

# Vom demokratischen zum legitimen Regieren?

*Dirk Jörke / Ingo Take*

## **From Democratic Global Governance to Legitimate Global Governance?**

**Abstract:** The article contributes to the debate on the feasibility of transferring democratic norms and institutions to the global level. A critical evaluation of previous efforts to bridge the gap between democratic ideals and the political reality of post-national governance is followed by an argument to classify forms of global governance as legitimate according to the extent to which they meet measurable criteria in the dimensions of input-, throughput- and output-legitimacy.

**Keywords:** Global Governance, Input-Legitimacy, Throughput-Legitimacy, Output-Legitimacy, Democracy

**Schlagwörter:** Globales Regieren, Input-Legitimität, Throughput-Legitimität, Output-Legitimität, Demokratie

## **1. Einleitung**

Globale Formen des Regierens gewinnen in dem Maße an Bedeutung, in dem die zunehmende Komplexität und Reichweite von Problemfeldern sowie die Geschwindigkeit, mit der sie sich wandeln, staatliches Regieren überfordern und damit auch zu Glaubwürdigkeits- und Legitimationsverlusten führen. So lässt sich erstens ein Geltungsverlust der Nationalstaaten als zentrale Instanzen öffentlicher Autorität in den internationalen Beziehungen, zweitens die abnehmende Bedeutung hierarchischer Entscheidungsprozesse im öffentlichen und privaten Bereich, drittens das Aufkommen offener Verfahren und Konzepte der Koordination, viertens ein Einflussgewinn von „soft law“, speziell auf internationaler Ebene (Sassen 2008, S. 340), sowie fünftens eine wachsende Zahl netzwerkartiger Strukturen und komplexer Verhandlungssysteme, die öffentliche und private Akteure umfassen, konstatieren (vgl. Deitelhoff u. Steffek 2009). Das solchermaßen umrissene Regieren jenseits des Staates beinhaltet die Schaffung von problembezogenen Regeln durch grenzüberschreitende Regelungsarrangements, welche weder formale Autorität noch zentrale Durchsetzungsmacht besitzen und ganz unterschiedliche Akteure (international, staatlich, privatwirtschaftlich, zivilgesellschaftlich etc.), Organisationsformen (Organisationen, Regime, formelle und informelle Netzwerke, Verhandlungssysteme etc.) und Steuerungsmuster (vertikal, horizontal, vernetzt etc.) aufweisen können. Die neuen Regelungsarrangements, die nicht auf das staatliche Gewaltmonopol zur Regeldurchsetzung bauen können und daher auf die freiwillige Mitwirkung der Regelungsadressaten angewiesen sind, müssen aus sich heraus Legitimität generieren, um ihren Regelungen Akzeptanz zu verschaffen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Demokratisierung trans- und supranationalen Regierens. Im Zuge dieser Debatte kommt es – so werden wir in einem ersten Schritt argumentieren – zu fragwürdigen theoretischen Rochaden, mit denen versucht wird, die Kluft zwischen den demokratischen Idealen und einer politischen Realität, die durch intransparente und machtgestützte Prozesse einer zunehmend postnationalen Governance gekennzeichnet sind, zu überbrücken (2). In einem zweiten Schritt werden wir dafür plädieren, nicht länger nach den Möglichkeiten einer Demokratisierung globalen Regierens zu suchen, sondern sich mit der Frage nach deren Legitimität zu bescheiden. Zu diesem Zweck werden wir drei Dimensionen legitimen Regierens unterscheiden, die zwar der demokratietheoretischen Tradition entnommen sind, aber weder an einen globalen Demos noch an das nicht zu realisierende Ideal einer umfassenden Beteiligung im Sinne des Kongruenzprinzips gebunden sind. Freilich ist die Legitimität des Weltregierens eine empirische Frage, und die gegenwärtige Empirie gibt wenig Anlass von legitimen Prozessen zu reden (3). In einem kurzen Fazit wollen wir die Vorteile, die sich unseres Erachtens mit Blick auf die empirische und normative Analyse der neuen Formen des Regierens aus der Verabschiedung des Demokratiebegriffs ergeben, bündeln (4).

## 2. Drei Strategien der Demokratisierung des Weltregierens oder: eine vergebliche Quadratur des Kreises

„Demokratie“ ist ein umkämpftes Konzept. Als „essentially contested concepts“ können im Anschluss an Gallie (1956) jene Begriffe verstanden werden, die folgende Merkmale aufweisen: Sie sind in einem erheblichen Umfang normativ aufgeladen, es gibt verschiedene, sich historisch wandelnde Vorstellungen darüber, worin deren normativer Kern besteht, und es existiert ein unterschiedlicher Gebrauch dieser Konzepte. Doch gerade die Kombination aus Vagheit und normativer Attraktivität des Demokratiebegriffs macht ihn so vielseitig einsetzbar. Wenn ein Regime oder eine Praktik als ‚demokratisch‘ oder ‚undemokratisch‘ bezeichnet wird, so ist damit immer auch eine begriffspolitische Dimension verbunden, die die entsprechenden Institutionen und Praktiken auszuzeichnen oder zu diskreditieren trachtet. Daher lässt sich eine ständige theoriepolitische Arbeit am Demokratiebegriff beobachten, die dessen normativen Gehalt immer wieder aufs Neue festzulegen versucht.

Insofern setzt auch die nachfolgende Kritik an den gegenwärtig zu beobachtenden theoriepolitischen Rochaden ein umstrittenes Demokratieverständnis voraus. Im Anschluss an Überlegungen von Thomas Christiano (1996, S. 3) begreifen wir „Demokratie“ als politische Gleichheit. Politische Gleichheit als Kern der Idee der Demokratie bedeutet die gleiche Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess. Diese gleiche Teilhabe erfolgt entweder – wie in der griechischen Polis – unmittelbar, oder – wie im modernen Nationalstaat – vermittelt über Wahlen und repräsentative Mechanismen. Zwar war sowohl mit Blick auf die antike (Ober 1989) als auch hinsichtlich der modernen Demokratie (Manin 2007) die politische Praxis immer mit ungleichen Einflussmöglichkeiten ver-

bunden, doch zumindest auf der basalen Ebene von Wahlen und Abstimmungen herrschte Gleichheit. Es ist diese Gleichheit auf der ersten Ebene verbindlicher Entscheidungsfindung, also am Anfang der Delegationsketten, die hier als grundlegend für eine politische Praxis vorausgesetzt wird, die demokratisch zu sein beansprucht.

Die basale Gleichheit einer demokratischen Teilhabe ist gefährdet, wenn die nationalstaatliche Basis der Demokratie durch Prozesse der Trans-, Supra und Internationalisierung politischen Handelns ausgehöhlt wird. Zumindest am Horizont der gegenwärtigen Entwicklung könnten daher postdemokratische Zustände entstehen (Crouch 2008). Das zu akzeptieren, fällt jedoch nicht nur der politischen Öffentlichkeit, sondern auch einer professionell betriebenen Demokratietheorie schwer (vgl. Greven 2009). Entsprechend zahlreich sind in der gegenwärtigen politikwissenschaftlichen Literatur die Versuche, die Idee der Demokratie mit der „postnationalen Konstellation“ (Habermas 1998) zu versöhnen. Im Folgenden diskutieren wir drei unterschiedliche Strategien des Umgangs mit der postnationalen Herausforderung: Verleugnung, Übertragung und Neubeschreibung. Gezeigt wird, dass alle drei Strategien, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, die Norm der politischen Gleichheit verletzen.

## 2.1 Die Strategie der Verleugnung

Mit der Strategie der Verleugnung wird schlichtweg bestritten, dass die gegenwärtigen Formen der Global Governance überhaupt demokratierelevant sind oder gar als Bedrohungen der Demokratie aufgefasst werden können. Insbesondere Andrew Moravcsik (2002) argumentiert im Kontext der Europaforschung, dass es sich dabei um Formen der internationalen Kooperation handelt, die entweder demokratisch rückgebunden bleiben, insofern durch Wahlen legitimierte Regierungen die „Herren der Verträge“ sind. Oder aber es handelt sich um die bewusste Depolitisierung vermeintlich rein technischer Angelegenheiten, wie sie etwa im Rahmen der Weltfinanzorganisationen oder auch im Rahmen der Europäischen Zentralbank realisiert worden sind.

Gegen diese Strategie der Verleugnung eines Demokratiedefizits sprechen jedoch der immense Bedeutungszuwachs der neuen Formen der Governance und deren Rückwirkungen auf demokratische Handlungsmöglichkeiten. Um ein aktuelles Beispiel zu nennen: Die auf der supranationalen Ebene beschlossenen Finanzgarantien zur Stützung des Euros sind von Experten als alternativlos charakterisiert worden. Angesichts einer inzwischen endemischen Haushaltskrise, nicht zuletzt auf kommunaler und regionaler Ebene, steht zu befürchten, dass der Gestaltungsspielraum demokratisch legitimierter Parlamente weiter schrumpfen wird. Schon heute sind viele der so genannten freiwilligen Leistungen der Kommunen dem Diktat der Haushaltsdisziplin geopfert worden. Welche Folge die jüngsten Kreditbürgschaften für die Politik der nächsten Jahrzehnte haben werden, lässt sich heute noch gar nicht abschätzen. Doch wo Haushaltslöcher einen vermeintlichen Sparzwang erzeugen, bleibt für demokratische Politik, die ja Gesellschaft immer auch gestalten soll, kaum Raum. Sicher, die im europäischen Rat vertretenen Regierungschefs sind als Spitzenkandidaten von ihrer jeweiligen Wäh-

lerschaft ‚demokratisch‘ legitimiert worden.<sup>1</sup> Doch inwieweit besteht im Kontext des europäischen Mehrebenensystems, das nicht nur durch erhebliche Machtgefälle zwischen den einzelnen Mitgliedsländern, sondern auch durch sehr komplexe Verhandlungsprozesse charakterisiert ist, tatsächlich die Möglichkeit einer demokratisch legitimierten Entscheidungsfindung? Würde eine solche nicht zu einer strukturellen Blockade europäischen Regierens führen? Insofern ist auch das Ansinnen der Europäischen Kommission, stärker die nationale Haushaltspolitik zu kontrollieren, nur der nächste Schritt in einer Entwicklung, die auf einen wachsenden Koordinierungsbedarf mit dem Abbau demokratischer Verfahren reagiert.

Auch die Rede von den vermeintlich nur technischen Fragen, die in internationalen Expertengremien behandelt werden, ist wenig überzeugend. Dies trifft in keinem Bereich mehr zu als dem der Finanz- und Währungspolitik. Aber auch die von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof betriebene Vereinheitlichung des europäischen Wirtschaftsraums ist alles andere als politikfern. Vielmehr werden hier Entscheidungen getroffen, die ganz wesentlich die Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedsländer bestimmen. Das ist insofern problematisch, als dadurch die Möglichkeit, die eigene Lebenswelt demokratisch zu gestalten, erheblich beschnitten wird (vgl. Scharpf 2009).

Kurzum, die Strategie der Verleugnung eines Demokratiedefizits der neuen Formen des Regierens verkennt die bereits erfolgte Erosion demokratischer Gestaltungsspielräume im Sinne der Möglichkeit einer gleichen Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen. Dies ist bei den beiden anderen Strategien nicht der Fall. Diesen zufolge erfordere ein konstatiertes Bedeutungszuwachs der inter-, trans- und supranationalen Ebene eine geradezu möglichst weit reichende und umfassende Demokratisierung der neuen Formen des Weltregierens. In den vergangenen Jahren hat sich entsprechend eine weit verzweigte Debatte zu den Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer globalen Demokratie entwickelt, die kaum noch zu überblicken ist. Dies betrifft sowohl grundlegende demokratietheoretische Reflexionen und politikphilosophische Entwürfe als auch eine ganze Reihe von empirischen Arbeiten, die den unterstellten demokratischen Potenzialen der Global Governance nachgehen. Das geteilte Ziel ist, die Normen, Institutionen und Praktiken der Demokratie aus dem „nationalstaatlichen Container“ (Beck) zu befreien, um den Raum für eine Demokratisierung des Weltregierens zu eröffnen. Wenn man nun danach fragt, in welcher Weise diese Entgrenzung der Demokratie betrieben wird, so lassen sich analytisch zwei Strategien unterscheiden. Die eine versucht, nationalstaatlich verankerte Demokratiemodelle auf die globale oder supranationale Ebene zu transferieren, die andere besteht in einer semantischen Transformation des Demokratiebegriffs. Zunächst zur Strategie der Übertragung.

1 Dies gilt jedoch nicht für die meisten internationalen und transnationalen Organisationen, in denen auch nicht-demokratische Staaten vertreten sind.

## 2.2. Die Strategie der Übertragung

Autoren wie David Held (1995, 2007), Daniele Archibugi (2004) und Otfried Höffe (2002) gehen von einem Demokratiedefizit der bisherigen Strukturen der globalen Governance aus und suchen nach Wegen, die Normen und Institutionen der nationalen Demokratie auf die globale Ebene zu übertragen. Es handelt sich dabei um Vorschläge, die auf eine kosmopolitische Demokratie zielen und auch Formen von Weltstaatlichkeit beinhalten. Gemeinsam ist diesen Ansätzen die Idee eines mehrfach gestuften demokratischen Prozesses. Von der kommunalen über die nationale und die supranationale bis hin zur globalen Ebene sollen deliberative Arenen und parlamentarische Strukturen für demokratische Legitimität sorgen (Albert u. Schmalz-Bruns 2009; Rittberger 2007; Beisheim u. Brunnengräber 2008). Befürworter einer kosmopolitischen Demokratie gehen davon aus, dass sich bereits Ansätze zu einer globalen Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft identifizieren lassen, die es zu stärken gilt, stellen sie doch die notwendige Voraussetzung für eine Erhöhung der Transparenz und der Zurechenbarkeit globalen Regierens dar. Doch dabei handelt es sich nur um den ersten Schritt hin zu einer kosmopolitischen Demokratie. Hinzu treten sollen sowohl auf der supranationalen als auch auf der globalen Ebene durch Wahlen legitimierte Parlamente, die als Kernbestandteile einer demokratischen Weltordnung betrachtet werden. Ein Weltparlament ist somit die unhintergehbare Bedingung einer kosmopolitischen Demokratie. Diese parlamentarische Versammlung, bisweilen als zweite Kammer der UNO eingeführt, soll aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgehen, an denen sich idealerweise alle Weltbürger, zumindest aber die Bürger demokratischer Staaten beteiligen sollen. Ein auf diese Weise legitimiertes Weltparlament soll für eine globale Rechtsetzung zuständig sein. Wie immer man auch den Gegenstandsbereich dieser Gesetzgebung im Einzelnen beschränken oder ausdehnen mag, die logische Voraussetzung ist ein neues Verständnis der Rolle von Nationalstaaten. Diese sind nicht länger souverän, sondern einer demokratisch legitimierten globalen Rechtsetzung untergeordnet. Einige Autoren beschränken sich indes nicht auf einen Ausbau der UNO in Richtung einer Weltregierung, sondern sehen in einem Weltstaat mit umfassenden exekutiven Befugnissen einen notwendigen Bestandteil einer kosmopolitischen Demokratie. Dieser soll insbesondere dazu dienen, Forderungen der globalen Gerechtigkeit und demokratischer Standards weltweit zu implementieren.

Diese Reform-Agenda ist vielfach kritisiert worden, wobei sich die Kritik insbesondere auf die Forderung nach einem Weltstaat und einem Weltparlament konzentriert. So wird auf einer prinzipiellen Ebene im Anschluss an Kant auf den potenziell despotischen Charakter eines Weltstaates verwiesen oder argumentiert, dass sich dahinter lediglich eine neue Form des westlichen Imperialismus verberge. Weiterhin ist zu bezweifeln, dass die kulturellen und soziomoralischen Voraussetzungen einer Weltdemokratie gegeben sind. So lebt auch nach der dritten Welle der Demokratisierung der größere Teil der Menschen eben nicht in Demokratien und die Verbundenheit zwischen den Menschen in den verschiedenen Weltregionen ist bei Weitem nicht so stark ausgeprägt, wie dies in nationalen Kontexten der Fall ist. Warum sollte man sich als Bürger einer westlichen Gesellschaft aber dau-

erhaft von einer Mehrheit aus asiatischen und afrikanischen Staaten überstimmen lassen? Hinzu kommen vielfältige technische Probleme, die etwa mit der Organisation von Wahlen zu einem Weltparlament einhergehen. Wie lässt sich etwa der repräsentative Charakter eines von über vier Milliarden Menschen bestellten Parlaments denken? Soll hier jeder wahlberechtigte Weltbürger das gleiche Stimmrecht besitzen oder sollte eine Gewichtung erfolgen? Und wenn ja, welche Kriterien stehen hierfür bereit? Wie soll verhindert werden, dass derartigen Wahlen nicht das gleiche Schicksal wie den Wahlen zum Europäischen Parlament blüht und sie als nationale Stimmungstests missbraucht werden?<sup>2</sup> All diese Einwände sind unseres Erachtens nicht von der Hand zu weisen und zeigen, dass Modelle einer kosmopolitischen Demokratie an der Realisierung politischer Gleichheit scheitern werden. Die Strategie, nationalstaatlich verankerte Institutionen und Praktiken der Demokratie auf die supranationale und globale Ebene zu übertragen, ist zumindest gegenwärtig wenig aussichtsreich und es gibt gute Gründe, nicht nur die faktische Möglichkeit, sondern auch die normative Wünschbarkeit eines derartigen Unterfangens zu bestreiten.

### 2.3 Die Strategie der Neubeschreibung

Autoren, die vornehmlich eine dritte Strategie verfolgen, gehen zwar ebenfalls von einem erheblichen Demokratiedefizit der Global Governance aus, doch im Unterschied zu den Verfechtern einer kosmopolitischen Demokratie wollen sie dieses nicht durch die Übertragung altbekannter demokratischer Institutionen, sondern durch eine Neudefinition des Demokratiebegriffs überwinden. Zumindest zwei Modelle einer derartigen semantischen Transformation der Demokratie lassen sich unterscheiden. Ein erster Weg besteht in der Aufwertung neuer Formen politischen Engagements. In den Fokus geraten hier insbesondere international agierende Nichtregierungsorganisationen (INGOs), die Autoren wie Ann M. Florini (2000) und James Bohman (2007) als Repräsentanten eines globalen *demos* oder besser von globalen, nicht länger nationalstaatlich gebundenen *demos* deuten. Zusammen mit der Annahme einer wachsenden Weltöffentlichkeit und einer zunehmenden Konstitutionalisierung der Weltpolitik werden diese INGOs als wesentliche Bestandteile einer neuen demokratischen Weltordnung interpretiert, die die Interessen und Bedürfnisse der unterschiedlichen Stakeholder, aber auch allgemeine Interessen wie das der ökologischen Nachhaltigkeit oder das eines gerechteren Welthandelssystems vertreten (vgl. Steffek u. Hahn 2009; Steffek et al. 2008). Die Inklusion von INGOs wie Amnesty International, Greenpeace oder Transparency International in die Entscheidungsprozesse der Weltfinanzinstitutionen oder auch der UNO soll somit zu einer Demokratisierung des Weltregierens führen.

Dagegen argumentieren Kritiker, dass eine Weltöffentlichkeit und auch internationale Organisationen der Zivilgesellschaft zwar wichtige Voraussetzungen einer globalen Demokratie darstellen, aber nicht mit ihr gleichgesetzt werden können. So schreibt etwa Ingeborg Maus: „Die klassische Garantie einer uneingeschränk-

2 Vgl. Müller (2008) für eine detaillierte Kritik der „Parlamentarisierung der Weltrepublik“.



ten Öffentlichkeit und die Anerkennung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten werden nicht mehr als notwendige Komplementärfunktionen der Volkssouveränität, sondern als deren *Ersatz* angesehen. Die Ansprüche bürgerlicher Freiheit werden so auf das Ausmaß zurückgestuft, das einst Kant als Mindestforderung an den aufklärten Absolutismus adressiert hatte“ (2007, S. 355, Herv. i. O.). Zudem lässt sich Einwenden, dass die vorausgesetzte Weltöffentlichkeit, wenn überhaupt, nur rudimentär existiert. Andere Kritiker verweisen auf die oftmals sehr hierarchischen Strukturen und die unzulängliche Rückbindung dieser politischen Akteure an die Bürgerinnen und Bürger und fragen nach deren Autorisierung (Lahusen 2001; Brand 2001). Ein weiterer Einwand besteht darin, dass viele der INGOs vorwiegend die Interessen der reichen Staaten des Nordens artikulieren und somit eher noch zu einer Verfestigung von strukturellen Ungleichgewichten beitragen, als dass sie diese zu überwinden gestatten (Collingwood v. Logister 2005; Roth 2005). Schließlich wird kritisiert, dass die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen oftmals nicht mehr als ein Feigenblatt zutiefst undemokratischer Entscheidungsprozesse darstellt und auch nicht abzusehen ist, wie sich dies in einer von wenigen mächtigen Staaten, multinationalen Konzernen und nicht zuletzt von den Finanzmärkten dominierten Welt ändern könnte (Brand 2001; Gebauer 2001). Politische Gleichheit ist also auch nicht durch die Partizipation von INGOs an den Entscheidungsprozessen grenzüberschreitend tätiger Organisationen zu realisieren, die empirisch ohnehin noch eine absolute Ausnahme darstellt.

Ein zweiter Weg der Anpassung des Demokratieverständnisses an die postnationale Konstellation findet sich bei den Anhängern eines deliberativen Politikverständnisses (Schmalz-Bruns 1999; Dryzek 2008; vorsichtiger Deitelhoff 2009). Dabei wird argumentiert, dass ein deliberatives Verständnis die Möglichkeit eröffnet, Demokratie aus einem nationalstaatlichen Korsett zu befreien und dergestalt zu konzeptionalisieren, dass Formen postnationaler Legitimitätserzeugung in der komplexen Welt der globalen Governance ausgemacht werden können. Der hierfür entscheidende begriffsstrategische Schritt besteht – in einer viel zitierten Formulierung von Jürgen Habermas – darin, dass das demokratische Verfahren „seine legitimierende Kraft nicht mehr nur, und nicht einmal in erster Linie, aus Partizipation und Willensäußerung, sondern aus der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses [bezieht], dessen Beschaffenheit die Erwartung auf rationale Ergebnisse begünstigt“ (1998, S. 166).

Viele Befürworter sehen deliberative Verfahren gerade mit Blick auf die Prozesse der Global Governance als eine vielversprechende Alternative zu Wahlen und Abstimmungen. Diese Alternative besteht darin, dass politische Eliten zum einen ihre Entscheidungen vor einer supranationalen oder globalen Öffentlichkeit rechtfertigen müssen und dadurch zu einer gerechteren, weniger interessenbasierten Politik geradezu genötigt würden. Die Annahme ist hier, dass dadurch die Interessen und Argumente einer im Entstehen begriffenen Weltöffentlichkeit in den Entscheidungsprozess eingespeist werden können. Zum anderen wird eine diskursive Eigendynamik hervorgehoben, die sich in jenen Verhandlungsarenen entfalten soll, die zwar keinen hohen Grad an Inklusivität aufweisen, sich aber dennoch der

Logik des „Rechts auf Rechtfertigung“ (Forst 2007) nicht entziehen können.<sup>3</sup> So stellt etwa Jürgen Neyer mit Blick auf die europäische Politik der Komitologie fest, dass diese „zu einem erstaunlich hohen Ausmaß von argumentativen und rechtfertigungs-basierten Prozessen geprägt ist“ (2009, S. 340).

So vielversprechend diese deliberativen Deutungen der Prozesse des supranationalen und globalen Regierens auf den ersten Blick auch sein mögen, so sehr ist doch deren demokratischer Charakter im Sinne der Gleichheit der Beteiligung zu bezweifeln (vgl. Somek 2009, Urbinati 2010). So ist es selbst in der Europa-forschung inzwischen weitgehend anerkannt, dass von einer europäischen Öffentlichkeit in einem umfassenden Sinne nicht die Rede sein kann und sich daran auch in den nächsten Jahren wenig ändern dürfte. Die europäische Politik und Öffentlichkeit sind elitenorientiert, die Berichterstattung über europäische Themen in den nationalstaatlichen Medien ist angesichts ihrer immensen Bedeutsamkeit als eher gering einzuschätzen und findet vornehmlich in den sogenannten Qualitätsmedien statt.<sup>4</sup> Insbesondere kann nicht von einem gleichen Zugang zum europäischen Mehrebenensystem die Rede sein. Es handelt sich vielmehr um Elitennetzwerke, die, wenn überhaupt, nur von akademisch gebildeten Bürgern beobachtet werden (Münch 2008; Haller 2009; Kohler-Koch u. Quittkat 2010). Zwar mag in den europäischen Politiknetzwerken und der Komitologie durchaus ein hoher Grad an Deliberativität festzustellen sein, aber das bedeutet nicht, dass damit auch ein hoher Grad an demokratischer, und das heißt immer auch inklusiver wie egalitärer, Beteiligung einhergeht. Im Gegenteil lässt sich, wie Peter Niesen (2008) zeigt, geradezu ein Auseinandertreten von Deliberation und Demokratie beobachten. Dann stellt sich aber in der Tat die Frage, „warum Wert darauf gelegt wird, sozusagen zeremoniell weiterhin von ‚Demokratischem Regieren in der EU‘ zu sprechen“ (S. 249). Kurzum, Deliberation wird zum Demokratiesurrogat erkorren und verletzt das prozedurale Versprechen des egalitären Zugangs zu den politischen Entscheidungen und damit das Prinzip der politischen Gleichheit.

## 2.4 Kontextadäquates globales Regieren – legitim aber nicht demokratisch

Fassen wir die bisherige Argumentation zusammen. Drei Strategien des Umgangs mit dem Demokratiedefizit der neuen Formen des Weltregierens lassen sich analytisch unterscheiden: Die der Verleugnung des Demokratiedefizits, die der Übertragung nationalstaatlicher Normen, Institutionen und Praktiken und schließlich die einer zivilgesellschaftlichen oder deliberativen Neubeschreibung der Demokratie. Die erste Strategie lässt sich unseres Erachtens empirisch nicht halten, die zweite bleibt im schlechten Sinne utopisch und die dritte beraubt die Demokratie ihres normativen Kerns, nämlich einer gleichen Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen. Uns erscheint es insbesondere zweifelhaft, ob auf globaler Ebene das Streben transnationaler Eliten nach der Lösung eines Problems bzw. deren Bezug auf Prinzipien, Normen, Leitbilder oder Ideen ausreichen, um demokrati-

3 Vgl. mit Blick auf die Erzeugung des Internationalen Strafgerichtshofs Deitelhoff (2006).

4 Dies gilt freilich noch stärker hinsichtlich einer vermeintlichen „Weltöffentlichkeit“ (vgl. Fraser 2007).



sche Qualität zu erzeugen. Wir plädieren stattdessen dafür, nicht länger nach den Möglichkeiten einer Demokratisierung globalen Regierens zu suchen, sondern sich mit der Frage nach den in diesem Kontext möglichen Formen legitimen Regierens zu bescheiden. Anders ausgedrückt, wir möchten dafür plädieren, im Kontext supranationalen und globalen Regierens den Demokratiebegriff zu verabschieden und ihn durch den des legitimen Regierens zu ersetzen. Um nicht missverstanden zu werden, wir wollen nicht einer weiteren Stärkung expertokratischer und intransparenter Politiknetzwerke das Wort reden, auch halten wir die Idee einer aufgeklärten Elitenherrschaft normativ für höchst unbefriedigend. Uns geht es vielmehr darum, semantischen Ballast bei der Analyse politischer Prozesse und auch bei der Suche nach legitimeren Formen der Global Governance abzuwerfen. Der Demokratiebegriff weckt nämlich auf der einen Seite notorisch Erwartungen, die nicht erfüllt werden können. Ein Demokratiedefizit wird auf der supranationalen und erst recht auf der globalen Ebene immer und notwendig existieren und dieses wird umso größer sein, je umfangreicher der Kreis derjenigen ist, in deren Namen die Entscheidungen getroffen werden (vgl. hierzu schon Dahl u. Tufte 1973). Auf der anderen Seite ist uns der in der Idee und Praxis der Demokratie zum Ausdruck kommende normative Gehalt, nämlich der der politischen Gleichheit, zu kostbar, um bis zur Unkenntlichkeit zum Zwecke einer demokratischen Deutung des Weltregierens verzerrt oder ausgehöhlt zu werden.

### 3. Legitimes Regieren jenseits des Staates

Da auf das Regieren jenseits des Nationalstaates unter den heutigen Bedingungen offensichtlich nicht verzichtet werden kann, ist danach zu fragen, welchen normativen und empirischen Anforderungen es genügen muss, damit es als legitim bezeichnet werden kann. Der oben angedeutete Formwandel des Regierens, insbesondere jenseits des Nationalstaates, lässt sich mit dem Standardmodell der repräsentativen Demokratie unseres Erachtens nicht mehr einfangen. Damit muss aber nicht grundsätzlich die Möglichkeit legitimen Regierens bestritten werden. Jede normative Einschätzung des Legitimitätsgrads einer bestimmten Form der politischen Steuerung hängt von der Art und Weise ab, wie das Umfeld, in dem agiert wird, konzeptualisiert wird und für wie aufnahmefähig es für bestimmte Legitimitätsstandards gehalten wird (Wolf 2002).<sup>5</sup> Wir argumentieren im Folgenden, dass eine Reformulierung normativer Prinzipien im Kontext globalen Regierens zwar möglich ist, dass das Ergebnis eines solchen Verfahrens aber nicht demokratisches Regieren sein kann.

Wenn davon ausgegangen wird, dass sich auch auf globaler Ebene demokratische Formen der Legitimität etablieren lassen, so kann dies, wie im vorigen Abschnitt gezeigt, nur unter Verletzung der politischen Gleichheit geschehen. Der entscheidende Schritt, der diese aus unserer Sicht problematische Begriffsstrategie vermeidet, besteht darin, zwischen einer umfassenden demokratischen Legitimität und einer aus demokratietheoretischer Sicht zwar defizitären, aber immer noch

5 "Legitimacy for social scientists is always legitimacy-in-context, rather than absolutely, ideally or abstractly" (Beetham 1991, S. 14).

normativ gehaltvollen Form der Legitimität zu unterscheiden. Diese Form der Legitimität entspricht zwar nicht dem Prinzip der politischen Gleichheit, ist aber „nicht Nichts“ (Hegel). Zur Identifizierung geeigneter Merkmale bzw. Indikatoren zur Messung der Legitimität unterschiedlicher Governance-Arrangements wollen wir im Folgenden zwar auf die Erkenntnisse der bisherigen akademischen Debatte über die „Demokratisierung“ globaler Formen des Regierens zurückgreifen (für eine Konzeption demokratischen Regierens jenseits des Staates anhand von vier Indikatoren siehe Dingwerth et al. 2011). Doch der entscheidende Unterschied besteht darin, dass wir nicht die Möglichkeit der Etablierung demokratischer Strukturen annehmen. Liest man die entsprechenden Vorschläge hingegen als Beiträge zu einer eben nicht demokratischen, sondern abgeschwächten Form der Legitimität, dann lassen sich Kriterien legitimen Regierens jenseits des Nationalstaates gewinnen.

Wir gehen davon aus, dass sich Legitimität auf die Qualität einer gesellschaftlichen Ordnung – ihre Institutionen, Normen, Regeln und politischen Güter (und weniger ihre Akteure, vgl. Risse 2004) – sowie auf ihre soziale Anerkennung als rechtmäßig bezieht. Nimmt man eine Ausdifferenzierung des Begriffs vor, so stößt man auf die Unterscheidung zwischen Input-, Throughput- und Output-Legitimation als Dimensionen eines komplexen Legitimitätsbegriffs (Zürn 1998, S. 236). Die Input-Dimension umfasst die Frage nach den Entscheidungsbefugten und den zu repräsentierenden Interessen. Ihr normativer Gehalt beinhaltet die Einbeziehung der Perspektiven möglichst aller Stakeholder an deliberativen Prozessen der Entscheidungsfindung, um Steuerungsanforderungen möglichst unverfälscht aus den Präferenzen der Regelungsadressaten herzuleiten (vgl. Scharpf 2004, S. 5; Benz u. Papadopoulos 2006, S. 275). Die Throughput-Dimension bezieht sich auf die prozedurale Ebene. Ihren normativen Kern bildet die Frage, wie transparent Entscheidungsverfahren sind und inwiefern die Entscheidungsträger für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können (Zürn 1998, S. 236). Auf der Ebene der Output-Dimension wird nach der Leistungserbringung eines Regelungsarrangements in Bezug auf die effektive Förderung der gemeinsamen Interessen der Stakeholder gefragt (Scharpf 1999). Diese schlägt sich zum einen in einer verbesserten Performanz des Regelungsarrangements bei der Lösung von Problemen oder der Bereitstellung öffentlicher Güter und zum anderen in der Akzeptanz des Regelungsarrangements als legitimer Akteur nieder (Neyer 2004, S. 101; Bernstein u. Cashore 2007).<sup>6</sup> Hier wird nur der zweiten Lesart gefolgt, die Akzeptanz durch die Regelungsadressaten und die externen Stakeholder als empirische Dimension eines kontextadäquaten Legitimitätsverständnisses begreift (vgl. Zürn 2004, S. 260; Hurrelmann et al. 2007, S. 3; Buchanan u. Keohane 2006, die in diesem Zusammenhang von der soziologischen Dimension von Legitimität sprechen).

6 Auf die zum Teil problematischen Begleiterscheinungen einer Konzeptualisierung des Legitimitätsbegriffs verweist Kratochwil (2006, S. 305-306).

### 3.1 Input-Legitimität

Die Input-Dimension legitimen Regierens enthält den Anspruch, allen Stakeholdern<sup>7</sup> Mitsprache bei den Angelegenheiten einzuräumen, die sie betreffen und sie deshalb gleichberechtigt am Zustandekommen kollektiver Entscheidungen mitwirken zu lassen (Dahl 1989; Zürn 2000; Niederberger 2007). Dies lässt sich damit begründen, dass die Präferenzen der Stakeholder nicht vorab vollständig festgelegt und unveränderlich sind, sondern sich im Prozess der Erarbeitung von Standards, Regelungen oder Entscheidungen erst bilden bzw. einen Wandel erfahren. Aus diesem Grund seien diese Prozesse so zu gestalten, dass ein Höchstmaß an authentischer Beteiligung erzielt wird. In Rahmen von demokratischen Nationalstaaten wird dieses Ideal durch Wahlen (und Abstimmungen) realisiert. In Bezug auf globale Formen des Regierens ist das unseres Erachtens jedoch nicht möglich. Um den Unterschied zum demokratischen Repräsentationsprinzip deutlich zu machen, sprechen wir im Folgenden von ‚Treuhänderschaft‘. Als Treuhänder agieren auf globaler Ebene insbesondere advokatorische NGOs, die den Interessen und Bedürfnissen ressourcenarmer und marginalisierter Stakeholder zwar eine Stimme verleihen, die jedoch keinesfalls immer als authentisch zu bezeichnen ist, weshalb auf diese Weise keine Repräsentation im klassischen Sinne stattfindet. Allein unter dieser Perspektive ist es ausreichend, Legitimität an einen diskursiven Raum zu koppeln, der die prinzipielle Zugänglichkeit und Teilhabemöglichkeit für die betroffenen Akteure gewährleistet.

Die Realisierung von Treuhänderschaft kann sich auf globaler Ebene nicht an einer territorial definierten Grundgesamtheit orientieren, das heißt, Berücksichtigungsrechte können nicht mehr aus der Mitgliedschaft in einer bestimmten, territorial definierten Gemeinschaft abgeleitet werden, sondern allenfalls aus der glaubhaft zu machenden Betroffenheit durch ein bestimmtes Problem bzw. eine bestimmte Entscheidung oder Nicht-Entscheidung (Abromeit 1998, S. 114). Angesichts der globalen Reichweite und der Komplexität bestimmter Probleme sowie der bestehenden Unsicherheit hinsichtlich ihrer konkreten Folgewirkungen (Bsp.: Klimawandel), ist die Möglichkeit einer Identifizierung und Mobilisierung aller Betroffenen nur begrenzt vorhanden.<sup>8</sup> Gerade in funktionalen Entscheidungszusammenhängen sind Innen und Außen tendenziell nicht unterscheidbar. Um dennoch ein Mindestmaß an Legitimation zu generieren, bedarf es eines möglichst offenen und repräsentativen Gremiums, das nach ausreichend klaren Selektionskriterien über Inklusion und Exklusion entscheidet (Benz u. Papadopolous

7 Stakeholder treten als Repräsentanten spezifischer Interessen auf, die entweder ihre eigenen oder denjenigen zu Eigen sind, die nicht für sich selbst sprechen können. Zu Stakeholdern gehören nicht nur jene, deren Interessen durch eine bestimmte Entscheidung betroffen sind, sondern auch jene, welche die notwendigen Ressourcen zur Umsetzung der Entscheidung besitzen sowie jene, ohne deren Folgebereitschaft die Entscheidung nicht effektiv umgesetzt werden kann (vgl. die Konzeption von Bäckstrand u. Saward 2004, S. 10).

8 David Held schlägt eine Unterscheidung zwischen starker, moderater und schwacher Betroffenheit vor, um den Kreis der an einer Entscheidung zu beteiligenden Stakeholder einzugrenzen. Starke Betroffenheit ist dann gegeben, wenn vitale Bedürfnisse und Interessen zur Disposition stehen; moderate Betroffenheit ist bei einer Einschränkung der Fähigkeit zur Teilnahme am öffentlichen Leben gegeben; und schwache Betroffenheit lässt sich für Fälle konstatieren, in denen der Lebensstil oder die Konsumoptionen eingeschränkt sind (vgl. Held 2004, S. 373-374).

2006, S. 8). In der Realität finden wir unterschiedliche Praktiken, diesen Anspruch umzusetzen. Die Verfahren reichen vom Ausschluss bestimmter Akteursgruppen (bei privaten Regelungsarrangements etwa von staatlichen Akteuren) über abgestufte Beteiligungsrechte (Beobachterstatus, Rederecht, Stimmrecht) bis hin zur materiellen Unterstützung der Partizipation ressourcenschwacher Gruppen.

Eine weitere Einschränkung erfährt die Realisierung des Prinzips der Treuhänderschaft, wenn man versucht sich eine Institution vorzustellen, die eine umfassende Berücksichtigung betroffener Individuen zu gewährleisten im Stande ist. Realistischerweise kann es hier nur um die möglichst vollständige Partizipation sektoral organisierter Referenzgruppen gehen (vgl. Zürn 1998, S. 349; Wolf 2003, S. 234). Der Legitimitätsgrad eines Regelungsarrangements hängt dann davon ab, inwieweit es über Ressourcen und Mechanismen verfügt, die auch all jene Individuen und Gruppierungen berücksichtigt, die nicht ausreichend organisationsfähig sind, sei es aus mangelndem Problembewusstsein, unzureichendem Wissen oder beschränkten Ressourcen.

Problematisch ist schließlich auch, dass die globale noch mehr als die nationalstaatliche Ebene durch asymmetrisch verteilte Machtpotenziale, Ressourcen und kommunikative Fähigkeiten der unterschiedlichen Stakeholder gekennzeichnet ist, die eine effektive Inanspruchnahme formal gleicher Beteiligungsrechte unterlaufen können und die Gefahr einer systematischen Unterrepräsentation einzelner Gruppierungen bergen. Aber anders als auf nationalstaatlicher Ebene, wo der Staat gemäß der Pluralismustheorie für die Herstellung einer Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen zu sorgen hat (Fraenkel 1991, S. 358), fehlt es auf globaler Ebene oft an Ressourcen bzw. der Bereitschaft oder gar Verpflichtung, dieser Gefahr durch institutionelle Vorkehrungen zu begegnen. Empirisch verfügen aber zumindest einige globale Regelungsarrangements über Fonds zur materiellen Unterstützung ressourcenarmer Stakeholder. Des Weiteren lässt sich argumentieren, dass durch eine Ausrichtung der Politikformulierungs- und Regelsetzungsprozesse am Konsens- statt am Mehrheitsprinzip Akteure, die in traditionellen Verhandlungsprozessen aufgrund ihrer Ressourcenschwäche strukturell benachteiligt sind, eine Aufwertung erfahren. Dabei sind jedoch die Kosten der Teilnahme an Konsensbildungsprozessen, der Umstand einer generell geringen Informationssicherheit, die Vielfalt der Problemwahrnehmungen sowie die mögliche Inkompatibilität der Präferenzen der unterschiedlichen Akteure zu berücksichtigen (vgl. Neyer 2002, S. 18). Zu fragen ist auch, welche Folgen es für die Legitimität von Konsens bildenden Verfahren hat, wenn eine Delegierte sich überzeugen lässt und fortan nicht mehr im Sinne ihrer Klienten handelt (vgl. Risse 2004, S. 17-18). Folglich müsste sichergestellt werden, dass diese Verfahren immer an die jeweiligen Stakeholdergruppen rückgebunden bleiben.

Zusammenfassend muss man unseres Erachtens konstatieren, dass die Input-Legitimität globaler Regelungsarrangements allenfalls zu einem gewissen Grad herzustellen ist, aber keinesfalls demokratischen Standards genügen kann.

### 3.2 Throughput-Legitimität

Zu den zentralen prozeduralen Erfordernissen der Throughput-Dimension legitimen Regierens zählt die Transparenz der Strukturen und Verfahren eines Regelungsarrangements (Haufler 2006, S. 48-49). Nur ein über alle Stufen des Entscheidungsprozesses informierter Akteur ist in der Lage, seine Anliegen einzubringen, deren Einbindung in den Entscheidungsprozess nachzuvollziehen und seine Kontrollfunktion sowie gegebenenfalls seine (Veto-)Rechte wahrzunehmen. Zudem zwingt die Transparenzerfordernis die Akteure zur Begründung ihrer Positionen in Entscheidungsprozessen unter Rückgriff auf die Allgemeinheit der Stakeholder überzeugende Argumente und nötigt sie zur Auseinandersetzung mit gegenteiligen Positionen. Trotz des zunehmenden Einsatzes des Internets, etwa in Form von Berichten, Protokollen, Blogs oder Livestream-Übertragungen, weisen insbesondere interne Entscheidungsprozesse immer noch einen Mangel an Überprüfbarkeit auf. Die Legitimität eines Regelungsarrangements steigt mithin in dem Maße, in dem relevante Informationen in angemessener Sprache und Form den Stakeholdern zugänglich gemacht, die Debatten über zu treffende Regelungen und Entscheidungen öffentlich dokumentiert und Entscheidungen den einzelnen Entscheidungsträgern dadurch zurechenbar werden.

Ein weiteres Element legitimen Regierens ist die Möglichkeit der (öffentlichen) Kontrolle der Entscheidungsfindung durch die Regelungsadressaten, die auf der Rechenschaftspflicht der daran beteiligten Akteure beruht (Mason 2005; Grant u. Keohane 2005; Dowdle 2006). Indem die Rechenschaftspflicht die Entscheidungsträger zwingt, die Reaktionen der Regelungsadressaten und der Betroffenen zu antizipieren, sorgt sie für eine Verbindung zwischen den Regelsetzern und ihren Adressaten und wird so zu einem zentralen normativen Kriterium für Legitimität (Benz u. Papadopoulos 2006, S. 275). Während Rechenschaftspflichtigkeit im Rahmen des demokratisch organisierten Nationalstaates durch Wahlen, die institutionalisierte Verantwortlichkeit gegenüber repräsentativen Institutionen bzw. den Entscheidungsunterworfenen direkt, die Gewaltenteilung oder ein System von „checks and balances“ gewährleistet wird, stehen diese Mechanismen auf globaler Ebene nicht zur Verfügung (Keohane u. Nye 2003, S. 389). Der einzige Versuch globaler Wahlen (ICANN) ist in erster Linie mangels Beteiligung kläglich gescheitert (Leggewie 2001). Die oben konstatierte mangelnde Transparenz der Entscheidungsverfahren in den Gremien globaler Regelungsarrangements schränkt zudem die Kontrollierbarkeit und Sanktionierbarkeit der Entscheidungsbefugten ein (Take 2009). Um die Legitimität globaler Regelungsarrangements zumindest ansatzweise zu sichern, ist deshalb die vollständige Information aller Stakeholder über die getroffenen Entscheidungen und die Gründe, die zu den Entscheidungen geführt haben, erforderlich sowie Klarheit darüber, für wen und in welchem Interesse die Entscheidungen getroffen wurden (vgl. auch Slaughter 2004, S. 190).

Um Kontrolle nicht ins Leere laufen zu lassen, bedarf es der parallelen Schaffung von Sanktionsinstrumenten. Sofern empirisch überhaupt entsprechende Beschwerde- bzw. Klageverfahren zu beobachten sind, richten sie sich meist gegen die Regelungsadressaten und nicht die Regelsetzer. Wenn Beschwerdeverfahren

gegen Entscheidungsträger vorgesehen sind, so leiden sie oft daran, dass ihre Anwendung recht voraussetzungsvoll ist. So sind Außenstehende im Allgemeinen nicht befugt, Klage zu erheben (Keohane et al. 2000). Vielfach fehlt es auch an ausreichenden Kenntnissen über die Klagewege sowie an Ressourcen, entsprechende Verfahren auch durchzuführen. Schließlich bedarf es meist eines hohen Quorums, um überhaupt zu Verurteilungen zu gelangen. Stattdessen setzen viele Regelungsarrangements auf die Befähigung der Regeladressaten zur Regeleinhaltung durch Informations-, Technologie- und Ressourcentransfer. Ein solches Vorgehen kann vielleicht Legitimität auf Seiten der Regelungsadressaten generieren, wird demokratischen Erfordernissen aber nicht gerecht.

Die Herstellung von Throughput-Legitimität ist auf globaler Ebene nicht nur institutionell sehr voraussetzungsvoll (vgl. Black 2008) und muss deshalb unterhalb der Schwelle demokratischer Qualität bleiben, sie ist auch mit dem Problem konfrontiert, dass vielen Stakeholdern die entsprechenden globalen Regelungsarrangements weitgehend unbekannt sind und demzufolge weder deren umfassende Kontrolle noch gegebenenfalls deren Sanktionierung zu erwarten ist. Rechenschaftspflicht kann im Rahmen globaler Regelungsarrangements folglich nur eingeschränkt realisiert werden.

### 3.3 Output-Legitimität (Akzeptanz)

Output-Legitimität wird häufig als die materielle Erfüllung allgemeinwohlorientierter Ziele bzw. die faktisch zu beobachtende Lösung konstaterter Probleme konzeptualisiert (Scharpf 1999).<sup>9</sup> Das Problem hierbei besteht jedoch zum einen darin, den kausalen Zusammenhang zwischen Regulierung und Zielerreichung bzw. Problemlösung eindeutig nachzuweisen und eventuell intervenierende Faktoren verlässlich auszuschließen. Zum anderen lässt sich nicht eindeutig bestimmen, wann Problemlösungen der Förderung des Allgemeinwohls dienen und was überhaupt als Problemlösung betrachtet werden kann. Auf ein zusätzliches Problem weist Heidrun Abromeit hin: „Problemlösungen stehen nicht für sich, sondern in Bezug zu den Präferenzen der Menschen, die von den Problemen betroffen sind. So gesehen, sind Lösungen nur dann ‚effektiv, gut und richtig‘ wenn sie auf deren Akzeptanz stoßen. Wie die Präferenzen aussehen und ob Entscheidungen als angemessen akzeptiert werden, lässt sich ohne einen entsprechenden Input indessen nicht feststellen“ (Abromeit 2002, S. 19; siehe auch Bellamy 2010, S. 5). Auf die Probleme einer demokratischen Ansprüchen genügenden Input-Legitimation globalen Regierens wurde bereits hingewiesen.

Output-Legitimität lässt sich alternativ als die Fähigkeit eines institutionellen Arrangements verstehen, Akzeptanz für Regelungen zu erzeugen (Neyer 2004, S. 101; vgl. auch Bodansky 1999, S. 602). Die Akzeptanz eines Regelungsarrangements kann sich auf die Überzeugung gründen, dass dessen Standards oder Regeln moralisch gerechtfertigt (Haas 1990, S. 87; Steffek 2006, S. 2) oder dem zu bearbeitenden Problem angemessen, gerecht oder fair sind (Franck 1990, S. 24,

<sup>9</sup> Ein stärker ausdifferenziertes Verständnis von Output-Legitimität verwendet Breitmeier in seiner Studie (Breitmeier 2008).



198; Suchman 1995, S. 574; Bernstein u. Cashore 2007, S. 2), dass alle relevanten Stakeholder an deren Formulierung beteiligt waren oder dies im Rahmen fairer Verfahren geschah (Fearon 1998, S. 57; Hurd 2007, S. 71). Welches dieser Legitimitätsverständnisse zur Bewertung eines globalen Regelungsarrangements zur Anwendung gelangt und in welcher Interpretation, dürfte von Regelungsadressat zu Regelungsadressat differieren. Sicher dürfte allerdings sein, dass aufgrund unterschiedlicher historischer Erfahrungen, Kulturen und Wertvorstellungen die weltweit vorfindbaren unterschiedlichen Legitimitätsverständnisse weder vollständig deckungsgleich noch mit demokratischen Standards vereinbar sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es uns als problematisch von allenfalls ansatzweise vorhandener Output-Legitimation auf demokratische Qualität zu schließen.

#### 4. Fazit

Die Rede vom demokratischen Regieren jenseits des Nationalstaats erscheint uns aus mehreren Gründen als nicht angemessen. Erstens werden normativ vorbelastete Erwartungen geweckt, die Global Governance nicht einlösen kann. Zweitens gehen damit semantische Verschiebungen einher, die den Gehalt des Demokratiebegriffs aushöhlen und potenziell zur Absenkung von Standards auch auf nationalstaatlicher oder lokaler Ebene führen. Drittens adelt die Rede vom demokratischen Regieren jenseits des Staates Governance-Formen, die den normativen Ansprüchen an demokratisches Regieren keinesfalls gerecht werden. Vor diesem Hintergrund vertreten wir die These, dass die normative Konnotation des Demokratiebegriffs der politikwissenschaftlichen Analyse globalen Regierens eher im Weg steht und deren Ergebnisse verzerrt. Statt mühsam nach entgegenkommen den Tendenzen für eine Demokratisierung des globalen Regierens zu suchen, beispielsweise indem der Einfluss von NGOs überschätzt wird oder Elitennetzwerke als deliberative Oasen bezeichnet werden, plädieren wir dafür, Formen von Global Governance in dem Maß als legitim zu bezeichnen, in dem sie normativen und empirischen Kriterien genügen, die sich als *Kontinuum* abbilden, also graduell messen lassen. Auf diese Weise kann man zu einer differenzierteren und analytisch gehaltvolleren sowie normativ weniger vorbelasteten Bewertung von Formen globalen Regierens gelangen. Mit den von uns diskutierten Kriterien legitimen Regierens beanspruchen wir natürlich nicht, eine vollständige Erfassung aller relevanten Indikatoren vorzulegen oder gar ein Modell legitimen Regierens jenseits des Staates zu liefern. Darüber hinaus wirft ein multidimensionales Konzept legitimen Regierens auch eine Reihe von Fragen hinsichtlich ihrer Relation zueinander auf, die eine systematische Erfassung der Realität globalen Regierens notwendig macht. So wäre zu untersuchen, ob den einzelnen Dimensionen sowie den dort jeweils verorteten Indikatoren legitimen Regierens eine gleichgewichtete Bedeutung zukommt und ob einige von ihnen hinreichend oder gar notwendig sind, um eine Qualifizierung globaler Regelungsarrangements als legitim zu rechtfertigen. Nachzudenken wäre auch über eine politiktypologische Differenzierung, die zwischen regulativen, konstitutionellen und distributiven Politiken unterscheidet, de-

nen möglicherweise jeweils unterschiedliche Legitimitätsanforderungen zuzuordnen wären.<sup>10</sup>

Die Unterscheidung zwischen demokratischem und legitimem Regieren ermöglicht eine jeweils kontextadäquate Erfassung der normativen Qualität von Governance, ohne dem normativen Gehalt beider Konzeptionen Gewalt anzutun. Globale Regelungsarrangements können auf diese Weise einer differenzierteren Bewertung unterzogen werden, deren Maßstäbe sich durchaus diskutieren lassen, während die Diagnose eines demokratischen Defizits globaler Formen des Regierens davon unseres Erachtens unberührt bliebe. So lässt sich empirisch eine Reihe von Organisationen beobachten, die bei ihren Regelungsadressaten und teilweise auch darüber hinaus Akzeptanz genießen, obwohl sie demokratischen Ansprüchen in keiner Weise genügen (vgl. Take, in Vorbereitung). Gegenwärtig muss zwar der Grad der Legitimität der Global Governance als niedrig eingeschätzt werden, insofern diese kaum den Kriterien der Input- und Throughput-, noch denen der Output-Legitimität zu entsprechen vermag. Das sollte jedoch nicht dazu (ver)führen, auf die Forderung nach einer Erhöhung der Legitimität der Strukturen und Prozesse des Weltregierens zu verzichten. Im Gegenteil, gerade wenn man sich bei der Suche nach institutionellen Reformen nicht an den zu hohen Standards demokratischer Legitimität orientiert, bieten sich hier vielfältige Möglichkeiten.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun. 1998. *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York/Oxford: Berghahn Books.
- Abromeit, Heidrun. 2002. *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Albert, Mathias, und Rainer Schmalz-Bruns. 2009. Antinomien der Global Governance: Mehr Weltstaatlichkeit, weniger Demokratie? In *Demokratie in der Weltgesellschaft, Soziale Welt – Sonderband 18*, Hrsg. Hauke Brunkhorst, 57-74. Baden-Baden: Nomos.
- Archibugi, Daniele. 2004. Cosmopolitan Democracy and its Critics. A Review. *European Journal of International Relations* 10:437-473.
- Bäckstrand, Karin, und Michael Saward. 2004. *Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy at the World Summit for Sustainable Development*. Beitrag präsentiert auf der Fifth Pan-European International Relations Conference, 2004, Den Haag.
- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beisheim, Marianne, und Achim Brunnengraber. 2008. Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 15:73-100.
- Bellamy, Richard. 2010. Democracy without democracy? Can the EU's democratic 'outputs' be separated from the democratic 'inputs' provided by competitive parties and majority rule? *Journal of European Public Policy* 17:2-19.
- Benz, Arthur, und Yannis Papadopoulos. 2006. *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*. London/New York: Routledge.

<sup>10</sup> Wir danken einem der anonymen Gutachter für diesen Hinweis.

- Bernstein, Steven, und Benjamin Cashore. 2007. Can non-state global governance be legitimate? An analytical framework. *Regulation & Governance* 1:1-25.
- Black, Julia. 2008. Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation & Governance* 2:137-164.
- Bodansky, Daniel M. 1999. The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law* 93:596-624.
- Bohman, James. 2007. *Democracy across Borders. From Demos to Demoi*. Cambridge: MIT Press.
- Brand, Ulrich. 2001. Nichtregierungsorganisationen und postfordistische Politik. Aspekte eines kritischen NGO-Begriffs. In *NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess*, Hrsg. Achim Brunnengräber, Ansgar Klein und Heike Walk, 73-94, Opladen: Leske + Budrich.
- Breitmeier, Helmut. 2008. *The Legitimacy of International Regimes*. Oxon: Ashgate.
- Buchanan, Allen, und Robert O. Keohane. 2006. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs* 20:405-437.
- Christiano, Thomas. 1996. *The Rule of the Many. Fundamental Issues in Democratic Theory*. Boulder: Westview Press.
- Collingwood, Vivien, und Louis Logister. 2005. State of the Art: Addressing the INGO 'Legitimacy Deficit'. *Political Studies Review* 3:175-192.
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., und Edward R. Tufte. 1973. *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Deitelhoff, Nicole. 2006. *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Theorie internationalen Regierens*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Deitelhoff, Nicole. 2009. Fairness oder Demokratie? Zu den Chancen deliberativer Verfahren im internationalen Regieren, In *Demokratie in der Weltgesellschaft, Soziale Welt – Sonderband 18*, Hrsg. Hauke Brunkhorst, 303-321. Baden-Baden: Nomos.
- Deitelhoff, Nicole, und Jens Steffek (Hrsg.). 2009. *Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Dingwerth, Klaus, Michael Blauberger, und Christian Schneider. 2011. *Postnationale Demokratie. Eine Einführung am Beispiel von EU, WTO und UNO*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Dowdle, Michael W. 2006. Public Accountability: Conceptual, Historical, and Epistemic Mappings. In *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*, Hrsg. Michael W. Dowdle, 1-29. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dryzek, John S. 2008. *Deliberative Global Deliberative Politics. Discourse and Democracy in a Divided World*. Cambridge: Polity Press.
- Fearon, James D. 1998. Deliberation as Discussion. In *Deliberative Democracy*, Hrsg. Jon Elster, 44-68. Cambridge: Cambridge University Press.
- Florini, Ann M. (Hrsg.). 2000. *The Third Force. The Rise of Transnational Civil Society*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Forst, Rainer. 2007. *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Fraenkel, Ernst. 1991. Strukturanalyse der modernen Demokratie. In ders.: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 326-359. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.

- Franck, Thomas. 1990. *The Power of Legitimacy among Nations*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy. 2007. Die Transnationalisierung der Öffentlichkeit. Legitimität und Effektivität der öffentlichen Meinung in einer postwestfälischen Welt. In *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Hrsg. Peter Niesen und Benjamin Herborth, 224-253. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 224-253.
- Gallie, Walter B. 1956. Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56:167-198.
- Gebauer, Thomas. 2001. „...von niemandem gewählt!“ Über die demokratische Legitimation von NGO. In *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Hrsg. Ulrich Brand, Alex Demirovic, Christoph Görg und Joachim Hirsch, 95-119, Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Grant, Ruth W., und Robert O. Keohane. 2005. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review* 99:29-44.
- Greven, Michael Th. 2009. War die Demokratie jemals „modern“? Oder: des Kaisers neue Kleider. *Berliner Debatte Initial* 20:67-73.
- Haas, Ernst B. 1990. *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Haller, Max. 2009. *Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Haufler, Virginia. 2006. The Transparency Principle and the Regulation of Corporations. In *Global Governance and the Role of Non-State Actors*, Hrsg. Gunnar Folke Schuppert, 47-62. Baden-Baden: Nomos.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David. 2004. Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. *Government and Opposition* 39:364-391.
- Held, David. 2007. *Soziale Demokratie im globalen Zeitalter*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Höffe, Otfried. 2002. *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München: C. H. Beck.
- Hurd, Ian. 2007. *After Anarchy. Legitimacy & Power in the United Nations Security Council*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Hurrelmann, Achim, Steffen Schneider, und Jens Steffek (Hrsg.). 2007. *Legitimacy in an Age of Global Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keohane, Robert O., Andrew Moravcsik, und Anne-Marie Slaughter. 2000. Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational. *International Organization* 54:457-488.
- Keohane, Robert O., und Joseph S. Nye. 2003. Redefining Accountability for Global Governance. In *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Hrsg. Miles Kahler und David A. Lake, 386-411. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Kohler-Koch, Beate, und Christine Quittkat. 2010. *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kratochwil, Friedrich. 2006. On Legitimacy. *International Relations* 20:302-308.
- Lahusen, Christian. 2002. Internationale Kampagnen zwischen Protestereignissen und Unterhaltungsereignissen. In *Globaler Widerstand. Internationale Netzwerke auf der Suche nach Alternativen im globalen Kapitalismus*, Hrsg. Heike Walk und Nele Boehme, 83-100, Münster: Westfälisches Dampfboot.

- Leggewie, Claus. 2001. Transnationales Regieren und demokratische Frage: Wird ICANN "erfolgreich" scheitern? In *Wer regiert das Internet? ICANN als Fallbeispiel für Global Internet Governance*, Hrsg. Ingrid Hamm und Marcel Machill, 293-346. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Manin, Bernard. 2007. *Kritik der repräsentativen Demokratie*. Berlin: Matthes & Seitz.
- Mason, Michael R. 2005. *The New Accountability: Environmental Responsibility Across Borders*. London: Earthscan.
- Maus, Ingeborg. 2007. Verfassung oder Vertrag, Zur Verrechtlichung globaler Politik. In *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Hrsg. Peter Niesen und Benjamin Herborth, 350-382. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Moravcsik, Andrew. 2002. In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40:603-624.
- Müller, Harald. 2008. Parlamentarisierung der Weltpolitik – Ein skeptischer Warnruf. In *Transnationale Verrechtlichung*, Hrsg. Regina Kreide und Andreas Niederberger, 137-159. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Münch, Richard. 2008. *Die Konstruktion der europäischen Gesellschaft: Zur Dialektik von transnationaler Integration und nationaler Desintegration*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp
- Neyer, Jürgen. 2002. Politische Herrschaft in nicht-hierarchischen Mehrebenensystemen. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9:9-38.
- Neyer, Jürgen. 2004. *Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftung und Verrechtlichung jenseits des Staates*. Baden-Baden: Nomos
- Neyer, Jürgen. 2009. Die Stärke deliberativer politischer Theorien und das Elend der orthodoxen Demokratietheorie. Eine Replik auf Marcus Höreth. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 19:331-358.
- Niederberger, Andreas. 2007. Wie „demokratisch“ ist die transnationale Demokratie? Paradigmatische Überlegungen zur Form der Demokratie in der Weltgesellschaft. In *Weltstaat und Weltstaatlichkeit*, Hrsg. Mathias Albert und Rudolf Stichweh, 109-131. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Niesen, Peter. 2008. Deliberation ohne Demokratie? Zur Konstruktion von Legitimität jenseits des Nationalstaates. In *Transnationale Verrechtlichung*, Hrsg. Regina Kreide und Andreas Niederberger, 240-259. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Ober, Josiah. 1989. *Mass and Elite in Democratic Athens. Rhetoric, Ideology, and the Power of the People*. Princeton: Princeton University Press.
- Risse, Thomas. 2004. *Transnational Governance and Legitimacy*. Berlin: Arbeitsstelle Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.
- Rittberger, Berthold. 2007. Constructing Parliamentary Democracy in the European Union: How Did It Happen? In *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*, Hrsg. Beate Kohler-Koch und Berthold Rittberger, 111-137. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Roth, Roland. 2005. Transnationale Demokratie: Beiträge, Möglichkeiten und Grenzen von NGOs. In *NGOs im Prozess der Globalisierung: mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Hrsg. Achim Brunnengräber, Ansgar Klein und Heike Walk, 80-128, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sassen, Saskia. 2008. *Das Paradox des Nationalen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. 2004. Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates. *MPIfG Working Paper 04/6*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

- Scharpf, Fritz W. 2009. Legitimität im europäischen Mehrebenensystem. *Leviathan* 37:244-280.
- Schmalz-Bruns, Rainer. 1999. Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6:185-244.
- Slaughter, Anne-Marie. 2004. Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks. *Government and Opposition* 39:159-190.
- Somek, Alexander. 2009. Demokratie als Verwaltung: Wider die deliberativ halbierte Demokratie. In *Demokratie in der Weltgesellschaft, Soziale Welt – Sonderband 18*, Hrsg. Hauke Brunkhorst, 323-348. Baden-Baden: Nomos.
- Steffek, Jens. 2006. *Embedded Liberalism and Its Critics: Justifying Global Governance in the American Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Steffek, Jens, und Kristina Hahn (Hrsg.). 2009. *Evaluating NGOs: Legitimacy, Accountability, Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steffek, Jens, Claudia Kissling, und Patrizia Nanz (Hrsg.). 2008. *Civil Society Participation in International Governance: A Cure for Its Democratic Deficit?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Suchman, Mark C. 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review* 20:571-610.
- Take, Ingo (Hrsg.). 2009. *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaates. Unterschiedliche Formen von Global Governance im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Take, Ingo. In Vorbereitung. *Globales Regieren auf dem Prüfstand. Nicht demokratisch aber legitim?* Baden-Baden: Nomos.
- Urbinati, Nadia. 2010. Unpolitical Democracy. *Political Theory* 38:65-92.
- Wolf, Klaus Dieter. 2002. Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State. In *Participatory Governance. Political and Social Implications*, Hrsg. Bernard Gbikpi und Jürgen R. Grote, 35-50. Opladen: Leske + Budrich.
- Wolf, Klaus Dieter. 2003. Normsetzung in internationalen Institutionen unter Mitwirkung privater Akteure? „International Environmental Governance“ zwischen ILO, öffentlich-privaten Netzwerken und Global Compact. In *Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen*, Hrsg. Sabine von Schorlemmer, 225-240. Berlin: Springer.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael. 2000. Democratic Governance beyond the Nation-State. In *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Hrsg. Michael Th. Greven und Louis Q. Pauly, 91-114. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Zürn, Michael. 2004. Global Governance and Legitimacy Problems. *Government and Opposition* 39:260-287.

### **Autorenangaben:**

PD Dr. Ingo Take,  
Universität Greifswald, Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft, Baderstr.  
4/5, 17487 Greifswald,  
take@uni-greifswald.de  
[Korrespondenzautor]

PD Dr. Dirk Jörke,  
Universität Greifswald, Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft, Baderstr.  
4/5, 17487 Greifswald,  
joerke@uni-greifswald.de