Financial Times*, 7. Februar 2000).<sup>5</sup> Wir interpretieren einen höheren (niedrigeren) Anteil von *Polity*-Aussagen als ein höheres (niedrigeres) Maß an Politisierung.

Um bei der Kodierung von wertenden Aussagen die (Interkodier-)Reliabilität zu sichern, sind wir folgendermaßen vorgegangen: Wir haben zunächst gemeinsam Kodierregeln entwickelt und einen »*pre-test*« vorgenommen. Dieser wurde von beiden Autoren und einem Forschungsassistenten durchgeführt und führte zu Verfeinerungen der Kodierregeln. Dann haben beide Autoren etwa 20 Artikel gemeinsam kodiert, um ein gemeinsames Verständnis darüber zu entwickeln, wie die Kodierregeln anzuwenden sind. Anschließend hat jeder Autor etwa jeweils die Hälfte der gesamten Artikel kodiert. Schließlich haben die Autoren alle vergebenen *Codes* gemeinsam diskutiert und überprüft. Insgesamt haben wir 360 wertende Aussagen identifiziert, 17 zur Entscheidung des GATT, 75 zur Entscheidung der WTO, 228 zur Entscheidung der OECD und 40 zur Entscheidung des GFT. Tabelle 1 gibt einen Überblick über unser *Sample*.

Tabelle 1: Das Sample

	Zahl der Artikel	Artikel ohne wertende Aussagen	Artikel mit wertenden Aussagen	Zahl der wertenden Aussagen
GATT	69	55	14	17
WTO	117	86	31	75
OECD	119	28	91	228
GFT	48	24	24	40
Summe	353	193	160	360

Quelle: Eigene Erhebung

<sup>5</sup> Bei dem vorhergehenden Beispiel zur WTO handelte es sich dementsprechend um eine positiv wertende Aussage zur *polity*, aber eine negative Wertung der Entscheidung selbst.

### 3.2 Empirische Ergebnisse

Wir nutzen alle vier Indikatoren, um in beiden Paarvergleichen die relative Politisierung der betreffenden Entscheidungen feststellen zu können. Dabei zeigen alle vier Indikatoren, dass im ersten Paarvergleich entgegen der legitimitätszentrierten Erwartung die Politisierung der WTO-Entscheidung deutlich höher war als die des GATT, während sich im zweiten Paarvergleich die legitimitätszentrierte Erwartung bestätigt, wonach die Politisierung des OECD-Entscheids höher sein sollte als die des GFT (siehe Tabelle 2).<sup>6</sup>

Tabelle 2: Indikatoren der Politisierung steuerpolitischer Entscheidungen

	GATT	WTO	OECD	GFT
(1) Anteil gesellschaftlicher Sprecher	0.20 (3:15)	0.51 (34:67)	0.35 (74:209)	0.18 (7:38)
(2) Wertende Aussagen pro Artikel	0.25 (17:69)	0.64 (75:117)	1.92 (228:119)	0.83 (40:48)
(3) Anteil negativer Aussagen	0,53 (9:17)	0,69 (52:75)	0,74 (168:228)	0,68 (27:40)
(4) Anteil von <i>Polity</i> -Aussagen	0.18 (3:17)	0.35 (26:75)	0.17 (38:228)	0.08 (3:40)

Quelle: Eigene Berechnung

(1) GATT–WTO: Der erste Paarvergleich zeigt, dass die DISC-Entscheidung des GATT erheblich weniger Politisierung erfahren hat als die entsprechende FSC-Entscheidung in der WTO. In unserer Stichprobe gibt es zwar sowohl in Bezug auf die DISC- als auch die FSC-Entscheidung zahlreiche Medienberichte, die weitgehend neutrale Informationen zum jeweiligen Streitgegenstand sowie den jeweiligen Rechtsauffassungen der USA und der EG bieten. Doch in unserer Stichprobe sind auch zahlreiche Medienberichte, in denen über positive und/oder negative Bewertungen dieser Entscheidungen berichtet wird. Dass die Politisierung im GATT-Fall deutlich hinter der im WTO-Fall zurückbleibt, zeigt bereits der Anteil wertender Äußerungen pro Medienbericht. Dieser liegt mit 0,64 wertenden Äußerungen pro Medienbericht in der WTO weit mehr als doppelt so hoch wie im GATT, wo dieser Anteil sich auf 0,25 beläuft.

Das im Vergleich zur WTO geringere Politisierungsniveau beim GATT spiegelt sich zudem im geringen Anteil der wertenden Äußerungen wider, die von gesellschaftlichen und nicht nur staatlichen Akteuren stammen. Beim GATT-Fall liegt der Anteil wertender Äußerungen von gesellschaftlichen Akteuren nur bei 0,2. Die meisten wertenden Aussagen stammen von Vertretern der US-Administration, welche darauf bestehen, dass die DISC-Gesetzgebung mit dem GATT vereinbar ist. Ein

<sup>6</sup> Die Tatsache, dass die vier Indikatoren zu ähnlichen Rangfolgen führen, ist ein *Prima-facie*-Beleg für die Reliabilität unserer Indikatoren.

Beispiel: »The US again argued yesterday that DISCs do not violate GATT because they merely compensate exporters for disadvantages arising from the US company tax system« (*Financial Times*, 22. Juli 1984). Dagegen finden sich bei der WTO-Entscheidung zur FSC-Gesetzgebung erheblich mehr Medienberichte, die über wertende Äußerungen gesellschaftlicher Akteure berichten. Zwar haben wir es auch hier mit 33 wertenden Äußerungen staatlicher Akteure zumeist aus der US-Administration zu tun, welche die WTO-Entscheidung zumeist kritisieren; doch denen stehen 34 wertende Äußerungen gesellschaftlicher Akteure gegenüber, sodass der Anteil mit 0,51 mehr als doppelt so hoch ist wie bei der GATT-Entscheidung.

Die gegenüber der WTO geringere Politisierung des GATT zeigt sich auch beim Blick auf den Anteil negativer Wertungen zu den DISC- und FSC-Entscheidungen der beiden Institutionen. In der Medienberichterstattung zur DISC-Entscheidung im GATT halten sich negativ und positiv wertende Äußerungen annähernd die Waage. Mit 9 negativen von insgesamt 17 wertenden Äußerungen ist der Anteil 0,53. Bei der WTO-Entscheidung zu FSC hingegen liegt der Anteil bei 0,69. Hier sind 52 der insgesamt 75 wertenden Äußerungen negativ.

Schließlich zeigt auch der Anteil wertender institutionen-bezogener Äußerungen, dass die GATT-Entscheidung zu DISC erheblich weniger politisiert wurde als die der WTO zu FSC. In der Medienberichterstattung zum GATT-Entscheid beziehen sich lediglich 3 der 17 wertenden Äußerungen nicht nur auf die Entscheidung selbst, sondern auch auf die Institution, insbesondere deren Entscheidungsverfahren. Der Anteil beträgt also nur 0,18. Und nur eine einzige dieser Äußerungen überträgt die negative Bewertung der Entscheidung auch auf die Institution selbst. Hier argumentierten die USA nicht nur, dass die Entscheidung falsch, sondern auch, dass das GATT das falsche Forum ist: »The US has called for a new forum within the General Agreement on Tariffs and Trade to study taxation systems which may subsidize exports in violation of GATT rules« (*Financial Times*, 1. Juli 1982). In der WTO dagegen beträgt der Anteil wertender institutionen-bezogener Aussagen 0,35. Immerhin 26 der 75 wertenden Aussagen bezogen sich nicht nur auf die WTO-Entscheidung, sondern auch auf die Institution selbst. Dabei fällt auf, dass manchmal negative Bewertungen der Entscheidung mit positiven Wertungen der Institution verknüpft werden. Wie in der oben genannten Aussage von Barshefsky wird die positive Bewertung der grundsätzlichen Entscheidungsverfahren als Begründung der Befolgung der als verfehlt angesehenen Entscheidung herangezogen.

Trotzdem bestätigt sich insgesamt die legitimitätszentrierte Erwartung nicht, dass es der WTO aufgrund ihres gerichtsähnlichen Streitbeilegungsverfahrens, welches rechtsstaatliche Prinzipien institutionalisiert, gelingen sollte, die Politisierung ihrer Entscheidungen gering zu halten. Der WTO-Fall weist ein höheres Politisierungsniveau auf als das GATT, dessen weitgehend diplomatisches Streitbeilegungsverfahren rechtsstaatlichen Prinzipien nur wenig entspricht.

(2) *OECD-GFT*: Im zweiten Paarvergleich zeigt sich, dass die Politisierung im OECD-Fall deutlich höher ausfällt als im GFT-Fall. Bereits die Tatsache, dass das *Gros* der Artikel zur OECD-Entscheidung wertende Aussagen enthält (91 von 119), während dies im GFT-Fall lediglich bei der Hälfte der Artikel gegeben ist (24 von 48), deutet darauf hin. Dementsprechend ist die durchschnittliche Zahl der wertenden

den Aussagen pro Artikel zur OECD-Entscheidung mit 1,92 mehr als doppelt so groß wie im GFT-Fall. Dort beträgt sie nur 0,83.

Ähnliches gilt für den Anteil gesellschaftlicher Sprecher. Während dieser im OECD-Fall 0,35 beträgt, liegt er im GFT-Fall nur bei 0,18. Im OECD-Fall stammt die Mehrzahl der Wertungen von Wirtschafts- und Staatenvertretern aus Steuerparadiesen, die ein sehr negatives Bild der Entscheidung und Entscheidungsprozesse malen. Sie bezeichnen die OECD häufig als eine imperialistische Organisation, die ihre Souveränität bedroht. Dies ist aber nicht der einzige Grund für den hohen Anteil negativer Bewertungen. Auch zivilgesellschaftliche Sprecher, die den Zielen des OECD-Projektes positiv gegenüberstehen, kritisieren es für die Tatsache, dass die Steuerparadiese vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen wurden. Exemplarisch für eine solche Wertung steht folgende Passage aus der *Financial Times* vom 22. April 2000: »The game became an ›us and them‹ play by the OECD against offshore financial centres. This undermined the sound principles underlying the work by allowing the tax havens to accuse their pursuers of hypocrisy«. Dementsprechend gibt es bei der OECD-Entscheidung mit 0,74 nicht nur den höchsten Anteil negativer Aussagen, sondern mit 0,17 auch einen vergleichsweise hohen Anteil institutionen-bezogener Wertungen.

Auch im GFT-Fall stammt die Mehrzahl der Sprecher aus Steuerparadiesen, allerdings sind deren Äußerungen nun weniger kritisch, nachdem die OECD ihre Forderungen abgeschwächt hat. Der folgende Textauszug aus der *Financial Times* vom 6. September 2002 ist typisch: »We were pleased we were able to convince the OECD that our laws, provisions and regulations meant that its concerns did not apply to us. We did not have to sign any letter of intent or give any undertakings.« [says Reginald Farley, the economic development minister from Barbados].

Im Gegenzug findet sich nun aber verstärkt Kritik aus der anderen Richtung, die besagt, dass das Projekt zu zahnlos sei und es nicht gelingen werde, einen effektiven Wandel in den Steuerparadiesen herbeizuführen. Insgesamt ist der Anteil der negativen Wertungen zwar geringer als im OECD-Fall, aber mit 0,68 dennoch recht hoch. Einen deutlichen Abfall gegenüber der OECD-Entscheidung gibt es aber beim vierten Indikator. Der Anteil von institutionen-bezogenen Wertungen sinkt, nachdem die Steuerparadiese in den Entscheidungsprozess einbezogen wurden, im GFT-Fall auf 0,08 (im Vergleich zu 0,17 im OECD-Fall).

Insgesamt bestätigt sich somit die legitimitätszentrierte Erwartung. Es gelingt dem GFT aufgrund seines inklusiveren Regelsetzungsverfahrens, welches mit demokratischen Prinzipien eher vereinbar ist, die Politisierung geringer zu halten als in der OECD, deren exklusives Regelsetzungsverfahren demokratische Prinzipien verletzt.

#### 4. Wie ist der Unterschied zu erklären?

Der hier durchgeführte doppelte Paarvergleich zur Prüfung des legitimitätszentrierten Erklärungsansatzes bringt ein gemischtes Ergebnis: Während sich der Erklärungsansatz im Vergleich der Entscheidungen von OECD und GFT bestätigt, wird

er durch den Vergleich der Entscheidungen von WTO und GATT widerlegt. Warum?

Eine mögliche Antwort auf diese Frage könnte ein modifizierter Legitimitätszentrierter Erklärungsansatz bieten, der darauf verweist, dass in der globalen Zivilgesellschaft noch immer nicht demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien zur Beurteilung der Legitimität internationaler Entscheidungen ausschlaggebend sind, sondern weiterhin das Prinzip nationaler Souveränität vorherrscht (vgl. aber den Beitrag von Dingwerth/Weise in diesem Band). Die Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie mögen aus Sicht der normativen politischen Theorie für die Legitimität der Entscheidungen nationaler wie internationaler Institutionen ausschlaggebend sein. Es könnte aber sein, dass die Zivilgesellschaft einen Unterschied macht zwischen nationaler und internationaler Politik. Demnach wären diese Prinzipien für den Legitimitätsglauben der Entscheidungen nationalstaatlicher Institutionen wesentlich, aber eben nicht für die Entscheidungen internationaler Institutionen. Vielmehr sind es bei internationalen Entscheidungen weiterhin die Prinzipien nationaler Souveränität, welche für den Legitimitätsglauben ausschlaggebend sind. Dies legen unsere Ergebnisse zumindest nahe.

Es ist auffällig, dass in beiden Paarvergleichen diejenige Entscheidung eine weniger ausgeprägte Politisierung erfahren hat, die in der Institution gefällt wurde, welche dem Souveränitätsprinzip folgt. Dort, wo Entscheidungen auf dem Konsensprinzip basierend strikt intergouvernemental – also dezentral – getroffen wurden, blieb die Politisierung vergleichsweise gering. Dort hingegen, wo Entscheidungen entweder supranational, majoritär oder hegemonial – also zentralisiert – gefällt wurden, kam es zu erheblicher Politisierung. Dies zeigt nicht nur der erste Paarvergleich, bei dem die weitgehend intergouvernemental bestimmte DISC-Entscheidung im Rahmen des GATT eine geringere Politisierung erfahren hat als die inhaltlich weitgehend identische FSC-Entscheidung der WTO, sondern dies zeigt auch der zweite Paarvergleich, bei dem die rein intergouvernementale Entscheidung des GFT zum Informationsaustausch erheblich weniger Politisierung auf sich gezogen hat als die hegemonial gefällte Entscheidung zu schädlichen Steuerpraktiken in der OECD.

## Literatur

- Bédoyan, Isabelle; Van Aelst, Peter; Walgrave, Stefaan 2004. »Limitations and Possibilities of Transnational Mobilization. The Case of EU Summit Protesters in Brussels 2001«, in *Mobilization* 9 (1), S. 39-54.
- Brownlie, Ian 1998. *The Rule of Law in International Affairs. International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Dingwerth, Klaus 2007. *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Elias, Norbert 1969. *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Furia, Peter A. 2005. »Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion«, in *Global Society* 19 (4), S. 331-359.
- Genschel, Philipp; Zangl, Bernhard 2008. *Transformations of the State – From Monopolist to Manager of Political Authority*. TranState Working Paper No. 76, Bremen.



- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2009. »A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, in *British Journal of Political Science* 39 (1), S. 1-23.
- Inglehart, Ronald; Welzel, Christian 2005. *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jönsson, Christer; Tallberg, Jonas. Hrsg. 2010. *Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations and Implications*. Houndsmill: Palgrave.
- Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O.; Moravcsik, Andrew; Slaughter, Anne Marie 2000. »Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational«, in *International Organization* 54 (3), S. 457-488.
- Kriesi, Hans Peter; Koopmans, Ruud; Dyvendak, Jan Willem; Giugni, Marco G. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. London: UCL Press.
- Lasswell, Harold 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland u. a.: McGraw-Hill.
- Lipset, Seymour M. 1960. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday.
- Lowi, Theodore 1972. »Four Systems of Policy, Politics, and Choice«, in *Public Administration Review* 32 (4), S. 298-310.
- OECD 1998. *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. Paris: OECD.
- Poggi, Gianfranco 1990. *The State. Its Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.
- Rixen, Thomas 2008. *The Political Economy of International Tax Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rixen, Thomas 2011. »From Double Tax Avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance«, in *Review of International Political Economy* 18 (2), S. 197-227.
- Rosenau, James N. 2003. *Distant Proximities: Dynamics beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1969. »Three Neo-Functionalist Hypotheses about International Integration«, in: *International Organization* 23 (1), 161-166.
- Scholte, Jan A. 2002. »Civil Society and Democracy in Global Governance«, in *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 8 (3), S. 281-304.
- Steffek, Jens; Kissling, Claudia; Nanz, Patrizia. Hrsg. 2007. *Civil Society Participation in European and Global Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tarrow, Sidney 1998. *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney 2005. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles 1990. *Coercion, Capital and European States*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Woods, Ngaire; Narlikar, Amrita 2001. »Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank«, in *International Social Science Journal* 53 (4), S. 569-583.
- Zangl, Bernhard 2006. *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*. Frankfurt/Main: Campus.
- Zangl, Bernhard 2008. »Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement under GATT and the WTO«, in *International Studies Quarterly* 52 (4), S. 825-854.
- Zangl, Bernhard 2009. »Judicialisierung als Bestandteil internationaler Rechtsherrschaft: Theoretische Debatten«, in *Auf dem Weg zu internationaler Rechtsherrschaft? Streitbeilegung zwischen Politik und Recht*, hrsg. v. Zangl, Bernhard, S. 11-35. Frankfurt/Main: Campus.
- Zürn, Michael 2004. »Global Governance and Legitimacy Problems«, in *Government and Opposition* 39 (2), S. 260-287.
- Zürn, Michael; Binder, Martin; Ecker-Erhardt, Matthias; Radtke, Katrin 2007. »Politische Ordnungsbildung wider Willen«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 14 (1), S. 129-164.

Anna Geis | Frank Nullmeier |  
Christopher Daase [Hrsg.]

# Der Aufstieg der Legitimitätspolitik

Rechtfertigung und Kritik  
politisch-ökonomischer Ordnungen

Leviathan Sonderband 27 | 2012



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7254-7

1. Auflage 2012

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2012. Printed in Germany. Alle Rechte,  
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der  
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.