

Ulrich Mückenberger

Demokratische Einhegung der Globalisierung?

Neue Akteurskonstellationen bei universellen Normbildungsprozessen

Die Bewältigung der Ambivalenz der Globalisierung bedarf zivilisierender und demokratisierender Normen,¹ für die es historische Vorbilder nicht gibt. Auf der Suche nach demokratischer Einhegung der Globalisierung möchte ich dreierlei plausibel machen.² Erstens: Während die Hoffnungen auf Krisenlösung durch Nationalstaaten dominieren, hat die ökonomische Globalisierung den Nationalstaaten das Gesetz des Handelns weitgehend entzogen. Zweitens: Zu verzeichnen ist ein Zuwachs grenzüberschreitender Macht von Funktionseleiten vor allem der Exekutiven der Nationalstaaten, der schwerwiegende demokratische Legitimationsschwächen aufweist. Drittens: Gleichwohl ist eine Zivilisierung der Weltordnung möglich – vorausgesetzt, grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Akteure und Netzwerke gewinnen an Stimme und werden mit ebenfalls grenzüberschreitender demokratischer Repräsentation verbunden.

1. Ist grenzüberschreitende Demokratisierung möglich?

Vor- und Nachteile der ökonomischen Globalisierung werden breit diskutiert. Die Debatte, ob eine Weltkultur existiert und wünschenswert ist,³ ob es zur Herstellung einer Weltgesellschaft eines globalen Sozialvertrages bedarf, hat Anhänger gefunden.⁴ Gemessen daran ist mein Vorhaben begrenzt, dafür aber normativ gezielter: Stehen wir bereits mitten in einem Prozess, in dem ökonomische Globalisierung von der Emergenz universeller Normen begleitet wird – von Normbildungsprozessen, die (auch ohne Weltstaat und Welt demos)⁵ demokratisch legitimiert und in der Umsetzung effektiv sind und die so die Globalisierung demokratisch einhegen? Wie lassen sich diese Prozesse politisch und rechtlich so unterstützen, dass sowohl ihre demokratische Legitimität als auch ihre praktische Wirksamkeit an Gewicht gewinnen? Meine Vermutung ist, dass neu entstandene und entstehende transnationale Netzwerke Potentiale zu solcher demokratischer und effektiver Normbildung und –implementation aufweisen, die – wenn sie angemessene Verknüpfung mit grenzüberschreitenden institutionellen Vorkehrungen finden – einen demokratisierenden Beitrag zur Entwicklung der Weltordnung leisten können.

Hierzu benötigen wir zuerst einen Begriff von demokratischer Legitimation, der einerseits weit genug ist, um auf weltgesellschaftliche Zusammenhänge angewend-

1 J. Stiglitz, Die Chancen der Globalisierung, München 2006.

2 Vgl. C. Jakobeit/R. Kappel/U. Mückenberger, Zivilisierung der Weltordnung. Von Sinn und Nutzen transnationaler Normbildungs-Netzwerke, Hamburg, GIGA Focus Global 11/2009.

3 J. W. Meyer, Weltkultur, Frankfurt am Main 2005.

4 D. Held, Globalization: The Dangers and the Answers, in: ders. et al., Debating Globalization. Cambridge 2005, Polity, pp. 1-36.

5 O. Höffe, Das Prinzip Subsidiarität. Eine neue Antwort des Staates auf die Zeiten der Globalisierung, Merkur 2009, S. 293-301.

bar zu sein, andererseits präzise genug, um sich nicht in bloßen „Mitmach“-Appellen zu erschöpfen. Der Begriff der Demokratie ist in seiner klassischen Variante an die Polis und in seiner modernen Variante an den Nationalstaat westfälischer Prägung gebunden.⁶ Er setzt sich aus Bestandteilen zusammen, die Existenz und Garantieleistungen des Nationalstaats voraussetzen, die ohne ihn also gegenstandslos werden. Diese Bestandteile, die Robert Dahl⁷ systematisch durchgespielt und für vergleichende Politikanalyse fruchtbar gemacht hat, vor allem das allgemeine und gleiche Wahlrecht, sind auf den staatlosen globalen Raum nicht anwendbar. Ich nenne dies den „positivistischen“ Demokratiebegriff, weil er beim „Gegebenen“ („Positiven“) verbleibt und sich einer – historisch möglichen und vielleicht sogar notwendigen – grenzüberschreitenden Dynamik der Erfordernisse von Demokratisierung prinzipiell widersetzt. Zum positivistischen Demokratiebegriff bekannte sich jüngst das Bundesverfassungsgericht in seiner Lissabon-Entscheidung:⁸ Es hob allein auf das allgemeine gleiche Wahlrecht ab und erteilte Tendenzen und Bestrebungen, Europa mehr zu „demokratisieren“, eine schon fast mitleidige Ablehnung. Paradox genug: Hätte der Lissabon-Vertrag tatsächlich das „demokratische Defizit“ Europas beseitigt, so hätte er gegen das Grundgesetz verstoßen und wäre als verfassungswidrig einzustufen gewesen.⁹

Das positivistische Demokratieverständnis ist in einer sich europäisierenden und globalisierenden Gesellschaft unzureichend; es muss durch einen historisch-dynamischen Begriff von Demokratie wenn nicht ersetzt, so doch ergänzt und überformt werden. Sollte das positivistische Demokratieverständnis hegemonial werden oder bleiben, so verbliebe das grenzüberschreitende normbildende Geschehen auf europäischer und globaler Ebene völlig dem Regime des Intergovernmentalen und der Internationalen Organisationen, also der Staaten und ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen („*governance by governments*“) überlassen. Es gäbe dann keine andere als eine nationalstaatliche demokratische Legitimation. Das „demokratische Defizit“ – etwa Europas, der WTO, der UNO usw. – wäre eine Schimäre, von der man sich – wie auch das Bundesverfassungsgericht empfiehlt – verabschieden sollte.

Um den Fehler einer nationalstaatlich-positivistischen Reduktion des Demokratiebegriffs zu vermeiden, verwende ich einen dynamischen Begriff von demokratischer Legitimation, der auf weltgesellschaftliche Zusammenhänge anwendbar ist. Als Grundkriterium dieses dynamischen Demokratieverständnisses scheint der „*voice-entitlement-nexus*“ geeignet.¹⁰ Unter „*voice*“ ist im Anschluss an Hirschman¹¹ „Stimme“, also die Artikulationsfähigkeit für von Entscheidungen Betroffene sowie der institutionell-organisatorische Rahmen für ihre Artikulation zu verstehen. Unter „*entitlement*“ sind im Anschluss an Miller¹² Berechtigungen und Verpflichtungen der von Entscheidungen Betroffenen zu ver-

6 M. Schmidt, *Demokratietheorien*, 3. Aufl., Wiesbaden 2006.

7 R. A. Dahl, *Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940 – 1997*, vol. 1, Berkeley 1997, Institute of Governmental Studies Press/Univ. of California.

8 BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010, 1022 und 1259/08, 2 BvR 182/09 –, EuGRZ 2009, 339.

9 U. Mückenberger, *A democratic deficit – one of the EU's strengths? The German Constitutional Court's judgment on the Lisbon Treaty*, *Transfer* 2009 (15) nrs. 3–4, S. 586 ff.

10 Zur Begründung vgl. U. Mückenberger, *Alternative Mechanisms of Voice Representation*, in: B. Berussou/C. Estlund (eds.), *Regulating Labor in the Wake of Globalisation: New Challenges, New Institutions*, London 2008, Hart Publishing, pp. 227 – 252; U. Mückenberger, *Civilising Globalism: Transnational Norm-Building Networks – A Research Programme*, Hamburg 2008, GIGA Working Paper, No. 90.

11 A. O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge, Mass. 1970.

12 D. Miller, *Social Justice*, Oxford 1979.

stehen, die ihnen effektiv zukommen. Zentral ist für demokratische Willensbildung der „*nexus*“ zwischen beiden: die nachvollziehbare Verknüpfung von Artikulationsfähigkeit und Erlangung effektiver Rechte und Verpflichtungen. Dieser Nexus gibt der effektiven Berechtigung/Verpflichtung den Charakter des selbst Auferlegten, der Selbstgesetzgebung, der sie als demokratisch erzeugt wahrnehm- und akzeptierbar macht. Der *voice-entitlement-nexus* ist deshalb sozialvertraglichen Gesellschaftstheorien ebenso immanent wie z. B. dem amerikanischen Revolutionsmotto „*No taxation (=entitlement) without (=nexus) representation (=voice)*“.

Der „*voice-entitlement-nexus*“ ist an eine Bedingung geknüpft, die durch die Prozesse der Europäisierung und Globalisierung gefährdet erscheint. „*Voice*“ setzt ein Gravitationszentrum voraus, an das sie gerichtet werden, „*entitlement*“ ein Gravitationszentrum, das es erteilen und effektiv machen kann, der „*nexus*“ die Identität dieser zwei Zentren – als *voice* anhörende und als *entitlement* erteilende. Dieses Zentrum bildete in der Vergangenheit der westfälische Nationalstaat. Er konnte sich im Zuge seiner Demokratisierung der Stimme der unterschiedlichen Interessierten öffnen und konnte infolgedessen zivile, politische und soziale Rechte erteilen und effektiv machen.¹³ Das aktuelle Problem ist, dass die kongruente Doppelrolle des Nationalstaats – Adressat von *voice* und Urheber von *entitlement* zu sein – durch Europäisierung und Globalisierung zunehmend relativiert wird. Über Rechte wird vielfach „in Brüssel“ entschieden, aber die Meinungsvielfalt darüber und die Bemühungen um ihre Effektivität finden in den Nationalstaaten statt. Über die Reform der WTO wird an vielen Stellen der Erde gestritten – aber entschieden wird auf anderer Ebene. Es gibt nach wie vor „*voice*“ und „*entitlement*“ – aber der „*nexus*“ zwischen beiden ist gebrochen. Da sich die Gravitationszentren voneinander gesondert haben, kann man von Globalisierung als „Dezentrierung“¹⁴ sprechen – normativ-demokratiethoretisch gesehen als eine Dekomposition von *voice* und *entitlement*.

Die Frage der demokratischen Einhegung der Globalisierung lässt sich somit reformulieren: Sind im Zuge von Europäisierung und Globalisierung nicht nur Gefahren der Dekomposition von *voice* und *entitlement*, sondern auch Chancen ihrer Rekomposition zu verzeichnen, die, mit entsprechenden Rahmenbedingungen versehen, zu einer Zivilisierung der Weltordnung beitragen können?

II. *Demokratiethorisch zweifelhafte Antworten*

Das beschriebene Problem selbst ist nicht neu, neu ist allein die vorgenommene demokratiethoretische Zuspitzung: Diese spitzt nämlich auch die Anforderungen an eine mögliche Problemlösung zu. Viele, die früher eher auf zivilgesellschaftliche als auf staatliche Demokratisierung auf Weltebene setzten,¹⁵ setzen heute wieder auf klassische Staatlichkeit. Gerade mit der drastischen weltweiten Finanzkrise hat die Staatsorientierung wieder zugenommen. Dabei wird häufig vergessen, was an der früheren Kritik der Staatsgläubigkeit durchaus zutreffend war – und bleibt. Wie durch mehr Staatlichkeit ein Zuwachs von Demokratie erfolgen sollte, ist zweifelhaft (wenn ein derartiges alteuropäisches Bewertungskriterium überhaupt mitgedacht wird).

13 In der Systematik von T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge 1950, Cambridge University Press.

14 Mückenberger (Fn. 10).

15 Etwa T. Risse, *Transnational Actors and World Politics*, in: W. Carlsnaes et al. (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London et al. 2002, Sage, 255-274.

Demokratietheoretisch prekär war der Intergouvernementalismus der Internationalen Beziehungen immer schon. Teile der Literatur über Global Governance betonen, dass in der globalen Welt inter- und supranationale Einrichtungen – wie WTO, UNO oder Europäische Union – globale Prozesse am besten steuern könnten.¹⁶ Aber diesen Supra-Organisationen mangelt häufig die demokratische Legitimität. Wenn man die Entscheidungsebenen inter- und supranationaler Einrichtungen (wie der EU oder WTO) betrachtet, sind Staatsbürger von effektiver Mitbestimmung abgekoppelt, stattdessen agieren die Exekutiven. Trotz der graduellen Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments kann von einer parlamentarisch legitimierten europäischen Legislative nicht die Rede sein. Die nationalstaatlichen Exekutiven sind im Zusammenspiel mit der Europäischen Kommission die wichtigsten Akteure der europäischen Normgebung geblieben. Gleichzeitig wurde der Europäische Gerichtshof zur wichtigsten und doch am wenigsten demokratisch legitimierten europäischen Normbildungs- und -kontrollinstanz. Das verbreitete Unbehagen an den Entscheidungen aus Brüssel liegt nicht zuletzt daran, dass der europäische Entscheidungsfindungsprozess weder transparent noch einfach nachvollziehbar ist – Berechtigungen und Verpflichtungen, die „von Brüssel“ kommen, sind allenfalls mittelbar auf den Willen und die „Stimme“ der davon betroffenen Bürger/innen zurückführbar.

Auf weltweiter Ebene (etwa bei WTO, Weltbank und Internationalem Währungsfonds – im Kontrast etwa zur ILO) wird das Problem noch deutlicher. Einerseits kooperieren auch hier die parlamentarisch oder zivilgesellschaftlich kaum kontrollierten Exekutiven, setzen Standards und fällen oft irreversible Entscheidungen. Zahlreiche Politikfelder sind durch das Agieren von internationalen Regierungsorganisationen bereits verbindlich festgeschrieben worden, wie z.B. im Rahmen der WTO. Andererseits fehlt jedoch auch diesen Formen der Willensbildung – da sie nationalstaatlich implementiert werden müssen – oftmals die Effektivität. Wir haben es mit allenfalls mittelbar demokratisch legitimierten Entscheidungs- und Normbildungsprozessen zu tun, keiner spürbaren *voice-entitlement-Verknüpfung*.

Aus dieser Not eine Tugend macht die Theorie der „Transgouvernementalität der neuen Weltordnung“. Sie wird von der prominenten, jüngst in den Obama-Beraterstab aufgerückten amerikanischen Rechtsprofessorin Anne-Marie Slaughter vertreten.¹⁷ Das Neue sei, dass nicht mehr nur – wie bei der Intergouvernementalität – Völkerrechtssubjekte grenzüberschreitend miteinander regelsetzend und –implementierend kooperieren. Vielmehr seien „Desaggregationsprozesse“ innerhalb der Staaten der Völkergemeinschaft *und* gleichzeitig die grenzüberschreitende Vernetzung der homologen Teilaggregate zu verzeichnen: Nicht mehr nur Staaten kooperieren grenzüberschreitend, sondern Polizei- und Sicherheitsexperten kooperieren direkt mit ihregleichen im Ausland (die Antiterrorismus- und Datenabgleich-Netzwerke z. B.), Bildungspolitiker (man denke nur an den ins Gerede gekommenen „Bologna-Prozess“), auch Verfassungsrichter und Parlamentarier, aber im Wesentlichen Teilaggregate der Exekutive. Legt man die Latte des *voice-entitlement-nexus* an diese prosperierende Transgouvernementalität an, verschlägt es einem den Atem. Nicht nur dass diese Netzwerke demokratische Legitimität allenfalls mittelbar von Nationalstaaten her-

16 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford/New York 1996; D. Messner/F. Nuscheler, *Das Konzept global governance: Stand und Perspektiven*, Duisburg 2003, INEF.

17 A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton/Oxford 2004, PUP; dies., *America's Edge. Power in the Networked Century*, in: *Foreign Affairs* 2009, January/February.

leiten. Sie emanzipieren sich selbst davon noch – indem sie sich zusätzlich der nationalstaatlichen Kontrolle entwinden und mit ihren ausländischen Homologen sozusagen eine systemische, nicht mehr territorial hergeleitete Autonomie erlangen.

Slaughter erkennt die Notwendigkeit an, die transgouvernementalen Netzwerke mit den formellen Strukturen der internationalen Organisationen zu verknüpfen. Aber eine prinzipielle Reflexion auf die Demokratiefähigkeit dieser neuen Weltordnung fehlt bei ihr. Das unterscheidet sie von Helen Wallace, die dem von ihr als neu diagnostizierten europäischen „*intensive transgovernmentalism*“ neben Effizienzgewinnen eine demokratietheoretisch zweifelhafte Eigenschaft zuschreibt: „*the opaqueness of the process, to national parliaments and citizens*“.¹⁸

III. *Voice-entitlement-nexus durch transnationale Netzwerke?*

Zentral für den von mir vorgeschlagenen Ansatz ist die demokratietheoretisch geleitete Hypothese, dass unter den Bedingungen von Dezentrierung mithilfe von transnationalen Netzwerken eine neue transnationale Normbildungspraxis mit neuartigem Nexus zwischen *voice* und *entitlement* ausgebildet werden kann. Zunehmend erheben zivilgesellschaftliche Initiativen und Bewegungen ihre Stimme („*voice*“) für weltweite Normen.¹⁹ Es handelt sich um eine Vielfalt von Themen und Akteurskonstellationen – unter Einschluss nicht nur rechtlicher, sondern auch sozialer oder ethischer Normen. Frauenrechte, Menschenrechte, Kernarbeitsnormen, Sozial- und Umweltstandards u.a. Anders gartete Netze bilden sich um die Setzung von Regeln fairer ökonomischer Marktbeziehungen und Qualitätsstandards. Wieder andere bemühen sich um Regeln für eine ökologisch nachhaltige Arbeits- und Lebensweise. Gemeinsam ist diesen zivilgesellschaftlichen Konstellationen, dass sie die klassische, nur staatliche und intergouvernementale internationale Politik („*governance by governments*“) für nicht geeignet halten, globale Probleme zu lösen. Auch schätzen sie die supra- und internationale Struktur als ineffizient, nicht ausreichend oder gar als autokratieverdächtig ein.

Diese zivilgesellschaftlichen Initiativen und Bewegungen nehmen entweder die Regelbildung selber in die Hand und unterwerfen sich selbst erzeugten Normen („*governance without governments*“) oder sie drängen internationale politische und wirtschaftliche Akteure dazu, solche Regeln zu setzen und auch praktisch durchzusetzen („*governance with governments*“).²⁰ Ein Beispiel für die „*governance without governments*“ ist der *Forest Stewardship Council*, der seit Anfang der 1990er Jahre das erste Zertifizierungssystem und ein Gütesiegel für nachhaltige Forstwirtschaft entwickelt hat. Dem Entscheidungsgremium gehören Vertreter der Forstwirtschaft sowie NGOs aus den Bereichen Umwelt und Soziales an, die sich gegenseitig nicht überstimmen können, sondern gehalten sind, Konsensentscheidungen zu fällen. Insgesamt hat der Bereich der Etablierung zertifizierter Sozial- und Umweltstandards mit Organisationen wie *RugMark* zur Bekämpfung von Kinderarbeit in der Teppichherstellung oder mit der Vergabe von Siegeln (*Fair-Trade*) für Produkte aus Entwicklungsländern in den letzten beiden

18 H. Wallace, *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, in: ders. et al. (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, 5. Aufl. Oxford 2005, OUP, hier S. 88.

19 Mückenberger (Fn. 10); G. Frankenberg, *Ambivalenzen zivilgesellschaftlicher Praxis im transnationalen Kontext*, KJ 2004, S. 21-36; Hirschman (Fn. 11).

20 J. N. Rosenau/E.-O. Czempel (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, Cambridge University Press.

Jahrzehnten geradezu einen Boom erlebt.²¹ Ein weiteres Beispiel sind die seit der UN-Weltfrauenkonferenz angewachsenen Netzwerke für Frauenrechte, deren Tätigkeit und Wirksamkeit Barbara Finke untersucht hat.²² Es ließen sich zahllose weitere Beispiele solcher regelbildenden Netzwerke²³ aufführen.²⁴

Über Ausmaß, Reichweite, Effektivität und das Gewicht dieser zivilgesellschaftlichen Akteure und Initiativen und Bewegungen mag man streiten²⁵ – auch wenn sie wie genau repräsentieren und aufgrund welcher Mandate sie handeln, muss hinterfragt werden.²⁶ Abzugrenzen sind sie von „bad networks“ – wie etwa mafiosen oder Korruptionsverbindungen -: Diese verfolgen auch dem eigenen Anspruch nach nur partikuläre Interessen mit illegitimen Methoden.²⁷ In den genannten Netzwerken deuten sich kosmopolitische Versuche einer Zivilisierung der Welt an, die grenzüberschreitend Normen gestalten und, darauf bezogen, „voice“ ausüben können.

Durch transnational agierende Initiativen und Bewegungen, durch zivile Akteure und Organisationen ist zwar vorerst nur ein bunter Flickenteppich von Regeln und Regelwerken in der sich globalisierenden Welt entstanden.²⁸ Diese sind zuweilen rein privater Natur, vielfach bilden sie auch hybride Strukturen zwischen öffentlicher und privater Regelsetzung. Oft verbinden sich Regelwerke verschiedener Herkunft im praktischen Wirken – etwa wenn transnationale Unternehmen in ihre Verhaltenskodices oder in die Europäischen oder die Welt-Betriebsrätevereinbarungen die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation oder die Menschenrechtskataloge des *Global Compact* der Vereinten Nationen aufnehmen.²⁹ Zuweilen erheben die Regelwerke unterschiedliche Geltungsansprüche, widersprechen sich sogar. Regime-Kollisionen tauchen auf und bedürfen der Schlichtung, was nicht selten zum Entstehen konkurrierender Norm- bzw. Zertifizierungssysteme führt. Gleichwohl: Diese transnational ausgehandelten Normen lassen die Textur eines Weltrechts und einer Zivilisierung der Weltpolitik spürbar werden.³⁰

Existenz und zunehmende Bedeutung solcher Netzwerke für transnationale Regelsetzung sind bekannt. Neu sein dürfte die Beschäftigung unter der Fragestellung, inwieweit transnationale Normbildungs-Netzwerke demokratiefähige An-

21 T. Bartley, Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions, *American Journal of Sociology* 2007, 113, 2, 297-351.

22 B. Finke, Legitimation globaler Politik durch NGOs. Frauenrechte, Deliberation und Öffentlichkeit in der UNO, Wiesbaden 2005.

23 Jakobeit/Kappel/Mückenberger (Fn. 2).

24 Transnationale Normbildungsnetzwerke sind nach meiner Arbeitsdefinition (1) nicht nur-staatliche, (2) die Nationalstaatsebene zum Über- und/oder Internationalen hin über- oder unterschreitende (3) zweckhafte Verknüpfungen (4) von heute oder früher einmal neuartigen Akteurskonstellationen (5) zwischen und innerhalb von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, (6) die eine gewisse Dauer aufweisen und (7) auf ihrem jeweiligen Feld (8) Verhaltensanforderungen, Normen und/oder Konventionen aufstellen und (9) zu standardisieren versuchen, die entweder (11) unter den Beteiligten die Transaktionskosten verringern und/oder (12) auch nicht-beteiligte Außenseiter (13) binden (10) sollen (Mückenberger [Fn. 10]).

25 S. auch Frankenberg (Fn. 19).

26 Vgl. K. D. Wolf, Zivilgesellschaftliche Selbstregulierung: ein Ausweg aus dem Dilemma des internationalen Regierens?, in: M. Jachtenfuchs/M. Knodt (Hrsg.), *Regieren in internationalen Institutionen*, Opladen 2002, S. 183-214 – zur internationalen Debatte um „NGO Accountability“ s. L. Jordan/P. van Tuijl (Hrsg.), *NGO Accountability. Politics, Principles & Innovations*, London 2007, Earthscan.

27 Solche Netzwerke und ihre Abgrenzung zu den hier thematisierten bedürften einer genaueren Analyse, als sie hier möglich ist.

28 A. Fischer-Lescano/G. Teubner, *Regime-Kollisionen. Zur Fragmentierung des globalen Rechts*, Frankfurt am Main 2006; L. Pries, *Die Transnationalisierung der sozialen Welt*, Frankfurt am Main 2008.

29 Vgl. M.-A. Moreau, *Normes sociales, droit du travail et mondialisation*, Paris 2006, Éd. Dalloz; J.-G. Ruggie, *The Theory and Practice of Learning Networks, Corporate Social Responsibility and the Global Compact*, *Journal of Corporate Citizenship* 2002, 5: 27-36.

30 Otfried Höffe hat sie jüngst (Fn. 5) mit einer neuen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips im Weltmaßstab in Verbindung gebracht.

sätze einer der Dezentrierung Rechnung tragenden globalen Governance bilden. Hier interessiert, inwieweit sich bei den normbildenden Aktivitäten dieser Netzwerke und Hybride ein Nexus von *voice*-artigen Einflussfaktoren und *entitlement*-artigen Resultaten rekonstruieren lässt, der Grundlage einer neuen demokratisierenden transnationalen Governance werden könnte. Dabei wird auch die Frage aufgeworfen, wie die Legitimität und die Effektivität solcher im staatslosen Raum gebildeten Normen gedacht und normativ gestaltet werden kann.

1. Hinsichtlich der **Legitimität** von solcherlei globaler „*voice*“ stellen sich immer zwei grundlegende Fragen: **Erstens:** Wie repräsentativ und verantwortlich sind die Akteure für die von ihnen vertretenen Interessenträger? Es gibt keinen Wahlakt, der wie in der nationalstaatlichen Demokratie Mandate erteilt, es findet eine Selbstmandatierung statt. Damit geraten die transnationalen Normbildungsnetzwerke in noch größere Legitimationsnot als die transgouvernementalen Netzwerke, die oben in II. kritisiert wurden: denn deren Mandate sind, wenn auch vielfach vermittelt, auf nationalstaatliche Wahlakte rückführbar. Man sollte aber dieses Gegenargument nicht überschätzen, denn sowohl die Parlamentarismus-Kritik als auch die „*public choice*“-Forschung haben auch klare Repräsentanz-Schwächen von durch Wahlen erteilten Mandaten erwiesen. Es kommt letztlich wohl auf Vermittlungs- und Kontrollstrukturen zwischen zivilgesellschaftlichen und international-staatlichen Instanzen an – wie sie teilweise schon in den Akkreditierungsverfahren von NGOs im Umfeld internationaler Organisationen existieren.³¹ Nur müssten auch die international-staatlichen Instanzen wiederum daraufhin befragt und reorientiert werden, inwiefern sie nur nationale Exekutiven repräsentieren oder selbst ein parlamentsähnliches Repräsentationsgefüge aufweisen. Auszuwerten wäre unter diesem Aspekt die ILO, die (ungeachtet ihrer Implementationsschwächen) ihre Regeln in gleichgewichtig hybridhafter Komposition zwischen Sozialpartnern und Regierungsvertretern setzt und dabei eine transparente parlamentsähnliche Willensbildung vornimmt.

Die **zweite** damit zusammenhängende Legitimitätsfrage ist: Inwiefern führt „*governance without government*“ etwa in Gestalt von globalen Verhaltenskodizes von transnationalen Unternehmen zu einer Art „Selbstbedienungsladen für Normen“?³² Die Kritik am selbstgeschaffenen Recht der Wirtschaft, die es auf nationalstaatlicher Ebene – etwa auf dem Gebiet Allgemeiner Geschäftsbedingungen – gegeben hat, ist im transnationalen Bereich umso angebrachter, als nationalstaatliche Korrekturmechanismen fehlen. Nach dem Stand empirischen Wissens scheint auch dieser *governance*-Typ sich danach zu unterscheiden, ob Regeln allein von einzelnen interessierten Akteuren aufgestellt wurden oder ob bei der Regelaufstellung abweichende soziale oder gesellschaftliche Interessen mit Repräsentanz gleichfalls „*voice*“ erlangt haben. So wird bei *codes of conduct* unterschiedliche Legitimität beobachtet, je nachdem, ob sie von Unternehmen allein, von Unternehmen und betrieblichen Gewerkschaftsrepräsentanten oder von beiden betrieblichen Sozialpartnern und außerbetrieblichen zivilgesellschaftlichen Stakeholdern aufgestellt wurden.³³ Man kann sich also auch hier Vermittlungs- und Kontrollstrukturen zwischen privaten und öffentlichen Interessen vorstellen, die allerdings aus Machtgründen kaum allein zivilgesellschaftlich, sondern erst durch Verknüpfung mit international-staatlichen Instanzen herbeiführbar sind.

31 Vgl. Jordan/van Tuijl (Fn. 26); kritisch Frankenberg (Fn. 19).

32 J. Braithwaite/P. Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge 2000, CUP.

33 B. Hepple, *Labour Laws and Global Trade*, London 2005, Hart.

2. Hinsichtlich der **Effektivität** der von transnationalen Normbildungs-Netzwerken erzeugten Normen, also der Wirksamkeit des „*entitlements*“, wird als Kernfrage diskutiert: Gibt es Hebel zur Implementierung der von transnationalen Normbildungs-Netzwerken im staatenlosen Raum gebildeten, oft nicht rechtlich verbindlichen Normen – und wirken diese in einer der nationalen Staatlichkeit vergleichbaren Weise? Hier überwiegt auch wissenschaftlich Skepsis – verbunden mit dem Appell, dass darauf doch letztlich ein internationales staatliches Gewaltmonopol Zugriff haben müsse. Auch diese Position wiegt sich in falscher Sicherheit. Die Option einer Weltstaatsgewalt besteht nicht (ist wohl auch nicht wünschenswert); und wir wissen, dass selbst wo Staatsgewalt besteht, die effektive Implementation von „*entitlement*“ keineswegs garantiert ist. Wir müssen uns bei der Frage nach der Effektivität transnationaler Normen wohl von der abstrakten Staatsorientierung lossagen und konkret die – existierenden oder zu schaffenden – Mechanismen prüfen, die die faktische Befolgung solcher Normen nahe legen.³⁴ Zu diesen gehört, dass die Aktivität transnationaler Normbildungs-Netzwerke vielfach von derjenigen von normimplementierenden „*advocacy networks*“³⁵ begleitet wird. Oft sind Normbildungs- und -implementierungs-Netzwerke sogar identisch; sie sind entstanden aus der Einsicht und Erfahrung, dass effektive Normen oft erst im Implementationsstadium entstehen – was bei internationalen Normen angesichts ihres unbestimmt-allgemeinen Wortlauts und ihrer „*Ferne*“ vom Implementationsort besonders auffällt.³⁶ Die Analyse der Wirkungskette netzwerkbezogener Normen hat drei Sanktionselemente identifiziert, die durchweg nicht-staatlicher Art und deshalb auch auf nicht rechtlich verbindliche Normen anwendbar sind:³⁷ Der Faktor „*Prestige*“ – gerade *global player* sind daran interessiert, nicht bei Regelverletzungen erappt zu werden, wenn dies ihr öffentliches Ansehen beeinträchtigte; der Faktor „*repeated game*“ – wirtschaftliche und zivile Akteure sind zur Einhaltung auch rechtlich nicht verbindlicher Normen geneigt, wenn ihnen an der Aufrechterhaltung einer kontinuierlichen Beziehung mit Partnern gelegen ist, die auf der Einhaltung dieser Regeln bestehen; und der Faktor „*Netzwerkvorteile*“ – wer die Vorteile eines Netzwerkes behalten will, wird die Regeln einhalten, von deren Einhaltung andere die Mitgliedschaft im Netzwerk abhängig machen.

Viele dieser Mechanismen hängen von einer kritischen transnationalen Öffentlichkeit ab. Es stellt sich natürlich die Frage, inwieweit und unter welchen Bedingungen die Macht solcher zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeit der administrativen und monetären Macht politischer und wirtschaftlicher Imperien standhalten kann. In dieser Hinsicht dürften in den letzten Jahrzehnten Fortschritte erzielt worden sein. Auch insoweit müssten Konzepte, Ressourcen und Verfahren entwickelt werden, um Implementationschancen für transnational gesetzte Normen zu erhöhen. Da es einen Weltstaat auf absehbare Zeit nicht geben wird, sind die zivilgesellschaftlichen und netzwerk- und hybridförmigen *voice-entitlement*-Verbindungen der hier dargestellten Art – bei allen Schwächen, die sie noch aufweisen – unabdingbarer Bestandteil einer demokratischen Einhegung der Globalisierung.

34 Zur Compliance-Forschung M. Zürn/C. Joerges, *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance beyond the Nation-State*, Cambridge 2005, Cambridge University Press.

35 M. E. Keck/K. Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in Int. Politics*, Ithaca 1998.

36 S. dazu Mückenberger (Fn. 10).

37 Dazu rechtstheoretisch und empirisch A. Aviram, *Regulation by Networks*, Brigham Young University Law Review 2003.4, S. 1179-1238.