

Das schwierige Verhältnis von Globalisierung und Demokratie

Einfach ist das Verhältnis zwischen Globalisierung und Demokratie nicht. Die Zeiten, in denen die eine Seite Globalisierung ausschließlich negativ als Totengräber für den Wohlfahrtsstaat und die Demokratie ansah, sind vorüber. Gebrochen ist aber längst auch der Glaube an die materiellen und ideellen Segnungen durch die Globalisierung auf der anderen Seite. Längst sind die Nebenwirkungen unübersehbar – nicht zuletzt für den demokratischen Prozess.

Es scheint also an der Zeit, die inzwischen unübersichtlich gewordene Debatte über die Auswirkungen der Globalisierung auf die Demokratie neu zu vermessen. Dies gibt auch die Gelegenheit, die eigenen Beiträge zu dieser Diskussion, die im Laufe der Zeit entstanden sind, kritisch zu reflektieren und zu integrieren. Das Ergebnis kann in sechs Thesen gebündelt werden.¹

These 1: Die Globalisierung schränkt nationale Demokratie ein.²

Die Kassandrarufe, die in den 1990er Jahren das Ende des Nationalstaates und mit-hin das Ende des demokratischen Staates kommen sahen, haben sich fraglos als überzogen erwiesen. Freilich hat sich die Hypothese, wonach eine fortschreitende gesellschaftliche Denationalisierung die Möglichkeit der Selbstbestimmung eines Gemeinwesens einschränkt, bestätigt. Entscheidend ist dabei, dass die Kongruenz zwischen den Mitgliedern einer territorial verfassten politischen Gemeinschaft und den Regelungsbetroffenen eines nationalen Gesetzes geringer wird.³ In der Folge reduziert sich der Handlungsspielraum der nationalstaatlich verfassten politischen Gemeinschaften, was auch dann als Demokratieverlust angesehen werden muss,

1 Dieser gleichsam egozentrische Modus der Entwicklung des Arguments hat immerhin den Vorteil, dass die Literaturverweise knapp gehalten werden können und stattdessen auf die Literaturlisten in den bereits veröffentlichten Beiträgen verwiesen werden kann.

2 Vergleiche zu dieser These Zürn (1992) und Zürn (1998: 13-22).

3 Für die Kongruenzbedingung als Voraussetzung demokratischen Regierens vergleiche auch Held (1995) und Scharpf (1993).

wenn sich die Qualität der demokratischen Prozesse bei den verbliebenen Entscheidungen erhöht.⁴

Schon die Drei-Elemente-Lehre des Völkerrechts geht bei den Definitionselementen „Volk“, „Gebiet“ und „Staatsgewalt“ davon aus, dass diese in einem entsprechenden Zusammengehörigkeitsverhältnis stehen müssen. Nach dieser Vorstellung erstreckt sich die Staatsgewalt auf das Gebiet, in dem das Volk lebt. Soziologischer formuliert: Der Raum, in dem sich gesellschaftliche Austauschbeziehungen und Handlungszusammenhänge verdichtet haben, darf nicht größer sein als der Raum, der durch politische Regelungen erfasst wird. In dem Maße, wie die gesellschaftliche Denationalisierung oder Globalisierung⁵ voranschreitet, geht jedoch diese unabdingbare Voraussetzung effektiven Regierens durch den Nationalstaat und damit ein wesentliches Element seiner Legitimation verloren. Nur wenn der Kreis der Regelungsadressaten (bisher: die Nation) einigermaßen mit dem Raum des zu regelnden Handlungszusammenhangs (bisher: der Territorialstaat) übereinstimmt, kann eine Regelung ihre Ziele erreichen. Wenn dies nicht der Fall ist, entsteht das Problem abnehmender Kongruenz, das im Kern zwei Probleme des Regierens hervorruft.

Da ist zum einen das *Externalitätenproblem*. Angesichts der Ausweitung sozialer und ökonomischer Handlungszusammenhänge sind marktkorrigierende Eingriffe auf der nationalen Ebene ineffektiv, wenn sie nur einen Teil des betroffenen Handlungszusammenhangs abdecken, da dann die Wirkung einer nationalen politischen Regelung durch Externalitäten von sozialen Aktivitäten anderswo gleichsam unterlaufen wird. In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise gibt es aus guten Gründen striktere Verbote für rechtsradikales Propagandamaterial als in anderen Ländern. Wenn nun aber ein Anbieter von solchem Material seinen Wohnsitz in den USA hat und es dort in das Internet einspeist, so laufen die deutschen Verbote ins Leere. Als Folge des Externalitätenproblems reduziert sich die Fähigkeit einer politischen Gemeinschaft, auf sich selbst Einfluss zu nehmen.

4 In zwei neueren empirischen Beiträgen zeigen Bühlmann (2013) und Heyne (2013), dass die Globalisierung zu einer Erhöhung der Qualität der Demokratie führt – gemessen am Demokratiebarometer. Das anspruchsvolle Indikatorenset des Demokratiebarometers (Bühlmann/Merkel/Müller 2011) erfasst aber nicht die Handlungsspielräume einer gegebenen politischen Gemeinschaft. Ein perfekter demokratischer Prozess wird freilich bedeutungslos, wenn nur über Petitionen entschieden werden kann.

5 Wenn nicht anders vermerkt wird der Begriff der Globalisierung im Folgenden mit dem der *gesellschaftlichen* Denationalisierung – als der Ausweitung verdichteter sozialer Handlungszusammenhänge über nationale Grenzen hinweg – gleichgesetzt. Der Begriff der Globalisierung beinhaltet dann nicht die politische Denationalisierung.

Zum anderen besteht das Problem des *Politikwettbewerbs*. Manche nationalstaatlichen Regelungen, die Kosten für die wirtschaftliche Produktion zur Folge haben, sind angesichts der Globalisierung unter Umständen nicht nur untauglich, um das gewünschte Ziel zu erreichen, sie können auch ein Land als attraktiven Wirtschaftsstandort schwächen und damit in die Falle der *race to the bottom*-Logik geraten. Die Notwendigkeit, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, schränkt gleichfalls den demokratischen Handlungsspielraum ein. Wer kennt nicht die Klage, wonach überzogene sozialpolitische Regelungen die Produktionskosten in einer Weise erhöhen, dass die Produkte im Ausland mit geringeren Lohnnebenkosten billiger produziert werden können. Das habe dann zum Ergebnis, dass man sich die anspruchsvolle Sozialpolitik erst recht nicht mehr leisten kann. Leider sticht das Argument in gewisser Weise. Das Problem ist freilich, dass in anderen Ländern genauso gedacht wird. Es besteht also die akute Gefahr einer Deregulierungsspirale, eines „Wettbewerbs der Besessenen“ (Paul Krugman). Dieser Wettbewerb der Besessenen führt *de facto* zum Ausschluss von Handlungsoptionen, die eine demokratische Gesellschaft, die die Kongruenzbedingung erfüllt, niemals ausschließen wollte.

Allgemein formuliert: In dem Maße, wie sich Ortsbindungen auflösen, entpuppt sich die Gleichung von räumlicher und sozialer Entfernung als falsch. Das schränkt im Ergebnis den demokratischen Prozess ein, der die Kongruenz räumlicher und sozialer Prozesse voraussetzt. Ein demokratisches politisches System muss nicht nur die institutionellen Kanäle zur demokratischen Entscheidungsfindung bereitstellen, es muss auch einen realen Entscheidungsspielraum aufweisen.

These 2: Internationale Institutionen sind, abstrakt betrachtet, die richtige Antwort auf die Begrenzung der nationalen Demokratie.⁶

Internationale Institutionen werden nicht selten als ein Übel für den demokratischen Prozess gesehen. Insbesondere die EU, aber auch die Welthandelsorganisation oder der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen werden gern dafür attackiert, dass sie – obgleich selbst nicht demokratisch legitimiert – in die Entscheidungsprozesse in nationalen Demokratien hineinregieren. So ist beispielsweise im Kontext der Eurokrise mit Nachdruck argumentiert worden, dass das Haushaltsrecht des demokratisch gewählten Parlamentes in Deutschland nicht durch Entscheidungen der europäischen Institutionen untergraben werden darf.

6 Vergleiche hierzu Zürn (1998, Kap. 7; 2000).

Diese Kritik der internationalen Institutionen greift aber zu kurz. Indem internationale Institutionen die Kongruenzbedingung wieder annäherungsweise herstellen, schaffen sie nämlich erst die Möglichkeit und Potentialität eines demokratischen Entscheidungsprozesses, bei dem alle, die von einer Entscheidung betroffen sind, auch die Möglichkeit haben sollten, sich dazu zu äußern und an der Entscheidung mitzuwirken.⁷ Erst wenn alle diejenigen, die von einer Politik betroffen sind, auch die Möglichkeit haben, ihre Sicht der Dinge einzubringen, kann von einem demokratischen Entscheidungsprozess gesprochen werden. Eine Entscheidung des amerikanischen Kongresses, keine Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen zu ergreifen, kann nicht als demokratisch begriffen werden, wenn die Bewohnerinnen und Bewohner der Inseln im Pazifik, die infolge dieser Entscheidung unter den Meeresspiegel geraten werden, kein Mitspracherecht haben. Ähnliches kann mit Blick auf die oben angeführte Eurokrise gesagt werden. Die Entscheidung beispielsweise, Griechenland keine Kredite zur Verfügung zu stellen und damit *de facto* Griechenland aus dem Euro mit weitreichenden ökonomischen Folgen für ganz Europa auszuschließen, darf gemäß des demokratischen Prinzips nicht allein durch das deutsche Parlament getroffen werden. Es sind also die internationalen Institutionen, die institutionell die Voraussetzung des demokratischen Kernprinzips – alle Betroffenen haben ein Mitspracherecht – erst ermöglichen, indem sie das Externalitätenproblem deutlich lindern (vgl. auch Kumm 2009).

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Internationale Institutionen können den demokratischen Prozess auf der nationalen Ebene schützen und verbessern. Denn zum einen können internationale Institutionen nicht nur das Externalitätenproblem lindern, sondern auch das *race to the bottom*-Problem angehen. Wenn auf internationaler Ebene Mindeststandards etwa beim Arbeitsschutz durch die ILO oder Umweltvorschriften bei der Herstellung von Produkten festgelegt werden, dann schränkt dies nicht nur die nationalen Handlungsspielräume ein, sondern schafft für die nationalen Demokratien auch den Raum, um den Weg zur Erreichung oder Erhaltung solcher Standards demokratisch zu finden. Mit anderen Worten: Internationale Vorschriften schränken zwar den nationalen Handlungsspielraum ein, gleichzeitig schaffen sie aber auch Gestaltungsmöglichkeiten, die in Abwesenheit der internationalen Vorschrift nicht zur Verfügung stünden.

7 So lautet das Betroffenheitsprinzip als normativer Kern einer demokratischen Ordnung. Vergleiche hierzu die Diskussion in Goodin (2007), Näsström (2003) und Karlsson Schaffer (2012). Das Mitgliederprinzip mag pragmatisch die Alternative sein, normativ bleibt dieses Prinzip aber politisch kontingent und unterliegt dem Diktum, dass nicht alle Voraussetzungen der Demokratie demokratisch herbeigeführt werden können (Claus Offe).

Zum anderen können internationale Institutionen auch dazu dienen, die institutionellen Voraussetzungen nationaler Demokratie zu sichern. Indem beispielsweise die EU eine demokratische Ordnung zur Voraussetzung einer Mitgliedschaft machte, hat sie erheblich zu den Demokratisierungsprozessen in Südeuropa ab den 1970er Jahren und in Osteuropa nach dem Fall der Mauer beigetragen. Internationale Gerichtshöfe tragen zudem zur Konsolidierung der Menschenrechte bei, ebenso wie beispielsweise das internationale Menschenrechtsregime. Internationale Institutionen stellen zudem Informationen über politische Prozesse und Inhalte bereit, die den demokratischen Prozess und dessen Transparenz verbessern können. Ganz ähnlich wie die Verfassungsgerichte innerhalb der Demokratien die Bestandsvoraussetzungen der demokratischen Prozesse sichern sollen (vgl. die Beiträge in Preuß 1994), können internationale Institutionen mithin als zusätzliche Schutzschicht für nationale Demokratien dienen (vgl. Keohane/Macedo/Moravcsik 2009).⁸

In der Summe kann gesagt werden, dass internationale Institutionen keinesfalls dem demokratischen Prinzip zuwiderlaufen. Sie sind notwendig, um den demokratischen Prozess im Falle grenzüberschreitender Probleme zu organisieren und sie können helfen, demokratische Prozesse auf der nationalen Ebene zu sichern. Die Ursache des skizzierten Demokratieproblems ist die Globalisierung. Internationale Institutionen sind zumeist eine Antwort auf dieses Problem.

These 3: Die konkrete Ausgestaltung und Praxis internationaler Institutionen verschärft das Demokratieproblem.⁹

Ohne die entsprechenden soziokulturellen Voraussetzungen und institutionellen Mechanismen bleibt das demokratisierende Potenzial internationaler Institutionen aber ungenutzt. Soziokulturell fehlt es zumeist an einem entwickelten Sinn für eine politische Gemeinschaft jenseits der nationalen Grenzen. Auf der institutionellen Seite zeigen sich weitere Defizite, insbesondere intransparente Verfahren und die Abwesenheit einer nachvollziehbaren Repräsentation der betroffenen Interessenlagen (vgl. Kielmansegg 1994 und Dahl 1999). Selbst im Falle der Europäischen Union gilt bis heute der Satz: „Wenn die EU die Mitgliedschaft in der EU beantragen würde, so wäre sie wegen des mangelnden demokratischen Gehalts ihrer Verfassung nicht dazu qualifiziert.“ Die EU kennt kaum europaweite Auseinandersetzungen über den richtigen gemeinsamen Weg, die Ausbildung einer europäischen Identität

8 Es ist insbesondere dieser Zusammenhang, der durch die oben zitierten Untersuchungen von Bühlmann (2013) und Heye (2013) bestätigt wird.

9 Vergleiche zu diesem Abschnitt ausführlicher Zürn (1992, 2000) und Zürn/Binder/Ecker-Ehrhardt (2012).

bleibt rudimentär und die Solidarität innerhalb Europas zeigt sich nur innerhalb enger Grenzen. Gleichzeitig erweist sich das europäische Institutionensystem als demokratisch nach wie vor defizitär. Es gibt zwar ein gewähltes Parlament, welches aber in vielen wichtigen Fragen – wie zuletzt in der Finanzkrise – von den wichtigen Gremien ignoriert wird und auch seine eigene Exekutive nicht wählen kann. Dennoch ist die EU unter demokratischen Gesichtspunkten die am weitesten entwickelte internationale Institutionen. Bei den globalen Institutionen zeigen sich die genannten Defizite nämlich noch viel deutlicher. Es gilt also nach wie vor: Die Demokratisierung internationaler Institutionen hinkt deren realer Bedeutung hinterher.¹⁰

Entscheidend ist dabei, dass internationale Institutionen nicht mehr exklusiv dem Konsensprinzip unterliegen. Dadurch können für nationale Regierungen Verpflichtungen entstehen, Maßnahmen auch dann zu ergreifen, wenn sie selbst nicht zustimmen. Es bildet sich mithin politische Autorität jenseits des Nationalstaates aus. Internationale Institutionen besitzen dann politische Autorität, wenn seitens der Staaten formal oder *de facto* anerkannt ist, dass Entscheidungen und Urteile auf der internationalen Ebene getroffen werden können, die die eigene Jurisdiktion betreffen und auch dann als bindend anzusehen sind, wenn sie sich von den eigenen Politiken und Präferenzen unterscheiden. In diesem Sinne stellt die Delegation einer Entscheidungskompetenz an den internationalen Strafgerichtshof, ebenso wie die Bereitschaft Mehrheitsentscheidungen des Sicherheitsrates der UNO zu akzeptieren, ein Beispiel für die Entstehung politischer Autorität jenseits des Nationalstaates dar. Eine so verstandene Autorität schränkt die Handlungsfreiheit der beteiligten Mitgliedstaaten ein und produziert unterschiedliche Effekte und Kosten für unterschiedliche gesellschaftliche Akteure. Eine solche politische Autorität benötigt mithin Legitimation.

These 4: Die Rechtfertigung der politischen Autorität internationaler Institutionen folgt primär einem technokratischen Muster.¹¹

Zur Rechtfertigung politischer Herrschaft lassen sich in der Moderne grob drei dominante Legitimationsmuster unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Legitimationsquellen nutzen: das technokratische, das liberale und das republikanische. Die *technokratische Legitimation* beruht auf den politischen Ergebnissen, der Entscheidungsprozess ist hierbei bedeutungslos. Gute Politikergebnisse beruhen auf unvoreingenommener *Expertise* und Sachkenntnis. Damit verbindet sich die Hoffnung auf erfolgreiche, zielführende Politiken, die insbesondere die Wohlfahrt einer Ge-

10 Vergleiche auch Archibugi/Koenig-Archibugi/Marchetti (2012).

11 Vergleiche hierzu ausführlicher Zürn (2011, 2012).

meinschaft und generell die Problemlösung befördern (vgl. Scharpf 1999 zur *Output*-Legitimität). Bei der *liberalen Legitimation* steht der *Schutz der Grundrechte* und die Beförderung der Rechtsgleichheit im Vordergrund. Schließlich zielt die *republikanische bzw. die originär demokratische Legitimation* auf die *gleichen Partizipationschancen aller Regelungsbetroffenen* oder zumindest aller Regelungsadressaten. Die Partizipation kann direkt oder durch Repräsentation erfolgen. Repräsentanz kann wiederum funktional oder territorial organisiert sein. Die deliberative Demokratietheorie verweist auf eine weitere prozedurale Legitimationsressource: öffentlicher Diskurs und Kontestation. Sie beruht auf der normativen Überzeugung, dass die Aggregation der Interessen im Zuge der Partizipation oder Repräsentation von einer offenen Auseinandersetzung über das Gemeinwohl begleitet werden muss (Habermas 1992).

Internationale Institutionen legitimieren die Ausübung von Autorität fast ausschließlich mit technokratischen und, deutlich seltener, mit liberalen Rechtfertigungsmustern. Nur ganz selten werden Argumente der Repräsentation oder des öffentlichen Diskurses in Anschlag gebracht, wenn die Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen ihren Autoritätsanspruch begründen. In dem Maße, wie internationale Institutionen an politischer Relevanz gewinnen, verliert also die originär demokratische Legitimation politischer Herrschaft an Boden.

Das ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil internationale Institutionen damit Teil eines allgemeinen Entwicklungstrends sind. Überall in der OECD-Welt haben in den letzten Jahrzehnten solche politische Einrichtungen an Macht gewonnen, die sich nicht auf mehrheitsdemokratische Verfahren im engeren Sinne als Rechtfertigung berufen: Verfassungsgerichte, Zentralbanken, *independent regulatory agencies*, internationale Institutionen und transnationale Regelsetzer. Diese Institutionen haben sich nicht zuletzt aufgrund des deutschen Modells der Politik – mit der gewichtigen Rolle des Verfassungsgerichtes und der Zentralbank – weltweit ausgeweitet. Alle diese neuen „Mächte“ berufen sich auf Rechtfertigungen für ihre Macht, die wenig mit dem Modell der Mehrheitsdemokratie zu tun haben.

These 5: Angesichts dieser Entwicklung wird Autorität und Legitimität (und damit das demokratische Prinzip) in einer globalisierten Welt notwendigerweise reflexiv.¹²

Politischen Institutionen, die sich primär über Partizipation, Mehrheitsentscheidungen und Öffentlichkeit rechtfertigen (wie Parlamente, Parteien und Regierungen),

12 Vergleiche hierzu ausführlicher Zürn (2011, 2013).

verlieren also in zweifacher Hinsicht gegenüber solchen Institutionen an Boden, die sich entweder technokratisch (über Expertise, Problemlösung und Rechenschaftspflicht) oder liberal (über Individualrechte und Legalität) rechtfertigen. Technokratische und liberale Institutionen haben zum einen weltweit deutlich an Bedeutung und Relevanz gewonnen, und sie genießen zum anderen viel mehr Vertrauen und Unterstützung als die Einrichtungen, die sich primär mehrheitsdemokratisch rechtfertigen. Daraus ergibt sich ein Demokratieparadox: Auf der Ebene der Herrschaftsordnung bzw. des politischen Systems als Ganzem wird das Prinzip der Demokratie hochgehalten, während innerhalb der politischen Systeme diejenigen politischen Institutionen ermächtigt werden, die sich nicht originär demokratisch rechtfertigen. Als Folge davon lässt sich erwarten, dass reflexive Legitimitätskonflikte zunehmen – also Konflikte über die Frage, welche Rechtfertigung für welche Form der politischen Autorität angemessen ist. In solchen reflexiven Legitimationskonflikten dürfte nicht nur das „Was“ (Was zählt als legitimationswirksamer Grund?) umstritten sein, sondern auch das „Wer“ (Wer entscheidet darüber?) und das „Wie“ (Wie und unter welchen Voraussetzungen können wir diese Fragen beantworten und diese Antworten institutionalisieren?) (Fraser 2009).

Dabei sind es die strukturell angelegten Performanzdefizite politischer Institutionen, die die normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft herausfordern und zu reflexiven Legitimitätskonflikten führen. Diese These wendet sich gegen die beiden Varianten der Krisenthese, die in der vergleichenden Politikwissenschaft diskutiert werden: sowohl gegen die These der „critical citizens“ (Krise durch demokratische Anspruchsinflation, vgl. Norris 2011) als auch gegen die These der Postdemokratie (Performanzkrise durch neoliberale Entdemokratisierung; vgl. Hay 2007; Crouch 2008). Beide Varianten sehen den Grund der Vertrauenskrise in einer wachsenden Schere zwischen demokratischem Anspruch und demokratischer Praxis in modernen parlamentarischen Systemen – wobei Erstere die wachsenden Ansprüche als Spreizungsgrund sieht, während Letztere diesen in der (un)demokratischen Praxis der Eliten ausmacht. Die reflexiven Legitimitätskonflikte verweisen hingegen auf die normativen Defizite der national definierten parlamentarischen Demokratie im Zeitalter der Entgrenzung und Globalisierung. Anders formuliert: Die These von den reflexiven Legitimitätskonflikten besagt, dass die originär demokratischen Entscheidungen in real existierenden Demokratien trotz prinzipieller Bejahung dieses Entscheidungsmodus zunehmend Ergebnisse produzieren, die den normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft zugleich auch widersprechen. In dieser Perspektive sind es also weniger die „critical citizens“, sondern die „critical decisions“, die die Entwicklungen erklären.

Dabei geht es um zwei strukturelle Defizite von Mehrheitsentscheidungen, die sich im Zeitalter der Entgrenzung von Zeit und Raum ergeben. Erstens: *Angesichts des wachsenden Wissens über langfristige Effekte von Entscheidungen heute – also der Entgrenzung von Zeit – scheint der Zeithorizont einer von Wahlen abhängigen Politik zu kurz.* Ganz gleich, ob es sich um die öffentliche Verschuldung, die Vernachlässigung der Bildung oder die Klimafrage handelt – in all diesen Fällen scheint eine Mehrheit der Begünstigten des Status quo notwendige Veränderungen auf Kosten von Minderheiten und zukünftiger Generationen zu verhindern. Diese Fälle verweisen auf ein neues Verhältnis von Mehrheitsentscheidung und Problemlösung. In der sozialen Frage, die das 20. Jahrhundert geprägt hat, konnte über die Etablierung von Mehrheitsentscheidungen eine Problemlösung erreicht werden. Die kurzfristigen Interessen der Mehrheit am Wohlfahrtsstaat deckten sich mit einem langfristig gedachten gesellschaftlichen Gemeinwohl. Genau dieses Verhältnis scheint sich jetzt in Teilen verkehrt zu haben: Die Interessen der Mehrheit sind oft partikulare Bestandsinteressen auf Kosten des Gemeinwohls und zukünftiger Generationen. Hinzu kommt zweitens die oben schon diskutierte *Entgrenzung von Raum als Folge der Globalisierung.* Als Folge der Externalitäten- und Politikwettbewerbsprobleme *erscheint der Gemeinwohlorizont vieler nationaler politischer Prozesse als zu eng.* Kurzum: Die nationalen Politiken demokratischer Staaten verlieren im Zeitalter der Globalisierung nicht nur an Effektivität – das heißt sie erreichen ihre Ziele ohne internationale Kooperation oft nicht mehr –, es leidet auch ihre wahrgenommene normative Dignität.

Mehrheitsentscheidungen in national definierten parlamentarischen Demokratien sind also nicht nur manchmal fehlerhaft und falsch – das waren sie schon immer, wie alle Entscheidungen –, die Fehlerhaftigkeit ist in einer denationalisierten und verwissenschaftlichten Welt zunehmend systematisch angelegt. Und das könnte eine Erklärung – keine Rechtfertigung – dafür sein, warum die originär demokratische Legitimation der Mehrheitsentscheidung weltweit auf dem Rückzug gegenüber der technokratischen und liberalen Legitimation zu sein scheint, und weshalb die Schwächung mehrheitsdemokratischer Entscheidungsmodi von den Bevölkerungen scheinbar begrüßt wird und gleichzeitig die Demokratie als Ordnungsprinzip hochgehalten wird. In dem Maße aber, wie die normativen Grenzen der technokratisch agierenden Institutionen (siehe These 2) offenbar werden, werden auch diese politisiert und die reflexiven Legitimationskonflikte kommen voll zur Geltung.

These 6: Notwendig ist die Demokratisierung internationaler Institutionen.¹³

Wie soll mit den reflexiven Legitimationskonflikten umgegangen werden? Eingeschrieben in die bisherige Argumentation ist, dass derartige Konflikte und die damit verbundene Politisierung technokratischer Institutionen nicht nur zugelassen, sondern befördert werden sollte. Die öffentliche Auseinandersetzung über die legitimatorischen Grundlagen der politischen Autorität in einer postnationalen Konstellation ist die notwendige Voraussetzung der Bewältigung der *problématique*.

Darüber hinaus erscheint mir der Schlüssel in der Demokratisierung internationaler Institutionen und nur zweitrangig in der Reform nationaler Demokratien zu liegen. Es genügt hier auf zwei Pfade einer solchen Demokratisierung internationaler Institutionen hinzuweisen. Es gilt zum einen, die technokratisch und liberal agierenden internationalen Institutionen wenigstens dem deliberativen Ideal näher zu bringen. Dann geht es darum, dass bei der Generierung von epistemisch begründeten Maßnahmen und rechtlich gestützten Urteilen alle denkbaren Perspektiven auf eine Frage zum Zuge gekommen sind und insofern wenigstens eine deliberative Repräsentativität hergestellt wird. Zum zweiten erscheint es zwingend notwendig, dem politischen Wettbewerb um Mehrheiten auch auf der Ebene jenseits des Nationalstaates Raum zu geben. Allein durch das Recht den Kommissionspräsidenten zu wählen, würde das Europäische Parlament seine Rolle im politischen Prozess so verändern, dass die Wahlen zum europäischen Parlament den Namen auch verdienen.

Literatur

- Archibugi, Daniele/Koenig-Archibugi, Mathias/Marchetti, Raffaele (Hrsg.)*, 2012: *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge.
- Bühlmann, Marc/Merkel, Wolfgang/Müller, Lisa*, 2011: *New Democracy Barometer shows how democratic the thirty best democracies are*, in: *NCCR Democracy Newsletter* 2011 (8), 1-4.
- Bühlmann, Marc*, 2013: *The Beauty and the Beast. A Tale of Democratic Crises and Globalization*, in: *International Journal of Social Ecology and Sustainable Development* 4 (1), 4465.
- Crouch, Colin*, 2008: *Postdemokratie*, Frankfurt a. M.
- Dahl, Robert A.*, 1999: *Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View*, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordon (Hrsg.), *Democracy's Edges*, Cambridge, 19-36.

13 Vergleiche Zürn (1998) sowie Zürn/Ecker-Ehrhardt (2013).

- Fraser, Nancy*, 2009: Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World, New York.
- Goodin, Robert E.*, 2007: Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives, in: *Philosophy & Public Affairs* 35 (1), 40-68.
- Habermas, Jürgen*, 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt a. M.
- Hay, Colin*, 2007: Why We Hate Politics, Cambridge.
- Held, David*, 1995: Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitical Governance, Cambridge.
- Heyne, Lea*, 2013: The impact of globalization on democratic quality. Theoretical and empirical insights from the point of the 'Democracy Barometer'. Masterarbeit, Berlin.
- Karlsson Schaffer, Johan*, 2012: The boundaries of transnational democracy: alternatives to the all-affected principle, in: *Review of International Studies* 38 (2), 321-342.
- Keohane, Robert O./Macedo, Stephen/Moravcsik, Andrew*, 2009: Democracy-Enhancing Multilateralism, in: *International Organization* 63 (1), 1-31.
- Kielmansegg, Peter Graf*, 1994: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Stuttgart.
- Kumm, Matthias*, 2009: The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship Between Constitutionalism In and Beyond the State, in: Jeffrey L. Dunoff/Joel P. Trachtman (Hrsg.), *Ruling the World: International Law, Global Governance, Constitutionalism*, Cambridge, 258-325.
- Näsström, Sofia*, 2003: What Globalization Overshadows, in: *Political Theory* 31 (6), 808-834.
- Norris, Pippa*, 2011: Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited, Cambridge.
- Preuß, Ulrich K. (Hrsg.)*, 1994: Zum Begriff der Verfassung, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Carl Böhret/Göttrik Wewer (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*, Opladen, 165-185.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford.
- Zürn, Michael*, 1992: Jenseits der Staatlichkeit, in: *Leviathan* 20 (4), 490-513.
- Zürn, Michael*, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael*, 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6 (2), 183-221.

- Zürn, Michael*, 2011: Perspektiven des demokratischen Regierens und die Rolle der Politikwissenschaft im 21. Jahrhundert, in: Politische Vierteljahresschrift 52 (4), 603-635.
- Zürn, Michael*, 2012: Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.), Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen (Leviathan Sonderband 40/27), Baden-Baden, 41-62.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias*, 2012: International Authority and Its Politicization, in: International Theory 4 (1), 69-106.
- Zürn, Michael*, 2013: „Critical Citizens“ oder „Critical Decisions“ – Eine Erwiderung, in: Politische Vierteljahresschrift 54 (1), 173-185.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.)*, 2013: Die Politisierung der Weltpolitik: Umkämpfte internationale Institutionen, Berlin.

Korrespondenzanschrift:

Prof. Dr. Michael Zürn
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: michael.zuern@wzb.eu