

Helmut Willke
Demokratie
in Zeiten der
Konfusion

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 2131

Die Entzauberung der Demokratie hat eine systemgefährdende Qualität erreicht. Globalisierung, Wissensgesellschaft und organisierte Komplexität heißen die Herausforderungen, denen sie sich stellen muss. Thema dieses Buches ist die Transformation der Demokratie in dieser Epoche der Konfusion. Konfusionen entstehen aufgrund der kognitiven Überforderung von Personen und Organisationen sowie der Vermischung unterschiedlicher Ebenen und Realitäten in einer kommunikativ globalisierten Welt. Abhilfe verspricht ein differenziertes Modell von Demokratie, das die Delegation von Aufgaben an kompetente Institutionen ernst nimmt.

Helmut Willke ist Professor für Global Governance an der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Im Suhrkamp Verlag sind erschienen: *Supervision des Staates* (1997), *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft* (stw 1516), *Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft* (stw 1559) sowie *Heterotopia. Studien zur Krisis der Ordnung moderner Gesellschaften* (stw 1658).

Helmut Willke
Demokratie in Zeiten
der Konfusion

Suhrkamp

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

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2131

Erste Auflage 2014

© Suhrkamp Verlag Berlin 2014

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Für Inhalte von Webseiten Dritter, auf die in diesem Werk
verwiesen wird, ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber
verantwortlich, wir übernehmen dafür keine Gewähr.

Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt
der Drucklegung nicht erkennbar.

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29731-5

Inhalt

Einleitung	7
1. Eine Epoche der Konfusion	12
1.1 Konfusion der Regime	13
<i>Exkurs: Global Governance als neue Normalität</i>	20
1.2 Konfusion der Rationalitäten	27
1.3 Konfusion der Risiken	38
2. Bedrohungen der Demokratie	49
2.1 Die Krise der Legitimität	50
2.2 Die Krise der Partizipation	59
2.3 Die Krise der Transparenz	69
3. Alternative Formen der politischen Steuerung	90
3.1 Eine Alternative zur Demokratie: Die chinesische Variante	91
3.2 Die US-amerikanische Variante der Demokratie	98
3.3 Die EU-Variante politischer Steuerung	110
4. Demokratie als Steuerungsregime	124
4.1 Stärken der Demokratie	124
4.2 Schwächen der Demokratie	132
4.3 Risiken der Demokratie	135
4.4 Chancen der Demokratie	143
5. Konfusion der Konzeptionen	152
Literatur	163

Einleitung

Die Entzauberung der Demokratie als Herrschaftsform hat durch die globalen Krisen der gegenwärtigen Epoche eine systemgefährdende Qualität erreicht. Obwohl für moderne komplexe Gesellschaften Demokratie die beste aller verfügbaren Herrschaftsformen darstellt, ist sie angesichts der neuen Herausforderungen nicht gut genug. Diese neuen Herausforderungen lassen sich in drei Schlagworte fassen: Globalisierung, Wissensgesellschaft und organisierte Komplexität. Sie sind eng mit den drängendsten globalen Krisen verknüpft: Die globale Finanzkrise hat die Kosten der Globalisierung aufgezeigt; die globale ökologische Krise legt die Massivität des Nichtwissens und habitualisierter Ignoranz offen; und die globale Entwicklungskrise belegt das Scheitern der Entwicklungspolitik angesichts der Komplexität einer »Dritten Welt«, in der Armut, Ungleichheit und Ausbeutung nach wie vor Normalzustand sind.

Wenn es nun gerade die entwickelten Demokratien sind, im Wesentlichen die 34 Mitgliedsstaaten der OECD, die an allen drei globalen Krisen konstitutiv beteiligt sind, dann wirft dies unter anderem auch die Frage nach der Viabilität von Demokratie auf. Beschränkt sich die »Intelligenz der Demokratie«¹ auf Zeiten der Prosperität und Übersichtlichkeit, und ist die Leistungsfähigkeit der Demokratie unzureichend, sobald die Verhältnisse unübersichtlich, komplex und konsternierend sind? Wenn Wirtschaftskrisen und Staatsschuldenkrise die Demokratie gleich in mehreren südeuropäischen Ländern ins Wanken bringen, wenn die demokratischen Anstrengungen der arabischen Revolution in neuen Despotien münden, wenn Putins Russland Demokratie offen verachtet und China dies klüger und verdeckter tut, ja wenn selbst die USA nicht vor einer Oligarchisierung gefeit sind,² dann ist es an der Zeit, die Grenzen des geltenden Demokratiemodells aufzudecken und den Spielraum für Erneuerung auszumessen.

Dies soll im vorliegenden Text aus einer besonderen Perspek-

1 Charles Lindblom, »The Science of ›Muddling Through‹«, in: *Public Administration Review* 19 (1959), S. 79-88.

2 Jeffrey A. Winters, »Oligarchy and Democracy«, in: *The American Interest* 7/2 (2011), S. 18-27.

tive geschehen. Es geht nicht darum, noch einmal die bekannten Defizite der Demokratie aufzuzählen oder ein weiteres Mal direkte Demokratie und mehr Partizipation zu fordern. Leitthema der folgenden Analyse sind die veränderten Kontextbedingungen demokratischer Steuerung in Zeiten der Konfusion. Dem Wort-sinn gemäß lassen sich drei Bedeutungsdimensionen unterscheiden: Bei der ersten geht es tatsächlich um Konfusion im Sinne der Vermischung, des Zusammenfließens und des Ineinandergreifens unterschiedlicher Ebenen, divergierender Rationalitäten und heterogener Realitäten in einer technologisch und kommunikativ globalisierten Welt. Konfusion heißt aber auch Verwirrung, womit wir bei der zweiten Dimension sind. Personen und Organisationen sind primär verwirrt infolge einer Überforderung ihrer kognitiven Kapazitäten durch nicht vermeidbares Nichtwissen einerseits und ein Überangebot an kontingentem, möglichem Wissen andererseits. Nationalstaatlich organisierte Gesellschaften sind primär verwirrt infolge einer Überforderung ihrer Steuerungskapazitäten und der damit einhergehenden politischen Impotenz, die durch symbolische Politik überspielt wird. Eine dritte Bedeutungsvariante kann als Folge der ersten beiden Wirkungen von Konfusion gedeutet werden: Verlegenheit. Die Konfusionen der gegenwärtigen Epoche bringen die Demokratie in Verlegenheit. Sie muss sich gewissermaßen ihrer selbst schämen, weil sie ihre Versprechungen nicht einzulösen vermag. Und sie muss sich dafür schämen, dass sie aufgrund ihres Versagens von Konkurrenten bedrängt wird, die in klareren Zeiten schlicht als Oligarchien oder Diktaturen abgetan worden wären, nun aber als ernsthafte Alternativen gehandelt werden.

Von einer Epoche der Konfusion muss gesprochen werden, weil zwei fundamentale Transformationen – Globalisierung und Wissensgesellschaft – konvergieren und eine globale Hyperkomplexität erzeugen, die Ausgangs- und Brennpunkt der Konfusion ist. In vielfältigen Prozessen der Globalisierung verschwimmen die etablierten Grenzen nationalstaatlicher Souveränität, verschränken sich lokale Problemursachen und globale Wirkungen, vermischen sich lokaler Aktionismus und globale Bedeutungslosigkeit. Zugleich bröckeln die Konfigurationen der Industriegesellschaft und machen sukzessive Elementen einer Wissensgesellschaft Platz. Wissen bekommt die Bedeutung eines primären Produktivfaktors, und

Nichtwissen wird zum übergreifenden Problem für die Gesellschaft und die Demokratie. In völlig ungesteuerter und unbeherrschbarer Weise wirken nun Globalisierung und eine emergente Wissensgesellschaft zusammen und erzeugen für die Nationalstaaten und ihre Demokratien den *grand malaise* eines Veränderungsdrucks, den sie nicht mehr ignorieren und noch nicht bewältigen können. Das Resultat ist eine tief sitzende Konfusion auf allen Ebenen, von Personen über Organisationen bis hin zu ganzen Gesellschaften.

Die Konfusionen im Sinne des Vermischens erzeugen die Konfusionen der Verwirrung. Eine wohlgeordnete Welt klar getrennter und souveräner Nationalstaaten wird nun überlagert von einem dichten Netz lateraler und transversaler Beziehungen und Abhängigkeiten. Die klassische Architektur der Welt zeigt an allen Ecken und Enden barocke Auswüchse und stilllose Wucherungen, die sich noch nicht zu einem kohärenten Gesamtbild fügen, die aber das Gleichgewicht der alten Architektur ins Wanken bringen. Das Resultat ist eine ubiquitäre Verwirrung über Regeln, Rationalitäten, Präferenzen und Risiken, die je nach Referenzebene und Prioritäten anders definiert werden und dementsprechend andere Konsequenzen nach sich ziehen.

Die globalen und kognitiven Konfusionen bringen die Demokratie als Form politischer Steuerung in Verlegenheit. Demokratie ist bislang eng an den Rahmen des souveränen Nationalstaates gebunden, denn es geht in der Politik um kollektiv verbindliche Entscheidungen, die ein bestimmtes und bestimmbares Kollektiv voraussetzen. Und Demokratie setzt voraus, dass wahlberechtigte Bürger und Bürgerinnen einschätzen und verstehen können, worüber sie abstimmen. Beide konstitutiven Bedingungen für Demokratie erweisen sich zunehmend als Fiktion. Sie müssen wohl für den Hausgebrauch als gegeben behauptet werden, aber jede tiefere Analyse zeigt, dass ihre Fiktionalität manifest geworden ist. Die Entscheidungsspielräume nationaler Parlamente sind abhängig von transnationalen und globalen Bedingungen. Das politische Management insbesondere der gewaltigen Probleme – von Finanzkrise über Ökologie bis zu Entwicklung – hängt von internationaler und transnationaler Kooperationsbereitschaft ab und lässt den nationalen Demokratien nur noch den Anschein einer Entscheidungsgewalt. Noch deutlicher ist inzwischen der Mythos des rationalen Wählers entzaubert wor-

den.³ Mit dieser Entzauberung ist kein Vorwurf impliziert, denn die Geißel des Nichtwissens betrifft alle, auch die Spezialisten und Professionellen, denn gerade sie sind zwar Experten auf Spezialgebieten, hingegen Laien in allen anderen Fragen. Unvermeidbare Ignoranz ist also flächendeckend zu beobachten und bringt eine Demokratie in Verlegenheit, die auf den öffentlichen Diskurs der öffentlichen Angelegenheiten durch kundige und verständige Bürger setzt. Faktisch aber produziert die umfassende kognitive Überforderung der Wähler einen Zwang zur Simplifizierung und Trivialisierung, die einem brandgefährlichen Populismus Vorschub leisten. »Unwissenheit war von jeher und ist noch die Quelle aller Barbarei«, lautet ein immer noch aktueller Aphorismus von Theodor Körner.

Nachfolgend werde ich diese Problemkonstellation in vier Kapiteln entfalten. Kapitel 1 beleuchtet vor dem Hintergrund der Globalisierung eine Konvergenz der Konfusionen, die auf den Ebenen der Regime, der Rationalitäten und der Risiken Modalitäten zusammenspannen, die bislang getrennt und damit überschaubar waren. Diese neue Unübersichtlichkeit ist nicht diejenige von Habermas,⁴ die noch den traditionellen Vorstellungen vom Nationalstaat verpflichtet ist, sondern eine Unübersichtlichkeit infolge des Verschwimmens von Grenzen im globalen Maßstab. Kapitel 2 leitet daraus spezifische Bedrohungen politischer Steuerung in Demokratien ab. Probleme der Legitimität, der Partizipation und der Transparenz stehen dabei im Vordergrund, aber den Hintergrund bildet die Dynamik weltweiter Vernetzung und Wissensbasierung, welche die Idee von Demokratie als zwanglosem Diskurs unter Gleichen ad absurdum führt. Damit rückt die Suche nach Alternativen ins Zentrum der Analyse. Kapitel 3 behandelt die chinesische, die amerikanische und die europäische Variante von Demokratie als alternative Modelle politischer Steuerung hochkomplexer Systeme und versucht dadurch Hinweise für eine mögliche Transformation der Demokratie zu gewinnen. Kapitel 4 kontrastiert Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken des demokratischen Steuerungsregimes. Das abschließende Kapitel 5 stellt unter dem Titel

3 Bryan Caplan, *The Myth of the Rational Voter. Why Democracies Choose Bad Politics*, Princeton, Oxford 2008.

4 Jürgen Habermas, *Die neue Unübersichtlichkeit, Kleine politische Schriften V*, Frankfurt/M. 1985.

einer Konfusion der Konzeptionen die übergreifende Problematik der Komplexität in den Mittelpunkt. Zum Prüfstein möglicher Transformationen der Demokratie wird unter gegebenen Bedingungen die Fähigkeit eines Steuerungsmodells gemacht, mit hohen Graden organisierter Komplexität und entsprechend hohen Graden an Ungewissheit und Nichtwissen umgehen zu können.

I. Eine Epoche der Konfusion

Konfusion im Sinne des Vermischens und Zusammenfließens verschiedener Ebenen, Dimensionen und Modalitäten ist zum prägenden Merkmal einer Epoche forcierter Globalisierung geworden. Neue globale Infrastrukturen, soziale Medien, Kommunikationsformen und Netzwerke überbrücken herkömmliche Grenzen. Ideen, Absichten, Präferenzen und Handlungsmöglichkeiten konfundieren zu neuen und überraschenden Konstellationen, von trivialen Moden bis zu global relevanten politischen Aufbrüchen, wie etwa der arabischen Rebellion. Darüber hinaus treibt die Globalisierung eine Konfusion der Regime der unterschiedlichsten politischen Ebenen an und stellt damit die Dominanz des nationalstaatlich organisierten Modells von Demokratie in Frage. Sie treibt eine Konfusion der Rationalitäten voran, indem die Handlungslogiken des Lokalen, des Nationalen, des Regionalen und des Globalen in Interdependenzen zusammengespannt werden und in welcher sich die einzelnen Ebenen in einem neuen Geflecht von Konkurrenz und Kooperation zurechtfinden müssen. Die Globalisierung treibt schließlich eine Konfusion der Opportunitäten und Risiken voran, die noch in hohem Maße unbegriffen ist, und die in globalen Spekulationsblasen und in der globalen Finanzkrise einen ersten destruktiven Höhepunkt erreicht hat.

Konfusion spielt in Form von Entgrenzung nicht nur eine bedeutende Rolle in vielen Prozessen der Globalisierung, sondern auch in der mit Globalisierung eng zusammenhängenden Entgrenzung der Erwerbsarbeit. Neue Technologien und steigende Anforderungen insbesondere an professionelle Arbeit verwischen die Grenzen zwischen Beruf und Familie, zwischen Arbeitszeit und Freizeit. Zusätzlich kommt es insbesondere durch neue soziale Medien wie Facebook und Twitter, welche Interaktionen unabhängig von Ort und Zeitpunkt ermöglichen, zu einer Entgrenzung von Raum und Zeit. Diese Formen der Konfusion werden im Folgenden weitgehend ausgeklammert, müssen aber als Teil einer umfassenden Konfusion mitgedacht werden.

1.1 Konfusion der Regime

Jedes gesellschaftliche Funktionssystem bildet im Laufe der Geschichte sein eigenes spezifisches Steuerungsregime aus. Die Demokratie ist es für das politische System. Der Markt ist das Regime für das Wirtschaftssystem, die Glaubensordnung das Regime für das Religionssystem, die Wissensordnung das Regime für das Wissenschaftssystem und so weiter. Ebenso bildet jede Ebene der territorialen Organisation der Welt ein je eigenes Steuerungsregime aus, in welchem sich die spezifische Rationalität jeder Ebene spiegelt. Es liegt auf der Hand, dass das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Regime Probleme bereiten kann. Solange die Regime nur lose gekoppelt sind und relativ autonom agieren können, sind die Probleme der Koordination und der Kompatibilität einigermaßen beherrschbar. Dies ändert sich und läuft auf Unregierbarkeit hinaus, wenn Globalisierung und der intensive Einsatz von Wissen bewirken, dass alle Produktions- und Leistungsprozesse vernetzter und enger aneinandergeschnitten werden.

Am deutlichsten lässt sich die Veränderung am globalen Finanzsystem illustrieren. Der Unterschied zwischen der von den Nationalstaaten, ihren Grenzen und ihren souveränen Regulierungs- und Supervisionskompetenzen geprägten Bretton-Woods-Welt und der sich in den 1970er Jahren schrittweise entfaltenden Post-Bretton-Woods-Welt könnte frappierender nicht sein. Diese neue Welt ist geprägt durch Deregulierung, Marktfundamentalismus, Entgrenzung und globale Vernetzung der Finanzfirmen, so dass völlig neue, übergreifende Systemeigenschaften entstehen, die unbeherrschbar geworden sind und zur schwersten Krise seit der Großen Depression geführt haben. Besonders auffällig bei dieser Krise ist das enge Zusammenspiel von Marktversagen und Politikversagen oder, in anderen Worten: eine brisante Konfusion von Finanzsystem- und Demokratiekrise.¹

Für die klassische Demokratie sind Subsidiarität und Föderalismus tragende Strukturprinzipien im Umgang mit gesellschaftlicher Komplexität. Sie erlauben es, Komplexität in getrennte Bereiche

1 Helmut Willke u. a., *Systemic Risk. The Myth of Rational Finance and the Crisis of Democracy*, Frankfurt/M., New York 2013; ders., Gerhard Willke, *Political Governance of Capitalism. A Reassessment beyond the Global Crisis*, Cheltenham, Northampton 2012.

und unterschiedliche Regime aufzuspalten und die differenzierten Systeme mit partieller Autonomie und Selbststeuerungskapazität auszustatten. In einer globalisierten Welt werden beide Strukturprinzipien noch wichtiger, gerade weil der Bedarf an übergreifenden globalen Problemlösungen in kritischen Politikbereichen zunimmt. Es kommt daher zu komplizierten Verschränkungen aller Ebenen und ihrer Steuerungsregime – von lokalen Aktivitäten bis hin zu Strategien und Mechanismen globaler Steuerung. Ohne eine Abschtichtung der Problemlagen durch Subsidiarität und Föderalismus wären Politikfelder wie Wirtschaft, Finanzen, Gesundheit, Infrastruktur, Energie, Entwicklung und dergleichen heute globale Konglomerate, bei denen jeder Versuch der Steuerung scheitern müsste. Was aber nun unter Bedingungen einer sich verstärkenden Globalisierung deutlicher hervortritt, ist der komplementäre Bedarf an übergreifenden, gesamtheitlichen Steuerungsmodellen und Steuerungsstrategien, ohne die ein Management globaler Problemlagen völlig aussichtslos wäre.

Ein beispielhafter Fall ist die Welthandelsorganisation (WTO). Die WTO ist im Januar 1995 als eine Nachfolgeorganisation des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) gegründet worden. Das GATT hat sich in zwei Verhandlungsrunden – Genf-Runde 1947 und der Uruguay-Runde 1986-1994 – zum Promotor der Liberalisierung des internationalen Handels entwickelt und bewirkt, dass die durchschnittlichen Handelszölle von 40 Prozent im Jahre 1940 auf 5 Prozent im Jahre 1986 gesunken sind. Die dritte Verhandlungsrunde (Doha-Runde), die im Jahre 2000 begonnen hat und bis 2006 beendet sein sollte, zielte darauf, Handelszölle für Industriegüter ganz abzuschaffen. Der Regelungsbereich der WTO umfasst heute drei Materien: erstens den internationalen Warenhandel auf der Grundlage des GATT 1994 und dessen zwölf Zusatzvereinbarungen, zweitens den internationalen Handel mit Dienstleistungen aufgrund des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) als Rahmenabkommen und drittens – mit besonderer Bedeutung für die Zukunft – den internationalen Schutz des geistigen Eigentums auf der Grundlage des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS).

Die WTO besteht heute aus 159 Mitgliedstaaten, die in Grundsatfragen nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheiden. Von die-

sen sind nur etwa 20 hochentwickelte Staaten, während die Zahl der Entwicklungsländer in der WTO in den letzten Jahren stark angestiegen ist. Für die Frage globaler Steuerung der Wirtschafts- und Handelsregime und der Genese globaler Suprastrukturen ist die WTO vor allem aufgrund ihres Streitschlichtungsverfahrens (Dispute Settlement Understanding, DSU) aufschlussreich. Kommt es zwischen Mitgliedern der WTO über die Frage von Handelshemmnissen zum Streit, dann entscheiden in erster Instanz speziell eingerichtete Gremien von Experten, sogenannte Panels. Die Entscheidung eines Panels kann vor einer Berufungsinstanz, dem Appellate Body, angefochten werden. Die Entscheidungen dieser Instanz sind endgültig. Die WTO ist nicht nur in ihren Streitschlichtungsverfahren beispielhaft regelorientiert und fair; sie hat sich auch in puncto Partizipation und Transparenz verbessert, indem sie bei bestimmten Fällen ausgewählte Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Experten als Beobachter zulässt.² Das Verfahren des DSU ist zwar nach einem juristischen Muster gestrickt und wie ein Gerichtsprozess organisiert, aber im Kern geht es nicht um juristische Fragen, sondern um *Wissen* und *Nichtwissen*. Dies wird deutlich, wenn man die Verflechtung der einzelnen Ebenen betrachtet.

Die WTO steht heute beispielhaft dafür, dass die Entscheidungen scheinbar weit entfernter globaler Institutionen direkte und spürbare Auswirkungen auf Organisationen und Akteure aller Ebenen eines globalen Mehrebenensystems haben. Die Regeln und Regelungen der WTO wirken sich nicht nur auf große Unternehmen aus, sondern auch deutlich auf mittelständische Firmen, denn im internationalen Wirtschaftsverkehr (außerhalb der EU) gilt das Recht der WTO. Da inzwischen auch kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) in den Bereichen Einkauf, Marketing oder Ver-

2 Carolyn Deere-Birkbeck, »Reinvigorating Debate on WTO Reform. The Contours of a Functional and Normative Approach to Analyzing the WTO System«, *Global Economic Governance Programme Working Paper* 2009/50, verfügbar unter www.globaleconomicgovernance.org/publications (letzter Zugriff 19. 05. 2014); Geoffrey Garrett, James McCall Smith, »*The Politics of WTO Dispute Settlements*«, Vortrag auf dem *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Atlanta, 1999, verfügbar unter www.yale.edu/leitner/resources/docs/1999-05.pdf (letzter Zugriff 22. 05. 2014); Richard Senti, »Überlegungen zu Reformmöglichkeiten für die WTO«, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 22. 06. 2005, S. 29; Bernhard Zangl, *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt/M., New York 2006.

trieb sowie in Fragen des geistigen Eigentums global denken müssen, und dies mit der weiteren Verbreitung von internetbasierten Transaktionen auch tatsächlich tun, sind sie von den Regelungen der WTO unmittelbar betroffen. Zwar können nicht Firmen, sondern nur Staaten Verfahren vor der WTO anstrengen, aber innerhalb der EU ist dieser Grundsatz faktisch mit der EU-Verordnung über Handelshemmnisse außer Kraft gesetzt. Denn danach können einzelne Unternehmen oder Verbände erreichen, dass die EU-Kommission bei Verstößen eines Drittstaates gegen WTO-Recht eine Untersuchung einleitet, mithin erzwingen, dass die EU bei der WTO gegen einen Drittstaat ein Verfahren einleitet.³ Dies leistet jedoch einer Verschränkung der Ebenen Vorschub, was zusätzlich die Konfusionen steigert. Es wird intransparent, wer welche Frage auf welcher Ebene entscheidet und wie sich diese Entscheidungen auf welchen Teil eines globalen Kontextes auswirken werden.

Überlagert werden die Regelungen der WTO zudem durch eine Vielzahl bilateraler und regionaler Freihandelszonen und Wirtschaftsabkommen, was zu einer kaum mehr überschaubaren Komplexität der ökonomischen Regime, ihrer Regeln und Regulierungen geführt hat. Die gerade anlaufenden Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU lassen die Echtzeitbeobachtung der Entstehung eines transnationalen Regimes mit globaler Bedeutung zu, und sie lassen erkennen, wie schwierig diese Verhandlungen sind, eben weil sich deren Ergebnisse auf die unterschiedlichsten Politikfelder auswirken und so zu einer Konfusion unterschiedlichster Regime führen.

Aus dem ungesteuerten Zusammenspiel von Evolution und Steuerung formen sich in der Überwindung internationaler hegemonialer Regime⁴ kompliziertere und gewagtere Architekturen der Abstimmung divergierender Interessen im Kontext globaler Interdependenz. Posthegemoniale Regime entstehen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation, weil aus einer geordneten Kooperation von Konkurrenten nach Meinung einer ausreichenden Zahl von Akteuren ein Mehrwert entsteht, der ohne solche Regime nicht zu haben ist. Bereits für die internationalen Regime der 1980er Jahre konstatierte Robert Keohane: »Wie imperfekte Märkte, so ist auch

3 Georg Berrisch, »Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. II. 1999, S. 22.

4 David Calleo, *Beyond American Hegemony*, New York 1987.

die Weltpolitik durch institutionelle Mängel gekennzeichnet, welche eine wechselseitig vorteilhafte Koordination verhindern.«⁵

Indem Steuerungsregime ein Regelsystem für geordnete Kooperation und geordnete Verfahren der Konfliktlösung bereitstellen, schaffen sie eine Basis für die Kristallisation von Vertrauen als zentraler Ressource für die Stabilisierung von Netzwerken, in deren Rahmen positive Koordination möglich ist. Zudem schaffen sie die Bedingungen für die Möglichkeit der Realisierung eines gemeinsamen Nutzens, indem sie gegenüber Marktlösungen oder Ad-hoc-Koordination die Transaktionskosten je mehr reduzieren, desto stärker die Regeln zur Routine werden. Schließlich bieten sie den häufig unterschätzten oder gar übersehenen Vorteil, dass sie institutionelles Lernen ermöglichen, indem im Rahmen der Genese und Revision der Regelsysteme Erfahrungen gespeichert werden, die aus der Praxis gemeinsamer Kooperation, Konkurrenz und Konfliktregulierung resultieren.

Tatsächlich entsteht mit den neuen Steuerungsregimen ein neues, noch prekäres Gefüge von Macht, Einfluss, Expertise und Legitimität, in dem die territorial begrenzten Nationalstaaten zwar noch eine gewichtige Rolle spielen, zunehmend aber globale Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, korporative Global Players und hybride Regulierungsinstanzen die Nationalstaaten und die Nationalökonomien mit einem Netz von Vorentscheidungen, Entscheidungsprämissen, Entscheidungsoptionen und wissensbasierten Entscheidungskompetenzen überziehen, so dass das Leben für diejenigen Personen und Organisationen problematisch wird, die sich in diesem Labyrinth nicht mehr auskennen. Zugleich aber wird auch die Praxis demokratischer Politik komplizierter und zunehmend abhängig von Vorbedingungen und Entscheidungsprämissen, die nicht mehr auf der (traditionellen) Ebene der Nationalstaaten demokratisch entschieden und legitimiert worden sind, sondern sich aus dem Zusammenspiel der Ebenen, Institutionen und Akteure ergeben.⁶

5 Robert O. Keohane, »The Demand for International Regimes«, in: Stephen D. Krasner (Hg.), *International Regimes*, Ithaca, London 1991, S. 141-171, hier S. 151 (Übersetzung HW).

6 Thorsten Benner u. a., »Shaping Globalization. The Role of Global Public Policy Networks«, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.), *Transparency. A Basis for Responsibility and Cooperation*, Gütersloh 2002; dies., »Multisectoral Networks in Global

Die WTO exemplifiziert die Herausbildung eines globalen Steuerungsregimes für den Bereich der Weltwirtschaft und des Welt Handels. Vergleichbare Regime gibt es inzwischen für praktisch alle Funktionssysteme einer globalisierten Welt – mit der herausstechenden Ausnahme der Politik: Weltbank (WB) und Internationaler Währungsfonds (IWF) (und viele weitere globale Institutionen) für das Weltfinanzsystem, das IOC für den olympischen Sport, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) für das Gesundheitssystem, die Internationale Atomenergie Agentur (IAEA) für Atomenergie, die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) für das globale Bankensystem, der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag für globale Schwerstverbrechen, die UNESCO für globale Kultur, das Internationale Panel für den Klimawandel (IPCC) für den globalen Klimawandel. Diese und eine Vielzahl weiterer transnationaler und globaler Institutionen bilden das Gerüst einer funktional differenzierten Selbststeuerung globaler Kontexte. Die Politik ist die Ausnahme, weil es zwar die Vereinten Nationen (UNO) als Diskussionsforum für die Gesamtheit der Nationalstaaten gibt, und für den Extremfall einstimmiger Entscheidungen im Sicherheitsrat sogar eine globale Interventionspolitik; aber es gibt keine Weltparteien, kein Weltparlament und keine Weltregierung, und in diesem Sinne kein globales System der Politik.

Globale Institutionen werden seit drei Jahrzehnten unter dem Stichwort *Global Governance* verhandelt.⁷ Dabei bildet von Beginn an die Konfusion von Steuerungsregimen einen Schwerpunkt der Analyse. Internationale Verträge, dominante Staaten, Marktelemente und insbesondere globale Policy-Netzwerke verschmelzen in undurchdringlichen Konglomeraten der Entscheidungsfindung, in denen die Kriterien formaler Demokratie in aller Regel unzureichend Berücksichtigung finden, dafür aber andere Formen der Herstellung von Folgebereitschaft gefunden und genutzt werden.⁸ Besonders bedeutsam sind Verschiebungen in Bezug auf die Schaffung von Legitimität. Zum einen die Verschiebung von

Governance. Towards a Pluralistic System of Accountability«, in: *Government and Opposition* 39/4 (2004), S. 191-210.

7 Helmut Willke, *Global Governance*, Bielefeld 2006.

8 Renate Mayntz, Birgitta Nedelmann, »Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma«, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39/4 (1987), S. 648-668, hier S. 239 f.

Input-Legitimität zu Output-Legitimität, also eine Verschiebung von formaler Legitimität hin zu einer Legitimierung durch Leistung – ein Prozess, den Fritz Scharpf bereits für das Politiksystem der EU dargestellt hat.⁹ Zum anderen eine Verschiebung von rein rechnerischer Legitimität (Mehrheit/Minderheit) zu einer inhaltlichen Fundierung von Legitimität durch Wissen und Expertise. Unter den Kautelen klassischer Demokratie sind beide Verschiebungen brisant und prekär. Zugleich sind sie allerdings unter den Bedingungen einer globalisierten Wissensgesellschaft wohl unvermeidlich und notwendig,¹⁰ und sie deuten die Richtung an, in die sich die Demokratie in Zeiten der Konfusion entwickeln könnte.

Damit rücken Einsichten aus dem Forschungsfeld der *Global Governance* ins Blickfeld, aus denen sich weitere Perspektiven für die Zukunft der Demokratie als Steuerungsmodus gewinnen lassen. Hier erschließt sich eine verzweigte Diskussion um die Zukunft des Regierens, das Verhältnis zwischen nationalstaatlicher Demokratie und Global Governance, der Rolle von globalen Policy-Netzwerken, internationalen NGOs und transnationalen Public-private-Partnerships (PPPs) für die Herstellung unterschiedlicher Formen von Legitimität, Partizipation, Verantwortlichkeit und Transparenz und der Rolle globaler Institutionen bei der Konstruktion einer »neuen Weltordnung«¹¹ und eines globalen Konstitutionalismus.¹² Ich werde in der folgenden Analyse immer wieder auf das reiche Material dieses Forschungszweiges zurückgreifen. Allerdings liegt mein Augenmerk auf den Konfusionen, welche die laufenden Prozesse von Global Governance bewirken und dadurch Idee und Modell der Demokratie herausfordern.

9 Fritz W. Scharpf, »Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik«, *MPIfG Discussion Paper* 93/9 (1993); ders., *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford 1999.

10 Helmut Willke, *Governance in a Disenchanted World. The End of Moral Society*, Cheltenham, Northampton 2009.

11 Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, Oxford 2004.

12 Gunther Teubner, *Verfassungsfragmente. Gesellschaftlicher Konstitutionalismus in der Globalisierung*, Berlin 2012.