
Demokratie für transnationale Regimes

Wil Martens

1 Einführung

Können transnationale Regimes¹, in denen „private“ Stakeholder wie Unternehmen, NGOs und Experten an der öffentlichen Regulierung im Umgang mit territorial unbegrenzten gesellschaftlichen Problemen teilnehmen, aus sich selbst heraus demokratisch sein?² Kann Jürgen Habermas' Konzeption deliberativer Demokratie helfen, diese Regulierungsform zu verstehen und zu beurteilen? Das sind die zentralen Fragen dieses Beitrags. Wer Habermas selbst folgt, würde denken, dass der Begriff der deliberativen Demokratie für transnationale Regulierungsinstitutionen ungeeignet ist. Sie können seiner Meinung nach nicht selbst demokratisch sein, weil sie kein wohldefiniertes „Volk“, das als Subjekt und Objekt von Regulierung fungieren kann, und keine legitime Exekutivgewalt besitzen. Regimes scheinen nur im nationalstaatlichen Rahmen demokratisch sein zu können. Die Erforschung von Regimes zeigt jedoch, dass Merkmale, die als typisch für deliberative Demokratie betrachtet werden können – wie Partizipation, offene Diskussion, Ausrichtung auf Konsens, Transparenz und Verantwortung – auch bei transnationalen Regimes angetroffen werden. In dieser Forschung bleibt der Demokratiebegriff indes weitgehend unausgearbeitet. Deshalb bleibt auch unklar, ob in Bezug auf diese Regulierungs-

-
- 1 Beispiele sind Forest Stewardship Council (FSC), Marine Stewardship Council (MSC), Global Good Agricultural Practices (GlobalG.A.P), Basel III (Bankenregulierung), FIFA. Sie sind eine Form transnationaler Regulierungsinstitutionen, neben z. B. Standardproduzenten wie ISO und Metaregulatoren wie ISEAL. In Abschnitt 3 werden Formen und Funktionen transnationaler Regulierung ausführlicher beschrieben.
 - 2 Mit „öffentlich“ meine ich ganz allgemein dasjenige, was für andere sichtbar gemacht wird und wofür man sich gegebenenfalls in Diskussionen verantworten muss. Ich gehe nicht davon aus, dass es eindeutige „private“ und „öffentliche“ Räume gibt. Siehe dazu Peter Steinberger (1999: 310).

form mit Recht von Demokratie gesprochen werden kann. Im Folgenden versuche ich zu zeigen, dass Habermas' Konzeption deliberativer Demokratie, sei es auch in transformierter Form, für die Idee einer direkten Demokratie transnationaler Regimes als Grundlage dienen kann.

Viele gesellschaftliche Probleme können heute nur schwierig oder gar nicht von Nationalstaaten und internationalen Organisationen in Angriff genommen werden. Klimawandel, nachhaltige Wirtschaft, Arbeitsbedingungen, Banken, Nahrungssicherheit, Kinderarbeit, Welthandel, Technologiestandards, Privacy usw. werden nicht von Nationalstaaten oder Kombinationen derselben reguliert. Entscheidungen über Regeln und deren Ausführung sind in diesen Domänen eine Sache von manchmal überwiegend aus „privaten“ Organisationen bestehenden (organisierten) Netzwerken. Als solche Netzwerke werden unter anderem „Multi-Stakeholder Initiatives“ und „transnationale Regimes“ angesehen (siehe Mena/Palazzo 2012; Rasche/Gilbert 2012; Teubner 2010). Diese „privaten“ Regelungen von Problemen werden einerseits wegen ihrer Effektivität – sie kommen zum Einsatz, wo die miteinander verhandelnden Nationalstaaten keine durchsetzbaren Vereinbarungen und Gesetzgebung erzielen – positiv bewertet. Es ist nicht übertrieben zu sagen, dass transnationale Regulierungsinstitutionen wichtige öffentliche Funktionen erfüllen. Andererseits werden sie aber auch als Spielräume für nicht-legitimierte und wenig kontrollierte Machtausübung von Großunternehmen, mächtigen Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angesehen (Banerjee 2008; Cohen 2012). In Bezug auf diese Situation wird manchmal von einem Demokratiedefizit transnationaler Regulierung gesprochen (De Burca 2008; Scherer/Palazzo 2011). Das ist ein gewichtiger Vorwurf, weil er einen immer größer werdenden öffentlichen Raum betrifft.

In dieser Lage ist es vom demokratischen Gesichtspunkt aus logisch zu fragen, in welcher institutionellen Form die nicht von einem Volk gewählten und kontrollierten Unternehmen, NGOs und Experten dennoch eine gewisse demokratische Legitimation als öffentliche Regulatoren erhalten könnten. Diese Frage setzt voraus, dass es sinnvoll und möglich ist, transnationale Regulierungsinstitutionen aus der normativen Perspektive von Demokratie und Recht zu bewerten und letztendlich auch demokratisch-rechtlich zu gestalten, obwohl die demokratische Verrechtlichung transnationaler Regulierung zuweilen grundsätzlich für sinnlos und unmöglich gehalten wird (z. B. Bernstein 2011; Enroth 2014).

Um beurteilen zu können, ob und wie transnationale Regimes aus demokratischer Perspektive beschrieben, beurteilt und gestaltet werden können, müssen einerseits wichtige Charakteristiken dieser Regimes vorgestellt, andererseits muss eine für Regimes sinnvolle Demokratiekonzeption entwickelt werden. Schon auf den ersten Blick ist klar, dass die „normale“, für moderne Nationalstaaten „geltende“

Demokratiekonzeption, die von einer aus natürlichen Personen bestehenden Bevölkerung eines Territoriums ausgeht, nicht ohne Weiteres für transnationale Regimes brauchbar ist. Es gibt bei diesen Regimes kein territorial abgegrenztes Volk, das in einem *one-man-one-vote*-Verfahren seine Repräsentanten und Repräsentantinnen wählt, die in Mehrheitsverfahren über Regeln für die gesamte Bevölkerung entscheiden und im Prinzip für alle Probleme der Bevölkerung zuständig sind. Auch die gesamte menschliche Bevölkerung der Erde kommt nicht als ein derartiges Volk in Betracht.³ Transnationale Regulierungsinstitutionen beziehen sich jeweils nur auf einige bestimmte Probleme. Bezogen auf diese Probleme gibt es stets andere und zudem wechselnde Teile der Weltbevölkerung als mögliche Teilnehmer und Teilnehmerinnen bzw. Interessenten und Interessentinnen. Schließlich sind nicht nur Personen, sondern vor allem Organisationen einflussreiche Mitglieder von Regimes. Diese Charakteristiken machen eine Anwendung der konventionellen Demokratiekonzeption unmöglich.

Die Unmöglichkeit, die für Nationalstaaten entwickelten Demokratiekonzepte auf transnationale Regimes anzuwenden, gilt auch für Habermas' Konzeption deliberativer Demokratie. Zwar wird manchmal angenommen, dass diese Konzeption für die Beschreibung und Beurteilung transnationaler Regulierung besonders geeignet ist (so z. B. Scherer/Palazzo 2007; 2011; Rasche 2012; Mena/Palazzo 2012; Kingsbury 2015), weil sie der öffentlichen Diskussion, und der Beteiligung von Organisationen hieran, eine wichtige Rolle zuschreibt. Das sind in der Tat für die Legitimität transnationaler Regulierungstätigkeiten wichtige Bedingungen. Aber auch deliberative Demokratie kann nicht, ohne Transformation, als Antidot eines gefürchteten Demokratiedefizits herangezogen werden. Dafür sind zumindest Neubestimmungen von „Volk“ und „Repräsentation“ in Bezug auf Gesetzgebung sowie von „Verwaltung“ und „Recht“ in Bezug auf die Anwendung der Regeln notwendig (siehe dazu Scheuerman 2008; Wheatley 2011). Optimismus hinsichtlich der Anwendung von Habermas' Theorie ohne eine explizit argumentierte Transformation derselben scheint daher kurzfristig und leichtfertig. Es wäre meines Erachtens aber genauso leichtfertig, auf Grundlage der Konstatierung, dass die Demokratiekonzeption, die für moderne Nationalstaaten entwickelt wurde, nicht für transnationale Regimes brauchbar sei, zu behaupten, dass Demokratie im letzteren Falle überhaupt nicht gelingen kann. Diese Behauptung müsste durch misslingende Versuche einer Neubestimmung des Demokratiebegriffs begründet werden.

Es gibt verschiedene Hinweise, die davor warnen, in Bezug auf transnationale Regulierung von vornherein gegen Demokratisierungsmöglichkeiten zu argumentieren. *Erstens* gibt der oft gemachte Unterschied zwischen einem allgemeinen Begriff der

3 So Habermas (2009; 2011).

Demokratie und den verschiedenen Konzeptionen zur Realisierung derselben hier zu denken. Dieser Unterschied macht klar, dass Demokratie verschiedene Formen annehmen kann. Allgemein gefasst, bedeutet Demokratie Selbstregierung eines Demos. Eine irgendwie abgegrenzte Gemeinschaft gibt sich autoritative Regeln und kontrolliert sich selbst auf diese Weise (siehe Cristiano 2012; Nancy 2015). Die antike Polis, der frühmoderne Stadtstaat, der moderne Nationalstaat und heute möglicherweise das transnationale Regime können vor diesem Hintergrund als jeweils besondere Versuche der Demokratie betrachtet werden, die unter anderem wegen Unterschieden in Größe und Struktur der Gemeinschaften eine andere Gestalt haben (siehe dazu Richter 2008). Dieser Unterschied von Demokratie im Allgemeinen und Besonderen wird unter anderem von Habermas gemacht, der sein Buch *Faktizität und Geltung* (1992) als Versuch einer Demokratietheorie für moderne Gesellschaften versteht. Das Wissen um diese Differenz lädt dazu ein, über eine angemessene spezifische Form der Demokratie für transnationale Regimes nachzudenken.

Ein zweiter Anlass, über Erneuerung von Demokratie nachzudenken, sind die in den letzten Jahren erschienenen Beschreibungen und Beurteilungen transnationaler Regimes. Darin wird unter anderem versucht, das Ausmaß der realisierten Demokratie zu bestimmen (Haché/Wouters 2012; Take 2012; Mena/Palazzo 2012; Hazenberg/Mulieri 2013). Das geschieht meistens mit Hilfe der Kategorien Diskussionsteilnahme, Entscheidungsteilnahme, Konsensausrichtung, Transparenz, Kontrolle und Verantwortung.⁴ Diese Kategorien gehören zu jeder Konzeption von Demokratie und sind daher allgemeine. Die bisherigen Beschreibungen bleiben somit bei allgemeinen Merkmalen einer Demokratie stehen, ohne systematisch zu bedenken, durch welche Prozesse und institutionelle Regeln eine Konzeption der Demokratie für transnationale Regimes verwirklicht werden könnte. Dadurch bleibt vor allem unklar, wie diese allgemeinen Merkmale für den spezifischen Fall eines transnationalen Regimes realisiert werden sollten. Dazu müssten sie in einen explizierten Begriff der Demokratie transnationaler Regimes aufgenommen werden.⁵ Solange das nicht geschieht, bleiben wesentliche Fragen in Bezug auf diese Form

4 Die drei letzten Begriffe sind vor allem um den Begriff der „accountability“ zentriert, ähnlich wie die Merkmale, die im *Global Administrative Law* (GAL) (Kingsbury/Krisch/Steward 2005) genannt werden. Bei Kingsbury et al. wird übrigens Demokratie als ein im Vergleich zu GAL weitergehendes Konzept bestimmt. Später ist GAL wegen des Fehlens von Demokratie kritisiert worden (siehe Wheatley 2011). Neuerdings versucht auch Kingsbury (2015) zu bestimmen, inwieweit GAL mit Demokratie kombiniert werden kann.

5 Siehe zum Problem dieser Kategorien auch Brown (2015), dort allerdings mündend in eine tiefe Verzweiflung über die Zugehörigkeit dieser Begriffe zur Idee der Demokratie.

der Demokratie außer Betracht: Wer soll zur Gemeinschaft gerechnet werden? Wer soll wie die Gesetzgebung beeinflussen? Wie soll das Verhältnis von Politik, Recht und Verwaltung geregelt werden?⁶

Die beiden Überlegungen in diesem Abschnitt legen nahe, eine Konzeption von Demokratie für den spezifischen Fall transnationaler Regimes weiter auszuformulieren.

Ich halte es aus Gründen, die in Abschnitt 3 erörtert werden, für aussichtsreich, Habermas' Konzeption von deliberativer Demokratie als Grundlage für die Entfaltung eines Begriffs der Demokratie transnationaler Regimes zu verwenden. Es geht dabei vor allem um den Versuch zu bestimmen, wie Demokratie für transnationale Regimes institutionell aussehen könnte. In der Begrifflichkeit von Habermas (1992) und Honneth (2011) handelt es sich um einen Rekonstruktionsversuch,⁷ der ausgehend vom allgemeinen Begriff der Demokratie zu bestimmen versucht, welche institutionelle Verwirklichung in Regimes jetzt schon sichtbar ist und wie eine weitere Institutionalisierung vorangetrieben werden könnte. Diese „rationale Rekonstruktion“ bietet einen Ausgangspunkt für weitere empirische Beschreibungen von Regimes, die dem Ideal der Demokratie verpflichtet sind, und produziert eine Leitidee für die weitergehende Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen.

Der Artikel ist folgendermaßen aufgebaut. In Abschnitt 2 werden einige Charakteristiken transnationaler Regimes vorgestellt. Wir wollen wissen, wie die sozialen Einheiten im Falle transnationaler Regimes aussehen und welche Anforderungen von daher an die institutionellen Strukturen gestellt werden sollten. In Abschnitt 3 werden zwei Varianten der allgemeinen Idee deliberativer Demokratie vorgestellt, darunter Habermas' Konzeption. In Abschnitt 4 folgt eine kritische Diskussion von Habermas' Versuch, die Demokratisierung transnationaler Regimes zu denken. Abschnitt 5 ist ein Versuch, die Form der Gemeinschaft im Falle transnationaler Regimes zu bestimmen und auf dieser Grundlage anzudeuten, wie öffentliche Diskurse, Gesetzgebung, Verwaltung und Recht in demokratischem Sinne gestaltet werden sollten. Abgeschlossen wird in Abschnitt 6 mit einigen Überlegungen zu folgenden Fragen: Was lehrt die Konzeption demokratischer transnationaler Regimes uns über die Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen? Und was bedeutet das für die Zukunft von Demokratie in einer post-nationalen Ära?

6 Dass eine Verrechtlichung stattgefunden hat, wird nicht mehr bezweifelt. Siehe dazu allgemein Pablo Holmes (2014). Diskutiert wird darüber, ob es sich um Konstitutionalisierung (z.B. Teubner 2012; Walker 2001) oder um eine Art administrativen Rechts (z.B. Kingsbury/Kirsch/Steward (2005) handelt.

7 Siehe zum Begriff der rationalen Rekonstruktion bei Habermas Pedersen (2008).

2 Transnationale Regimes

Transnationale Regimes existieren, um bestimmte soziale Probleme zu bearbeiten. Diese Probleme werden oft als „Issues“ bezeichnet und betreffen Zustände der Welt – wie Kinderarbeit, Urwaldvernichtung, medizinische Versorgung, technische Standards, Arbeitsbedingungen, Nothilfe bei Katastrophen, Kapitalversorgung oder Nahrungssicherheit –, welche von einer Vielzahl von Menschen und Organisationen als Probleme betrachtet werden, die es zu lösen oder verhindern gilt. Mangelhafte Koordination des Handelns in Bezug auf solche Probleme bedroht in den Augen vieler Personen und Organisationen ernsthaft die Verwirklichung wichtiger Werte. Solche Issues sind meistens komplexe Angelegenheiten, zu deren Bearbeitung die Handlungen einer Vielzahl von Menschen und Organisationen dauerhaft orientiert und koordiniert werden müssen. Dafür werden öffentliche Regeln produziert und durchgesetzt. Die zusammenarbeitenden Menschen und Organisationen bilden sich selbst organisierende, dauerhafte, problemorientierte Gemeinschaften, die wir Regimes nennen.⁸

Issues wurden bis vor Kurzem überwiegend im Rahmen von Nationalstaaten bearbeitet. Das ist jetzt, wegen der Staatsgrenzen überschreitenden Koordination von Regeln und Handlungen in vielen Problemgebieten, nicht länger der Fall (Dingworth/Pattberg 2009; Teubner 2010). Produktion, Verteilung und Verwendung in Sachen Nahrung, Wissen, Medizin, Energie, Verkehr, Information usw. sind der Tendenz nach in weltweiten Systemen verknüpft. Ihre oft unerwünschten Effekte wie Klimawandel, inhumane Arbeitsbedingungen, Erschöpfung von natürlichen Quellen oder ungleiche Verteilung von Nahrung, Wissen, medizinischer Versorgung und Bildung können nur grenzüberschreitend bekämpft werden. Internationale Zusammenarbeit ist jedoch schwierig, weil Nationalstaaten sich in erster Linie als souveräne Regulatoren für die Bevölkerung ihres Territoriums betrachten (Cohen 2012). In dieser Lage haben sich vor allem in den letzten Jahrzehnten viele Issue-spezifische nichtstaatliche Initiativen zur Bekämpfung nicht territorial gebundener Probleme entwickelt.

„*Transnationale Regimes*“ sind durch autoritative Regeln gekennzeichnet, die die Grenzen nationaler Staaten in dem Sinne überschreiten, dass sie in diesen Staaten eine regulierende Funktion erfüllen. Die Mitglieder eines Regimes verpflichten sich dazu, seine Regeln einzuhalten, und können bei Verstoß sanktioniert werden. In diesen Regimes erfüllen nicht in erster Linie Staaten, sondern „private“ Organisationen öffentliche, legislative und exekutive Funktionen. Produktion und Anwendung von Regeln sind somit eine gemeinsame Sache von Unternehmen, NGOs,

8 Ähnlich zum Begriff „Regime“ Black (2008: 139).

Staaten, Interessenverbänden und Experten.⁹ Es geht insgesamt um organisierte Verbände, die aus einer Vielfalt von Stakeholdern zusammengesetzt sind, die in Bezug auf einige Issues oder Probleme gemeinsam Regeln produzieren, denen sie sich selbst unterwerfen.

Transnationale Regimes gehören zum breiteren Komplex transnationaler Regulierungsinstitutionen. Diese Institutionen sind durchgehend Issue-orientiert, erfüllen aber verschiedene Funktionen. Der folgende summarische Überblick will einerseits die vielfältige Arbeitsteilung der Institutionen, andererseits die besondere Stelle der Regimes im Institutionenkomplex betonen. (a) Einige Initiativen, wie das UN Global Compact, erstellen Prinzipien und Lernplattformen (Ruggie 2001; Rasche/Gilbert 2012); (b) andere wie ISO produzieren Richtlinien für die Zertifizierung (Hahn/Weidtmann 2016); (c) weitere stellen Instrumente für Monitoring und Berichterstattung bereit und unterstützen damit Transparenz und Verantwortung (Richardson/Eberlein 2010; Rasche/Gilbert 2012); (d) Prinzipien, Richtlinien und Standards, die von Regeln-produzierenden Initiativen verfertigt werden, werden in Unternehmen und in anderen transnationalen Initiativen, die Zertifizierung, Monitoring und Berichterstattung als Dienste liefern, verwendet; (e) Verbände wie Forest Stewardship Council (FSC), Marine Stewardship Council (MSC), Fair Labour Association (FLA), Roundtable on Sustainable Palm Oil, Global Good Agricultural Practices (Global GAP)¹⁰ versuchen, die oben angedeuteten Funktionen der Entwicklung von Prinzipien und Standards mit denjenigen von Monitoring, Berichterstattung, Beurteilung und Auferlegung zu verbinden; (f) Issue-spezifische Regimes, z. B. diejenigen, die sich mit Nachhaltigkeitsproblemen oder Nahrungssicherheit beschäftigen, haben sich manchmal zu feld- oder systemähnlichen Meta-Netzwerken vereinigt. Sie versuchen, die Produktion und Anwendung von Prinzipien und Standards zu koordinieren. ISEAL vereinigt z. B. eine Vielzahl von Regimes, die sich mit Nachhaltigkeit beschäftigen. Meta-Netzwerke versuchen die Qualität und Glaubwürdigkeit von Regimes zu verbessern (Fransen 2015; Loconto/Foulleux 2014); (g) für Problemfelder wie Klimawandel und Wälder haben sich Komplexe von miteinander verbundenen Netzwerken und Staaten gebildet (Keohane/Victor 2010; Overdevest/Zeitlin 2014).

Die Regimes, die im Überblick unter (e) genannt wurden, integrieren für ihre Mitglieder die in (a) bis (d) angedeuteten Funktionen in einem organisierten

9 Zuweilen versuchen auch transnationale Unternehmen, sich selbst, ihren Zulieferern und Abnehmern Regeln aufzuerlegen. Diese letztere Form transnationaler Regulierung wird hier nicht thematisiert.

10 Beschreibungen dieser Regimes findet man u. a. in Glasbergen (2013); Hachez/Wouters (2012); Take (2012); Marx/Wouters (2013).

Verband. Das macht sie zu „integralen“ Regulierungsinstitutionen, die wie der Nationalstaat die verschiedenen Regulierungsfunktionen in sich vereinigen. Bei Regimes betrifft das, anders als bei Nationalstaaten, aber nur einige Issues. Die Vereinigung von Regulierungsfunktionen macht Regimes besonders geeignet für eine Analyse, die Demokratisierungsmöglichkeiten transnationaler Regulierungsinstitutionen exemplarisch untersuchen will. Die Bedingungen der Möglichkeit einer Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen lassen sich an den integrierten Regimes gut darstellen. Von dort aus können dann die Bedingungen und Möglichkeiten anderer Institutionen beleuchtet werden.¹¹

Transnationale Regimes werden manchmal als Netzwerke von Unternehmen, Expertenorganisationen, NGOs und Staaten dargestellt (Cafaggio 2011; Mena/Palazzo 2012; Rasche/Gilbert 2012; Hahn/Weidtmann 2016). Das ist in einem gewissen Sinne richtig, aber in einem für die Frage ihrer Demokratisierung wichtigen Sinne auch unvollständig. Die genannten Teilnehmer bilden Netzwerke, indem sie Verabredungen darüber treffen, wie sie hinsichtlich bestimmter Issues ihre Regeln und Verhaltensweisen koordinieren wollen. Meistens werden diese Koordinationsformen – allerdings unter der Bedingung konstruktiver Mitarbeit – dann auch anderen Organisationen offengestellt. Darin erschöpfen Regimes sich aber nicht. Die Netzwerkmitglieder schaffen eine Organisation, die bestimmte Aufgaben wie Produktion und Anwendung von Standards teilweise von den Mitgliedern übernimmt. Diese Organisation hat ihre eigenen Aufgaben und ihre eigenen dafür verantwortlichen Mitglieder und bezieht daraus eine gewisse Eigenständigkeit den konstituierenden und adressierten Organisationen gegenüber. Das ist vor allem der Fall, wenn die Mitgliedschaft umfangreich ist.¹² In dieser Hinsicht sind die Regulierungsregimes keine bloßen Netzwerke.

Auch in einer anderen Hinsicht sind Regimes keine Organisationsnetzwerke. Ihre Regeln sind oft auch wichtig für die Kunden teilnehmender Organisationen. Nimmt man Nahrungssicherheit als Beispiel, so haben das Ausmaß an Kontrolle und die Vielfalt von Standards Folgen für die Handlungen der Verbraucher von Produkten und Diensten. Eine geringe Kontrolle und stark miteinander konkurrierende Standards können dazu führen, dass nachgeprüft werden soll, wie verlässlich ein Standard ist, oder dass bestimmte Produkte nicht gekauft werden. Die durch Banken in ihren Programmen übernommenen transnationalen Standards

11 Das geschieht im Schlussabschnitt.

12 Manchmal aber auch dann, wenn die Mitglieder der gesetzgebenden und ausführenden Körper noch aus den teilnehmenden Organisationen kommen. Ein Beispiel ist EPA. Dann wird klargestellt, dass sie für eine bestimmte Zeit nur für die regulierende Organisation verantwortlich sind (Martens/van der Linden/Wörsdörfer 2016).

wie Sicherheits- und Kreditvergaberegeln haben unmittelbar Handlungsfolgen für ihre Kunden. Sie werden von den vereinbarten administrativen Auflagen oder Restriktionen für die Kreditverleihung mit-adressiert. Nimmt man an, dass transnationale Regimes als organisierte soziale Komplexe, deren Existenzberechtigung in der Bearbeitung einiger Issues besteht, durch diejenigen Personen und Organisationen gebildet werden, die daran auf der Grundlage der Regime-Regeln bewusst mitarbeiten, dann sind auch Kunden ihre Mitglieder.

Die Frage, die mich in den folgenden Abschnitten beschäftigt, lautet, ob und wie die Charakteristiken transnationaler Regimes ihre Demokratisierung nach der Konzeption deliberativer Demokratie zulassen bzw. nahelegen. Wer hier analog zur Logik national-staatlicher deliberativer Demokratie argumentiert, verlangt, *erstens*, institutionalisierte Einflussmöglichkeiten sowohl für die direkt von den Regeln adressierten Mitglieder eines Regimes als auch für die indirekt betroffenen Personen und Organisationen. *Zweitens* würde man eine Institutionalisierung der Anwendung dieser Regeln fordern. Fragen nach Möglichkeiten und Bedingungen solcher Institutionen für transnationale Regimes können nur auf Grund einer besonders für diesen Fall ausgearbeiteten Konzeption von deliberativer Demokratie beantwortet werden. Ich versuche eine derartige Konzeption in zwei Schritten zu erarbeiten. Zunächst geschieht dies allgemein durch Eingehen auf die Bedeutung der Konzeption „deliberativer Demokratie“ in Bezug auf transnationale Regimes. Diese Betrachtung führt zu einer Reihe von Anforderungen, die in Abschnitt 5 formuliert werden. Sodann wird spezifiziert, welche Institutionen für eine Verwirklichung dieser Konzeption sinnvoll sind.

3 Deliberative Demokratie

Oft wird für eine Beschreibung und Beurteilung transnationaler Regulierung der Begriff der „deliberativen Demokratie“ vorgeschlagen (Scherer/Palazzo 2007; Mena/Palazzo 2012; Hahn/Weidtmann 2014; Kingsbury 2015). Er wird dabei meist recht unspezifisch verwendet und meint, dass die Regeln oder Gesetze einer Gemeinschaft von Menschen und Organisationen von öffentlichen Diskursen, in denen alle ihre Bedürfnisse, Bedeutungen, Werte und Interessen artikulieren können, vorbereitet werden und dass es auf dieser Grundlage zu verständigungsorientierten Diskussionen und Entscheidungen von Vertretern der Betroffenen kommt. Dieser Begriff, so meint man, kann – anders als die traditionelle repräsentative Demokratie, die ein nationales Volk und die Repräsentation dieses Volkes mittels Wahlen voraussetzt – sinnvoll auf die neuen Regulierungsformen im Weltmaßstab bezogen werden.

Wo kein Volk besteht und keine Wahlen stattfinden können, können stattdessen im Prinzip alle Adressierten, Betroffenen und Interessierten in öffentliche Diskurse einbezogen werden. Dadurch können sie die sie betreffende Regulierung beeinflussen. So könnte eine dem Bereich transnationaler Regulierung angemessene Art der Selbstregierung geschaffen werden.

Bei genauerem Hinsehen lässt dieses Verständnis von deliberativer Demokratie aber einige Fragen offen. Der Begriff der deliberativen Demokratie wird in verschiedenen Konzeptionen ausgearbeitet.¹³ Man kann bezogen auf transnationale Regulierung zumindest zwei verschiedene Konzeptionen unterscheiden. Erstens gibt es eine Version, die vor allem die kommunikative und repräsentative Verbindung von Regulatoren und Regulierten bei der Gesetzgebung betont. Die verschiedenen Stakeholder sollen die Möglichkeit haben, durch Kommunikation und Auswahl ihrer Repräsentanten Einfluss auf die Regeln zu nehmen. Diese Ausarbeitung ist vor allem mit dem Namen Dryzek verbunden. Der Dryzek-Version zufolge wird demokratische Legitimität von Regeln dadurch erreicht, dass alle Parteien, die von den Regeln betroffen (*affected*) werden, die Möglichkeit haben, durch Deliberation an der Entwicklung der Regeln teilzunehmen (Dryzek 2010). Kernstück demokratischer Legitimation ist hier die Einbeziehung aller relevanten Interessen und Gesichtspunkte in Kommunikationsprozesse, die in ein ausreichendes Einverständnis (*workable agreement*) in Bezug auf die gewünschte Regelung münden (Dryzek 2013; Scherer/Palazzo 2007). Es gibt hier keine von vornherein identifizierbare Gemeinschaft, kein Demos im Sinne einer territorial abgegrenzten Bevölkerung, die Basis für politische Diskussionen und Entscheidungen ist, nur Issue-bezogene Kommunikationskreise, die jeweils aus allen möglicherweise Betroffenen (*all affected*) bestehen. Kommunikationskreise sollten nach Maßgabe der Änderungen innerhalb der Kreise der Adressierten und Betroffenen geändert werden.

Diese Konzeption deliberativer Demokratie kann gut auf die Fälle transnationaler Regulierung, die Grenzen bestehender nationaler Gemeinschaften überschreiten und deren Betroffenenkreise sich regelmäßig ändern, angewendet werden. Alle von den Issues eines Regimes berührten, divergenten Organisationen und Personen können in Gesetzgebung vorbereitende Kommunikationen als Stakeholder einbezogen werden. Dort können sie in organisiertem Verband miteinander kommunizieren, um allgemein akzeptierte Regeln zu verabschieden. Die Gesetzesproduktion gilt dabei vor allem als ein Kommunikationsprozess, in dem versucht wird, die verschiedenen Perspektiven zusammenzubringen und Lösungen für die Regime-Problematik zu finden, die andere soziale Probleme mitberücksichtigen. Repräsentation betrifft vor

13 Siehe zur Verschiedenheit im Rahmen der allgemeinen Konzeption deliberativer Demokratie: Mansbridge et al. (2010); Dryzek (2010).

allein die Bedeutungen, Werte und Interessen, die in Bezug auf ein Issue artikuliert werden. Die Gesetzgeber sollen die verschiedenen Werte, Bedeutungen und Interessen repräsentieren, die dadurch bei der Formulierung von Regeln Einfluss haben können.¹⁴

Entgegen dieser Version des Demokratiebegriffs können indes zwei Bedenken geltend gemacht werden. (a) Man sieht ihr nicht mehr an, dass hier Demokratie im Sinne von Selbstregierung einer sich selbst als Kollektiv verstehenden Gemeinschaft gemeint ist. Die Idee des selbstregulierten *kollektiven Handelns* einer Gemeinschaft, die eine basale Bestimmung des Demokratiebegriffs betrifft, scheint verschwunden zu sein (siehe dazu: Archibugi/List 2010; Saunders 2012). Das zeigt sich in Bezug auf die Frage, wie Regimes sich abgrenzen sollen. Wenn all diejenigen, die von den Regeln selbst oder von deren Effekten betroffen werden, in Diskussion und Entscheidungsfindung gleichberechtigt mitwirken dürfen, könnte auf Problembewältigung zielendes kollektives Handeln schwierig werden. Wenn alle Betroffenen mitreden dürfen, müssen auch diejenigen, die nicht von den Regeln adressiert oder gebunden werden wollen, als gleichberechtigte Mitglieder ins politische Geschehen des Regimes aufgenommen werden. Das würde in vielen Fällen die Issue-orientierten Handlungsmöglichkeiten ernsthaft verkleinern oder vernichten (siehe ausführlicher Martens 2014a).

(b) Die Idee einer Verwirklichung von Regeln durch Exekutive und Recht, das ebenfalls Kernstück von Demokratie ist, weil sie die Geltung der verabredeten Regeln für alle Mitglieder sicherstellt, wird in der Dryzek-Variante vernachlässigt. Es scheint jedoch berechtigt anzunehmen, dass Auferlegung von Regeln auch in transnationalen Regimes eine Rolle spielt. Die Divergenzen von Werten und Interessen der Mitglieder sind mit der Akzeptanz von Regulierung orientierenden Issues und der Einrichtung verständigungsorientierter Diskurse nicht verschwunden. Man kann auch annehmen, dass Machtunterschiede weiterhin eine Rolle spielen. Allein durch Einbettung in öffentliche Diskussionen werden mächtige Unternehmen und publizistisch starke NGOs wohl nicht kontrolliert und eingeschüchtert. Schließlich scheint es notwendig, die schwächeren Teilnehmer eines Regimes verwaltungsmäßig zu unterstützen und im Falle eines Konfliktes juristisch zu schützen. Dafür braucht man exekutive und juristische Macht in den Regimes.

Die zweite Variante der Idee deliberativer Demokratie ist vor allem mit dem Namen *Habermas* verbunden.¹⁵ Habermas hat seine Konzeption in erster Linie für komplexe, pluralistische, staatlich regulierte, nationale Gemeinschaften entwickelt. Er hat sie danach aber auch für internationale, supranationale und transnationale

14 Dryzek/Niemeyer (2006; 2008) verwenden hierfür den Begriff „Diskurse“.

15 Siehe zu diesem Unterschied Scheuerman (2008).

Formen von Regulierung auszuarbeiten versucht. Dabei hat er die Grundlinien seines Demokratiebegriffs weitgehend beibehalten. Hier interessieren uns, erstens, die Grundlinien seines Begriffs deliberativer Demokratie und zweitens sein Versuch, mit deren Hilfe über transnationale Regulierung nachzudenken.

Wie gesagt, geht es Habermas (1992) vor allem um die Frage, was Demokratie, allgemein aufgefasst als Selbstregulierung einer Gemeinschaft, für moderne Gesellschaften bedeuten könnte und sollte. Hintergrund seiner Überlegungen sind die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bestehenden national-staatlich organisierten Gesellschaften, in denen eine Bevölkerung ihr Leben gemeinsam durch Politik und Gesetz reguliert. Er betont, wie bei der Ausarbeitung der Idee deliberativer Demokratie üblich, erstens, die Bedeutung einer öffentlichen Diskussion der für Gesetzgebung relevanten Bedeutungen, Werte und Interessen, in denen eine öffentliche Meinung gebildet wird, die als Basis für Gesetzgebung fungiert, und zweitens den Einfluss aller Betroffenen auf die Gesetzgebung, die durch diskursive Meinungs- und Willensbildungsprozesse von Vertretern der Bevölkerung zustande kommt. Diese beiden Punkte führen zu gesetzlichen Regeln einer Gemeinschaft, denen die Mitglieder sich rational unterwerfen können. Drittens bildet die Gesetzgebung den legitimen Rahmen für Verwaltung und Recht, die die Gesetze ausarbeiten und ihre Anwendung kontrollieren und (eventuell mit physischer Gewalt) sanktionieren (Habermas 1992: 208 ff.). Verwaltung und Recht sind Habermas zufolge notwendig, weil nicht davon ausgegangen werden kann, dass eine über Diskurse erreichte Einsicht in die Akzeptabilität von Regulierungen unbedingt zu deren Anwendung führt. Der in den modernen westlichen Gesellschaften bestehende Pluralismus von Werten und Interessen verschärft dieses allgemeine Anwendungsproblem erheblich (Habermas 1992: 143 ff.). Schließlich betont Habermas die konstitutionelle Seite moderner politisch-rechtlicher Regulierung. Die Regeln für die Begrenzung der Gemeinschaft, gemeinsame Werte, Bestimmung der politischen Gemeinschaft, öffentliche Diskussion, Gesetzgebung, Verwaltung und Recht werden selbst rechtlich, in Meta-Gesetzen, festgelegt. Moderne Verfassungen machen es unter anderem zum Gesetz, dass die autoritativen Gesetze einer Gemeinschaft letztendlich auf kommunikativ und politisch bewirktem Einverständnis und Willen der Mitglieder beruhen.

Vergleicht man die von Dryzek und von Habermas präsentierten Varianten deliberativer Demokratie, sieht man, dass Habermas, erstens, eine abgegrenzte Gemeinschaft, die ihr Leben kollektiv regeln möchte, als Basis für demokratische Selbstgesetzgebung voraussetzt. Eine abgegrenzte Gemeinschaft wird von Dryzek nicht vorausgesetzt. Zweitens betont Habermas, auch hier anders als Dryzek, dass demokratische Regelung nicht ausschließlich auf der Grundlage von öffentlichen Diskursen, Einsichten und Freiwilligkeit funktionieren kann, sondern für ihre Ver-

wirklichung Verwaltungs- und Rechtsregeln und dafür zuständiger Organisationen bedarf. Ohne diese letzteren Elemente gibt es zu wenig klare, situativ spezifizierte Hinweise, wie zu handeln sei, und zu wenig Sicherheit, dass alle Mitglieder ihr Handeln nach den akzeptierten Regeln richten. Verwaltung und Recht machen die Regeln öffentlich, transparent, kontrollierbar und durchsetzbar, wodurch sie für die Demokratie erst gangbar werden.

4 Habermas' Versuch, über Demokratie transnationaler Regulierung nachzudenken

Habermas erkennt, dass nichtstaatliche transnationale Regulierungsinstitutionen wichtige Funktionen erfüllen, indem sie Regeln für den Umgang mit wichtigen, weltweiten Problemen produzieren und durchsetzen, die durch Verhandlungen und Vereinbarungen zwischen Nationalstaaten weder im Sinne internationaler Verträge noch als supranationale Gesetzgebung erreicht werden können. Er glaubt daher, dass transnationale Regulierungsinstitutionen unter Einschluss „privater“ Teilnehmer unverzichtbar sind. Die Frage bleibt dann: wie soll man sie demokratisieren? Die oben beschriebene relative Offenheit der Regimes qua Mitgliedschaft und die Inklusion von Organisationen als Mitglieder lassen vermuten, dass das nicht ohne Weiteres möglich ist.

Die Resultate von Habermas' Versuch, die Demokratisierung transnationaler Regulierung zu denken, stimmen nicht optimistisch. Er sieht keine Möglichkeit, diese Institutionen selbst zu demokratisieren, und sein Versuch, einen indirekten Weg zu finden, indem sie über Nationalstaaten demokratisiert werden, wirkt nicht sehr überzeugend. Dieser Weg ist tatsächlich, glaube ich, noch weniger vielversprechend als Habermas selbst annimmt. Ich betrachte zunächst Habermas' Bedenken gegen eine direkte Demokratisierung transnationaler Regulierung.

Habermas' Skepsis bezüglich einer direkten Demokratisierung transnationaler Regulierung beruht auf seiner Konzeption von Demokratie für moderne Gesellschaften. Demokratie bedeutet hier für ihn, wie oben beschrieben, erstens, die gesetzgeberische Legitimität von Repräsentanten einer pluralistischen, aber gleichzeitig auch sozio-kulturell identifizierbaren, Gemeinschaft von Personen, die sich selbst regieren möchten; zweitens offene, verständigungsorientierte Diskussion und Entscheidungsfindung, die zu Gesetzen führen; drittens autorisierte Einsetzbarkeit von Verwaltung, Recht und eventuell physischer Gewalt.

Diese Bedingungen für Demokratie sind in Habermas' Sicht heutzutage nur in Nationalstaaten (teilweise) erfüllt und erfüllbar. Nur dort gibt es durch Wahlen

legitimierte Repräsentanten einer klar abgegrenzten Bevölkerung, deren Mitglieder sich auf der Grundlage einer öffentlichen Diskussion Meinungen über Lebensweise und Gesellschaftsstrukturen bilden und diese Meinungsbildung als Basis für die Auswahl, Kommunikation mit und Kontrolle ihrer Gesetzgeber verwenden (Habermas 2006: 139). Nationalstaaten sind auch die Orte, wo es demokratisch autorisierte und kontrollierte Organisationen für die Implementierung demokratisch produzierter Regeln mittels Recht, Verwaltung und Gewalt gibt (Habermas 2009: 112). Das alles kann man sich hinsichtlich transnationaler Regulierung nicht vorstellen. Dieser Regulierung fehlen, Habermas zufolge, sowohl ein in sozial-kultureller Hinsicht bestimmter und sich reflexiv als Gemeinschaft identifizierender Demos als auch demokratisch autorisierte Implementierungsorganisationen. Demokratie in transnationalen Regulierungsinstitutionen kann vor dem Hintergrund dieser Analyse nur auf Selbstbestimmung im Rahmen von Nationalstaaten beruhen.

Habermas präsentiert zwei Gedankengänge, die es ihm ermöglichen sollten, Demokratie für transnationale Regulierung aufrecht zu erhalten. Der erste Gedankengang betrifft eine Unterscheidung von politischen und technischen Problemen. Diese Unterscheidung führt ihn dazu, Demokratie für viele transnationale Regulierungsinstitutionen als überflüssig zu betrachten, weil sie technische Probleme lösen. Im zweiten Gedankengang, genuin politische Weltprobleme betreffend, versucht er die Möglichkeit einer indirekten, auf national-staatlicher Demokratie beruhenden, demokratischen Kontrolle zu begründen.

Viele transnationale Regulierungsinstitutionen betreffen für Habermas *technische* Probleme, die sich weitgehend durch geteilte Werte und Interessen kennzeichnen, weil sie verteilungspolitisch unwesentliche Fragen koordinieren (2009: 113 f., 123; 2011: 94, Fn. 131). Solche Probleme können durch Informationsaustausch, Konsultierung, Übereinstimmungsfindung und Kontrolle gelöst werden. Standards für Telekom, Internet, Nachhaltigkeit, Nahrungssicherheit, Kampf gegen Epidemien, Rechnungslegung von Unternehmen, internationale Kriminalität, Qualitätsmanagement usw. werden, wenn ich richtig sehe, von Habermas in diese Kategorie platziert. Für die Lösung dieser Probleme wäre Demokratie überflüssig, vielleicht sogar schädlich, weil ineffizient.

Das ist meines Erachtens aber keine richtige Einschätzung. Die von Habermas als technisch angesehenen Probleme sind faktisch politisch, indem ihre Regulierungen z. B. die Dominanz bestimmter Unternehmen und Nationalstaaten fördern oder ihr schaden und daher auch faktisch immer umstritten und Beeinflussungsversuchen ausgesetzt sind.¹⁶ Man braucht hier etwa nur an die US-amerikanische Dominanz im Internet- und Informationswesen zu denken. Aber auch Nachhaltigkeit, Nah-

16 Siehe allgemein hierzu Hardt/Negri (2000).

rungssicherheit und Epidemiebekämpfung sind immer mit Konflikten um Werte und Interessen verbunden.

Die Kategorie der verteilungsrelevanten Fragen der Weltinnenpolitik, wie weltweite Energieversorgung, Finanzmärkte, Welthandel und Regimes für Arbeit, Gesundheit und Verkehr (Habermas 2011: 85), würde wegen der in Nationalstaaten schon politisch verankerten Gerechtigkeitsstrukturen Demokratie erfordern (ebd.: 93 ff.). Für diese politischen Probleme schlägt Habermas vor, den Umweg über demokratische nationale Gesellschaften zu nehmen. Das bedeutet, dass transnationale Institutionen so strukturiert werden sollen, dass demokratische nationale Staaten dafür oder darin letztendlich entscheidend sind (ebd.: 114-115). Diese Lösung kann er sich allerdings nur vorstellen, wenn es große supranationale Zusammenschlüsse gibt, die je für sich eine gewisse sozialkulturelle Einheitlichkeit aufweisen. Solche Zusammenschlüsse könnten z. B. um die USA, die EU und China herum gruppiert sein. Diese Blöcke könnten im Rahmen transnationaler Regimes bindende Kompromisse aushandeln und die resultierenden Regeln in den Territorien der Nationalstaaten implementieren.

Das ist in verschiedenen Hinsichten jedoch kein überzeugender Vorschlag. Erstens ist der demokratische Gehalt der genannten Blöcke problematisch. Außer im Falle der EU sind sie jeweils um einen übermächtigen nationalen Staat zentriert, wobei der demokratische Gehalt einiger möglicherweise führender Staaten, wie Russland und China, mehr als zweifelhaft ist. Auch sonst ist es aber nicht überzeugend, generell von demokratischen Staaten als Grundlage für Einflussnahme auf transnationale Regulierung auszugehen. In seiner Darstellung weist Habermas darauf hin, das ist ein zweiter Zweifel erregender Punkt, dass die innere Wertediversität, die im Rahmen national-staatlicher Demokratien eine wichtige Grundlage für Demokratie ist, nicht in den Rahmen der Diskurse und Verhandlungen zwischen Staaten mitgenommen wird. Normalerweise wird darin von den teilnehmenden Staaten die Mehrheitsansicht ihrer Gesellschaft vertreten, sodass die Verträge, die abgeschlossen werden, einer innenpolitischen, demokratischen Mitwirkung und Legitimation nur in geringem Maße unterworfen sind (2011: 93). Drittens sind die öffentlichen und politischen Diskussionen trotz Internet immer noch vor allem national und an Nationalsprachen gebunden (2009: 123). In diesen Diskussionen wird vor allem über nationale Interessen, Werte und Probleme, mit denen Politiker und Politikerinnen Gefolgschaft gewinnen können, gesprochen. Über die Themen, die im transnationalen Bereich dringlich sind, wird vor allem aus dieser Perspektive, und nicht auf Grund ihrer oft weltweiten Dringlichkeit, gesprochen. Habermas' (2011: 94-95) Bemerkungen, dass die mächtigen globalen Spieler der Weltinnenpolitik die gleichen Akteure sind, die auf globaler Ebene für Friedens- und Menschenrechtspolitik verantwortlich zeichnen, und dass die Verhandlungen an

den Rahmen der durch Menschenrechte vorgezeichneten Schutzpflichten gebunden sind, entkräften diese Bedenken nicht.

Wenn man die ganze Palette von Habermas' Vorstellung einer möglichen Demokratisierung transnationaler Regulierung überblickt, scheint die Lage für eine weitere Demokratisierung der sozialen Welt relativ aussichtslos zu sein. Demokratie wäre dann eher eine Kategorie für einen immer kleiner werdenden Teil der sozialen Welt. Einerseits schrumpfen die demokratischen Möglichkeiten der Nationalstaaten durch zunehmende transnationale Regulierung, die sie durchkreuzt und unter Strafe von Verarmung in fast allen funktionalen Hinsichten zur Konformität verpflichtet. Andererseits scheint, erstens, Demokratie im Bereich funktionaler transnationaler Regulierung für viele, technisch genannte Aufgaben überflüssig oder sogar schädlich zu sein. Zweitens wird die direkte Demokratisierung transnationaler Regulierung als aussichtslos dargestellt. Drittens aber funktioniert eine indirekte Demokratisierung von transnationalen Institutionen über nationale Staaten auch nicht. Damit scheint die Forderung von Demokratie für die Bewältigung der vielen wichtigen, weltweiten Probleme das Heraufbeschwören einer normativen Kategorie der Vergangenheit zu sein.

5 Deliberative Demokratie für transnationale Regimes

Vielleicht aber irrt Habermas, und es irren andere Autoren wie Bernstein (2011), Kingsbury/Krisch/Steward (2005) und Black (2009), wenn sie meinen, dass man transnationale Regimes nicht auf der Grundlage der Idee demokratischer Selbstregulierung beurteilen sollte. Habermas kann nicht wirklich zeigen, dass es keine Demokratie für diese sozialen Verbände gibt und geben kann. Bernstein und Black, die meinen, dass Regimes mit Demokratie überfordert werden und Legitimität auch über Effizienz erreicht werden kann, können sich vielleicht bestimmte Demokratiemöglichkeiten nicht vorstellen. Diese Ansichten könnten noch zu stark vertrauten Formen nationalstaatlicher Kollektive und demokratischer Prozeduren verhaftet sein, um eine anders zu gestaltende transnationale Demokratie darstellen zu können. Denn auch wenn wir annehmen, dass jegliche Demokratie eine irgendwie abgegrenzte Gemeinschaft, die sich durch öffentliche Diskussion, Repräsentation der Mitglieder und Konsensorientierung als Basis für Gesetzgebung selbst regulieren möchte, eine Institutionalisierung von Recht und Verwaltung implizieren sollte,¹⁷

17 Das ist nicht nur Habermas', sondern eine verbreitete Auffassung in Theorien von Recht und Demokratie. Siehe J.H.H. Weiler 2004: 64; Lindseth 2014: 533.

ist es nicht ganz unmöglich, dass transnationale Regimes demokratisiert werden. Ich werde im Folgenden versuchen, diese allgemeine Konzeption deliberativer Demokratie direkt auf transnationale Regimes zu beziehen. Dies erfordert, transnationale Regimes als demokratische Gemeinschaften, das heißt als Kollektive, die einen eigenen Demos haben und mittels eigener öffentlicher Diskurse, Legislative, Verwaltung und Recht (inklusive Verfassung) als demokratische kollektive Akteure fungieren, zu rekonstruieren. Wenn das gelingt, resultiert daraus ein Modell der direkten Demokratisierung nicht-nationalstaatlicher öffentlicher Regulierung.

Gemeinschaft und Demos. Bedingung jeglicher Form der Demokratie sind Menschen, die in irgendeiner Hinsicht ihre Handlungen koordinieren und dadurch ein Kollektiv oder eine Gemeinschaft bilden. Nur für eine bestimmte Gemeinschaft gibt es die Frage, ob die Mitglieder ihre Beziehungen demokratisch gestalten können und wollen. In der Diskussion über die Begriffe „demokratische Gemeinschaft“ und „Demos“ werden zwei Kriterien für die Mitgliedschaft einer demokratischen Gemeinschaft – für einen Demos – formuliert. Erstens soll ein Demos nach außen als ein kollektiver Akteur auftreten können (externer Zusammenhalt). Zweitens sollen die Mitglieder dieses kollektiven Akteurs zusammen die Kapazität besitzen, über demokratische Prozeduren ihr kollektives Handeln zu produzieren (innerer Zusammenhalt).¹⁸ Schließlich stellt sich in Bezug auf die Begrenzung von Regimegemeinschaften die Frage, ob sie mit der Idee der Demokratie kompatibel sind.¹⁹

Die grundlegende Bedingung, die Anwesenheit einer qua Mitgliedschaft abgegrenzten Gemeinschaft, wird von allen transnationalen Regimes, die diesen Namen verdienen, erfüllt. Transnationale Regimes haben normalerweise eine wohlumschriebene *Mitgliedschaft*, deren Auswahl, Orientierungen und organisierte Aktionen für längere Zeit auf die Bearbeitung einiger meist explizit benannter Probleme gerichtet sind. Mitgliedschaft wird an die Einhaltung der verabredeten Regeln, darunter die Regeln für die Produktion und Durchsetzung von Regeln, gebunden. Mitglieder treten freiwillig ein, wissend, dass ihre Teilnahme ein aktives Eintreten für die Werte und Regeln des Regimes erfordert. Das gilt für Unternehmen, NGOs, Staaten, Expertenorganisationen und in vielen Fällen auch für Verbraucher von Gütern und Diensten eines Regimes. Wer gemäß den Regeln eines Regimes arbeitet, gehört zum Regime als einer problemorientierten Gemeinschaft. Wenn

18 Siehe zu diesen Punkten allgemein List/Archibugi (2010); Saunders (2012); Song (2012). Die Begriffe externer und innerer Zusammenhalt werden von List/Archibugi vorgeschlagen.

19 Der Zusammenhang von Begrenzung ist nicht nur für transnationale Regimes ein Problem, sondern für alle abgegrenzten Gemeinschaften, die sich als demokratisch verstehen. Siehe zusammenfassend Näsström (2011). Leijssenaar (2016) diskutiert das Problem des Zusammenpassens von kollektiver Aktion und demokratischer Abgrenzung.

ein Regime demokratisch sein möchte, können diese Gemeinschaftsmitglieder jegliche Mitsprache bei der Verfertigung von Regeln beanspruchen. Sie haben ein Recht auf Teilnahme an der politischen Gemeinschaft – dem *Demos* –, in der das Regime sich selbst reguliert.²⁰

Diese Erfordernisse für die Mitgliedschaft eines Regimes sind gleichzeitig positive Bedingungen für die Erfüllung der Kriterien der externen und internen Kohäsion. Die Auswahl der Teilnehmer aus der Perspektive der vorgenommenen Problembearbeitung bedeutet, dass es selbstverständlich ist, sich auf die Erreichung wertbezogener kollektiver Ziele zu orientieren und sich selbst als Beitragende eines kollektiven Akteurs, der sich durch geteilte Bedeutungen, Intentionen, Ziele, Pläne, Prozeduren und dadurch koordinierte Handlungen kennzeichnet, zu betrachten.²¹ Die Mitglieder wollen ihre Handlungen selbst, mittels eines dafür differenzierten Regimes, regulieren und einen Teil ihrer Ressourcen einsetzen, um als kollektiver Akteur hinsichtlich bestimmter Werte und Probleme effektiv auftreten zu können.

Die Mitglieder tragen hierzu unterschiedliche Orientierungen und Expertisen bei und sind auch weiterhin qua Orientierungen und Interessen vielfach verschieden. Sie sind aber offenbar dazu fähig, diese Unterschiede in Bedeutungszuweisung, Werten und Interessen so zu koordinieren, dass diese Unterschiede Beiträge zum kollektiven Handeln geradezu ermöglichen statt zu blockieren. Die Teilnehmer von Regimes bilden dauerhaft abgegrenzte, sowohl gleichorientierte als auch pluralistische Gemeinschaften, die sich selbst explizit-reflexiv auf bestimmte Werte und Probleme hin orientieren und organisieren.

Die Weise des Beitritts und die Art der inneren Differenzierung von Regimes machen es relativ leicht, mit demokratischen Kommunikationsformen zu kollektivem Handeln zu kommen. In Nationalstaaten vereinigen sich manchmal Bevölkerungsgruppen mit derartig verschiedenen Weltanschauungen, Lebensweisen, Werten, Gewohnheiten usw., dass eine Koordination im Umgang mit Issues – wie Klimaschutz, Frauenrechten, intimen Beziehungen, Arbeitsbedingungen, Bildung oder Nahrung – nicht leicht über Diskussion und Übereinstimmung realisiert werden kann. Dies gilt umso mehr, wenn diese Formen der Entscheidungsfindung

20 Siehe zu Rechten auf politische Beteiligung Rancière (2004).

21 Die sozio-psychischen Bedingungen des organisierten kollektiven Handelns, wie kollektive Intentionen, beitragende Intentionen, kooperative Abstimmung, Selbstbeschreibung als ein Kollektiv, daraus folgenden Verpflichtungen usw., können hier nicht weiter ausgearbeitet werden. Es gibt dazu in den letzten Jahrzehnten eine ausführliche Forschung, die u. a. mit den Namen Searle, Bratman, Gilbert, Tuomela und Miller verbunden ist. Eine Zusammenfassung findet man in Schmid/Schweikard (2010). In Martens (2014b) habe ich versucht, aus dieser Forschungstradition einige Konsequenzen für die Soziologie zu ziehen.

selbst prinzipiell zurückgewiesen und stattdessen zum Beispiel Offenbarung und priesterliche Auslegung als Denk- und Kommunikationswege vorgezogen werden. Probleme dieser Art spielen bei transnationalen Regimes keine wichtige Rolle, weil sie eine freiwillige Angelegenheit sind. Die Teilnehmer sind nicht etwa durch Geburt, ohne es zu wollen, in ein Regime aufgenommen, sondern haben sich dafür reflexiv-bewusst wegen der Werte und Interessen, die darin vertreten und berücksichtigt werden, entschieden.²²

Gerade bei Gemeinschaften, die selbst über Begrenzung ihrer Teilnehmer entscheiden, stellt sich die Frage, ob die mit ihrer Schließung einhergehende *Exklusion* von Menschen und Organisationen, die von Effekten ihrer Selbstregulierung aber getroffen werden, demokratisch legitimiert werden kann. Die Auswahl der Mitglieder geschieht bei Issue-spezifischen Regimes, so sahen wir oben, aus der Perspektive der gemeinsamen Problembearbeitung. Das bedeutet, dass nur diejenigen Personen und Organisationen, von denen ein passender aktiver Beitrag zur Lösung eines Problems wie Waldnachhaltigkeit, Nahrungssicherheit oder Kinderarbeit erwartet wird, einem Regime beitreten können. Personen und Organisationen, die aus irgendeinem Grunde keinen Beitrag leisten können, diejenigen, die von den Regeln nicht adressiert werden oder nicht adressiert werden wollen, bleiben auf Grund dieser Logik ausgeschlossen. Nur durch eine derartige Schließung kann das Regime dauerhaft als kollektiver Akteur bestehen. Aus der Perspektive der von mehreren Autoren als Basis von Demokratie angesehenen Regel, dass Betroffenheit durch die Regeln einer Gemeinschaft Recht auf Teilnahme an den Diskussionen und Entscheidungen über diese Regeln gewährt, ist diese Exklusion aber problematisch.²³ Es scheint hier in der Tat eine Inkompatibilität von beiden Grundbestimmungen demokratischer Gemeinschaften vorzuliegen, die nicht gelöst werden kann, wenn die Werte, die von einem Regime verfolgt werden, nicht von allen Betroffenen geteilt werden.

Die vermeintliche Inkompatibilität von kollektivem Handeln und Demokratie-idee besteht nicht nur für sich selbst abgrenzende transnationale Regimes. Sie ist unvermeidlich, wenn zum Zwecke kollektiven Handelns geschlossene Verbände gegründet werden, und besteht also auch für Nationalstaaten.²⁴ Nur die umfassende

22 Das Problem jeglicher Demokratie, die Verfügung über Kapazitäten – wie Zeit, Informationen und Beziehungen, um aktiv in den Diskussionen und Entscheidungsprozessen teilnehmen zu können –, kann hier nicht diskutiert werden. Das ist in Regimes mit Teilnehmern, die manchmal über sehr geringe Ressourcen verfügen, z. B. in Nahrungs-sicherheitsregimes mit vielen kleinen Bauern in armen Regionen, nicht selbstverständlich.

23 Das meinen Goodin (2007), Abizadeh (2012), Näsström (2011).

24 Siehe zur Legitimation der Grenzen von Nationalstaaten Abizadeh (2012).

Weltgesellschaft ist in einer gewissen Hinsicht hiervon befreit. Eine demokratische Weltgesellschaft, die über ihre kollektiven Werte, Ziele und Verbände nachdenkt und kommuniziert, ist nicht auf Schließung angewiesen. Sobald sich aber kollektive Ziele und darauf gerichtete Verbände entwickelt haben, sind Schließungen unvermeidbar.²⁵

Die Idee deliberativer Demokratie ist auf die Selbstregulierung kollektiver Akteure bezogen. Habermas' Demokratieprinzip stellt auf die Gesetzgebung einer sich politisch regulierenden, abgegrenzten Gemeinschaft – auf ihre *interne Legitimation* – ab.²⁶ Das bedeutet jedoch nicht, dass an Beziehungen mit betroffenen Außenseitern keine normativen Forderungen gestellt werden können. Für *externe Legitimation* gilt ein allgemeines Prinzip menschlicher Beziehung und Kommunikation, welches besagt, dass die Legitimität jeglicher sozialer Norm ein rational-diskursives Einverständnis aller möglicherweise Betroffenen erfordert (Habermas 1992: 161). So sind möglicherweise betroffene Nicht-Mitglieder eines transnationalen Kollektivs zwar von demokratischer Selbstgesetzgebung ausgeschlossen, aber in verständigungsorientierte Kommunikationen über die möglichen Folgen ihrer Gesetze aufgenommen.

Öffentliche Diskussion, Repräsentation und Konsensorientierung als Basis für Entscheidungen über Gesetze. Dass öffentliche Diskussion, Repräsentation und Konsensorientierung in manchen transnationalen Regimes institutionell verwirklicht werden, ist nicht zu bezweifeln. Viele Regimes haben ständige Diskussionen mit ihren wichtigsten Stakeholdern eingerichtet und sind auf Einverständnis derselben orientiert. Diese Merkmale gehören, den Beschreibungen neuerer Forschung zufolge, mehr oder weniger konsequent realisiert, zur Standardausrüstung transnationaler Regimes.²⁷ Es bleibt aber unklar, wieweit damit tatsächlich eine Institutionalisierung deliberativer Demokratie stattfindet. Dafür genügt es nicht, dass irgendwelche öffentliche Diskussionen mit Stakeholdern stattfinden, Stakeholder in den Entscheidungsorganen repräsentiert sind und bei der Entscheidungsfindung Einverständnis angestrebt wird. Das ist wichtig, aber nicht ausreichend. Es ist zudem notwendig, dass die von den Regeln Adressierten und Betroffenen in den politischen Prozess der Regelfindung und Entscheidung aufgenommen sind. Das bedeutet, erstens, dass die Mitglieder des Regimes als einer sozialen Gemeinschaft auch als Teilnehmer am politischen Prozess anerkannt werden sollen und dass sie alle zum Demos

25 Siehe zum unvermeidlich exkludierenden Charakter aller sozialer Ordnungen und Gemeinschaften Lindahl (2013).

26 Dazu Habermas (1992: 153 und 158).

27 Take (2012); Hachez/Wouters (2011); Mena/Palazzo (2012).

gerechnet werden. Zweitens sollen den vom Demos ausgeschlossenen Betroffenen institutionelle Möglichkeiten geboten werden, kommunikativ Einfluss auf die Regeln zu nehmen, indem sie auf für sie wichtige Werte und Interessen hinweisen, die man bei der Feststellung von Regeln berechtigterweise nicht negieren kann.²⁸

In beiden Fällen – beim regimeinneren Demos und bei den regimeexternen Diskussionen – ist die Organisation der Repräsentation ein wichtiges Problem. Meistens wird dieses Problem als eine Sache der Einbeziehung von Stakeholdern formuliert. Das ist, erstens, nicht glücklich, weil damit der Unterschied zwischen Demos und regimeexternen Betroffenen aus dem Blick gerät. Zweitens wird dadurch die Inkompatibilität verschiedener Interessen einseitig betont, während die Relevanz verschiedener Perspektiven, Bedeutungen und Werte für das Finden von Zielen und Regeln, die sowohl den Regime-Issue als auch den sonstigen Werten von Teilnehmern und Betroffenen angehen, nicht gebührend berücksichtigt wird.

Die in der Idee deliberativer Demokratie enthaltene Suche nach einem akzeptablen Einverständnis legt es nahe, Kommunikation und Diskussion von verschiedenen, teilweise komplementären, teilweise strittigen Inhalten hoch zu bewerten, denn sie führen zu insgesamt besseren Lösungen für Probleme in pluralistischen Gesellschaften.²⁹ Dafür ist es wichtig, die verschiedenen Perspektiven, Werte, Bedeutungen, Themen und die von dort aus sich ergebenden Ziele und Vorgehensweisen, kurz die verschiedenen *Diskurse*³⁰, zu kommunizieren. Das erfordert ein anderes Repräsentationskriterium als eine proportionale Vertretung von Personen, Organisationen oder Stakeholdern in den Entscheidungen vorbereitenden und treffenden Gremien. Und es fordert vom öffentlichen Raum auch anderes als Zugänglichkeit und Offenheit für alle Personen und Assoziationen einer Gesellschaft. Stattdessen ist zentral, die Anwesenheit und Artikulationsmöglichkeiten der verschiedenen, im Rahmen der adressierten Issues wichtigen, Diskurse institutionell im öffentlichen Raum und in den politischen Strukturen der Regimes zu verankern. Die Vertreter bzw. die vertretenden Organisationen der Diskurse können die Vertreter der Diversität an Perspektiven, Bedeutungen, Werten und Themen der adressierten und betroffenen Personen und Organisationen sein (Dryzek/Niemeyer 2008: 485 ff.). Wie dies un-

28 Der Gedanke, dass man bestimmte Gründe berechtigterweise nicht negieren kann, findet sich bei Scanlon (1994). Dabei sind die in einer Kultur mitspielenden Bedeutungen, Werte und öffentlichen Meinungen wichtig.

29 Das ist die so genannte epistemische Seite der Prozeduren deliberativer Demokratie. Siehe dazu: Bohman (1997).

30 So nennen Dryzek/Niemeyer (2006, 2008) die verschiedenen mehr oder weniger systematisierten Perspektiv-/Wert-/Bedeutungs-/Themenkomplexe.

ter der Bedingung der heutigen weltweiten Kommunikationsmöglichkeiten und Strukturen geschehen könnte, kann hier nicht thematisiert werden.³¹

Die oben für Mitglieder eines Regimes skizzierte Vertretungslogik ist grundsätzlich sowohl für die Mitglieder der politischen Gemeinschaft als auch für die davon ausgeschlossenen Betroffenen gültig. Es gibt aber einige Unterschiede, weil die Nicht-Mitglieder zwar in die öffentlichen Diskussionen über Issues und legitime Lösungen aufgenommen werden sollen, nicht aber in die Entscheidungsprozesse, die zu den Gesetzen führen.

Nehmen wir an, dass die von den Regeln eines transnationalen Regimes adressierten Personen und Organisationen alle im öffentlichen und politischen Raum dieses Regimes als Diskurse vertreten und auf Einverständnis orientiert sind, und vor allem, dass diese Arten der Vertretung und Orientierung institutionalisiert worden sind. Dann können Mitglieder des Demos durch Erzeugung von Aufmerksamkeit für ihre Themen im öffentlichen Raum und Teilnahme in den Vorbereitungs- und Entscheidungsgremien Einfluss auf die Regeln auszuüben. Die Legitimität eines Regimes erfordert jedoch auch, wie wir oben sahen, dass die Diskurse der vom Demos ausgeschlossenen Betroffenen artikuliert und berücksichtigt werden. Diese Betroffenen sollen zwar kein Recht auf Teilnahme in Entscheidungsgremien haben, ihnen soll in den Regeln der Regimes jedoch ein Recht auf Einflussnahme eingeräumt werden. Solche Einflussrechte würden bedeuten, dass entschiedene Normen für die Regimes selbst nur dann legitim sind, wenn versucht worden ist, mit den möglicherweise Betroffenen zu einer akzeptablen Bestimmung ihrer Effekte zu kommen. Genauso wie für die Demokratie im Innern einer Gemeinschaft sollten für diese Einflussnahme Regeln institutionalisiert werden. Ein Regime legt sich selbst somit Verpflichtungen auf, die betroffenen Außenseitern Informationen und Kommunikationsstrukturen bezogen auf mögliche Regeln bieten, und garantiert, dass die Resultate in Entscheidungsverfahren aufgenommen werden.³² Solche Selbstverpflichtungen und damit korrelierende Rechte erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass die Bedeutungen, Werte und Interessen der möglicherweise Betroffenen in Regimeregeln berücksichtigt werden, beträchtlich. Besser wäre es allerdings, wenn der Umgang mit Betroffenen nicht nur in Selbstverpflichtungen,

31 Ein Beispiel gibt hier die Vertretung im regelsetzenden Körper des Forest Stewardship Counsel (FSC), der in verschiedenen ‚chambers‘ für soziale, ökologische und ökonomische Diskurse (u. a. mit der Unterscheidung zwischen Nord und Süd) organisiert ist, die alle gleiche Macht im Entscheidungsprozess haben (siehe <https://ic.fsc.org/governance.14.htm>; und Moog et al., 2015).

32 Dafür gibt es verschiedene Beispiele in der Praxis. FSC etwa organisiert ‚stakeholder consultation‘ bei der Regelentwicklung (siehe <https://ic.fsc.org/en/certification/open-public-consultations>).

sondern auch in regimeüberschreitenden allgemeinen Regeln – in administrativen oder internationalen Rechten – und dazu gehörenden Schiedsgerichten seinen Niederschlag finden würde (siehe dazu Kumm 2013).

Verwaltung, Recht, Konstitutionalisierung. In der Literatur (z. B. Scherer/Palazzo 2007; 2011; Börzel/Risse 2010) wird das Bild von Regimes als Gemeinschaften, die Richtlinien und Prinzipien – Soft-Law – produzieren, an denen ihre Mitglieder sich freiwillig orientieren, gezeichnet. Solche Regeln ohne klar formulierte Rechte und Pflichten werden als nicht überzeugende Form von Selbstregulierung kritisiert. Ohne detaillierte Regeln, Transparenz, Monitoring und Sanktionierung wird erwartet, dass kritische Standards für angeblich bearbeitete Issues faktisch nicht eingehalten werden (z. B. Arnold 2013; Banerjee 2008). Prinzipien ohne weitere Spezifizierung, Unterstützung, Kontrolle und Sanktionierung überzeugen aber auch die eigenen Mitglieder von Regimes, die Personen, Organisationen und nationalen Staaten, die mit den Resultaten ihrer Regulierung konfrontiert werden, nicht. In vielen Fällen findet man bei nicht-staatlicher Regulierung daher inzwischen kein „soft law“, sondern Regeln, die den aus den Nationalstaaten bekannten Rechtsregeln sehr ähnlich sind (siehe dazu Thompson 2012: 172; Holmes 2014: 554). Es gibt umfassende autoritative Regelwerke, die sowohl die Rechte und Pflichten für die Mitglieder, die Gesetzgebung, die Verbindung von Gesetzgebung und Mitgliedern als auch die Umsetzung der Regeln mit Hilfe einer – und kontrolliert durch eine – Verwaltung betreffen. Zudem trifft man in vielen Fällen gerichtliche Einrichtungen für eine autoritative Entscheidung über Zweifels- und Konfliktfälle an.³³ Diese Gesamtheit von Regeln und Gerichten gehört in einem gewissen Sinne zu dem, was man das Rechtssystem eines transnationalen Regimes nennen könnte.

Transnationale Regimes sind so betrachtet Gemeinschaften, die zunehmend durch Regeln, die die Form des modernen Rechts haben, reguliert werden. Diese Regeln werden mit Hilfe von Verwaltung vorbereitet, situativ spezifiziert und kontrolliert. Bei Unklarheit oder Konflikten werden sie durch Gerichtsverfahren genauer festgelegt und sanktioniert. Das führt zur vorhersehbaren, kontrollierbaren und verantwortbaren Anwendung transnationaler Regeln (siehe u. a. Kingsbury/Krisch/Steward 2005; Kingsbury 2009).

Moderne *Verwaltung* meint die von der Legislative herkommende Macht und Verpflichtung spezialisierter Organisationen, auf der Grundlage allgemeiner, legis-

33 Siehe dazu Hofmann (2013), der viele Beispiele von Regimes mit Verwaltung und Schlichtungskommissionen gibt und von einer weitgehenden Verrechtlichung spricht.

lativ entschiedener Regeln, ausführende Regeln³⁴ zu verfassen und durchzusetzen. In einem demokratisierten Regime ist die Verwaltung also doppelt von der demokratisch operierenden Legislative geprägt. Sie hat, erstens, die von gesetzgebenden Körpern verfassten Regeln bezogen auf die Regime-Issues auszuführen. Zweitens wird die Art und Weise, in der sie das tun soll, von der Legislative bestimmt. Die Legislative delegiert regulierende Autorität an eine Verwaltung unter der Bedingung, dass sie bestimmte Regeln für das Verfertigen und Einführen von Regelungen – wie Veröffentlichung, öffentliche Diskussionen mit den Betroffenen, Verantwortung der Entscheidungen³⁵ – einhält. Die Regeln für die Verwaltung haben sowohl eine Regulierung ermöglichende als auch begrenzende Funktion (Rosenfeld 2011: 2349). Sie gewähren Befugnisse und Rechte, Vorschläge zu machen, Spezifikationen vorzunehmen, Kontrollen durchzuführen usw., bestimmen aber auch durch (allgemeine) Regeln, wie das Verwaltungspersonal sich dabei zu verhalten hat, z. B. alle Mitglieder gleich und konsistent zu behandeln, Entscheidungen öffentlich zu treffen und Rechenschaft abzulegen.³⁶ Diese beiden, inhaltlichen und prozeduralen, rechtlichen Bestimmungen machen die Tätigkeiten der Verwaltung erst vertrauenswert und kompatibel mit einer Demokratie (Kinsbury 2015).

Im Rahmen der inhaltlichen und prozeduralen Regeln eines Regimes spezifiziert eine Verwaltung, erstens, für verschiedene Adressierte und Situationen, welche Folgen die allgemeinen Regeln haben. Zweitens ist sie meistens auch dazu angewiesen, die Einhaltung dieser Regeln im Einzelfall durch Anweisungen zu unterstützen und die Ausführung zu kontrollieren. Drittens soll sie bei Abweichung von Regeln sanktionieren. Ohne eine Verwaltung, die diese drei Funktionen erfüllt, kann ein Regime seine gesellschaftliche Aufgabe, die Regulierung kollektiven Handelns bezogen auf Issues, nicht in vertrauenswürdiger und erwartbarer Weise erbringen.

Die rechtmäßige Verwaltung ist in Regimes, wie in modernen Nationalstaaten, vor allem eine Sache von Experten, die über ein Wissen von und Verbindungen mit dem regulierten Bereich verfügen. Spezialisierte Expertise ist notwendig, z. B. um zu bestimmen, welche neuen Technologien mit welchen Effekten eingesetzt werden könnten, um den Klimawandel zu bekämpfen, oder welche Forderungen in Bezug auf die Haltbarkeit von Nahrungsmitteln gestellt werden sollen, um die Mitglieder eines Nahrungssicherheitsregimes bei der konkreten Umsetzung von Standards zu unterstützen, die Einhaltung kontrollieren zu können und Gesundheitsrisiken in Grenzen zu halten. Ohne organisatorische Strukturen für die Zusammenarbeit

34 Hofmann (2013) nennt Verwaltung *executive rule-making*. Aus der Perspektive der Nationalstaaten sind alle transnationalen Regimes bloß Verwaltungseinrichtungen.

35 Diese Reihe von Kriterien kommt aus GAL (Kingsbury et al. 2005).

36 Lawrence Lynn (2009) spricht von „Rule of Law“ in Bezug auf Verwaltung.

von Experten in den drei genannten Verwaltungsfunktionen sind Regimes als regulierende Instanzen bei der Verwirklichung anerkannter Werte der Weltgesellschaft nicht glaubwürdig.³⁷ Sie verlieren dann sowohl ihre innere als auch ihre äußere Glaubwürdigkeit. Das bedeutet den Verlust ihrer Existenzberechtigung.

Schließlich gibt es keine Gründe, in Bezug auf Mitglieder transnationaler Regimes anzunehmen, dass sie ohne drohende Sanktionen immer problemlos ihre Issue-bezogenen Beiträge leisten.³⁸ Der freiwillige Beitritt und die grundsätzliche Übereinstimmung mit der Issue-Orientierung garantieren nicht, dass andere Werte und Interessen immer hinter den akzeptierten Regeln zurückgehalten werden. Für die Durchsetzungsfunktion sind Hilfe, Monitoring und drohende negative Sanktionen wichtig.³⁹ Die Sanktionen bestehen für Mitglieder in wichtigem Maße aus der Drohung, nicht mehr als vollwertiges Mitglied zu gelten oder aus dem Regime entfernt zu werden. Dadurch verliert man die Unterstützung für die von Netzwerkmitgliedern, Verbrauchern von Gütern und Diensten und Staaten geforderten Leistungen und die öffentliche Sichtbarkeit der Issue-bezogenen Leistungen, die durch Regimemitgliedschaft gewährleistet wird. Wenn ein Regime seine Garantie-Funktion wegen mangelnder Vorschriften, Kontrollen und Sanktionen nicht erfüllt, verliert es seine Glaubwürdigkeit. In solchen Fällen wird es dafür auch öffentlich kritisiert. Medien spielen bei der Sanktionierung von Mitgliedern und Regimes eine wichtige Rolle (Verbruggen 2013).

In vielen Fällen werden die Regeln von Regimes effektiv auferlegt, kontrolliert und sanktioniert (siehe Meidinger 2006; Ellis 2013: 1036-1037; Rotter/Airike/Mark-Herbert 2014). Für Monitoring werden regelmäßig Dienste dritter Parteien eingesetzt, um Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Sanktionierung geschieht regelmäßig in Verbindung mit nationalstaatlichen Aufsichtsorganisationen und Gerichten. Nationale Gesetze schreiben vielfach vor, dass bestimmte Maßnahmen getroffen werden und Kontrollen stattfinden sollen, die von transnationalen Regimes geliefert werden. Am Ende drohen bei Fehlleistungen staatliche Gerichtsverfahren und Strafen (Verbruggen 2013).

37 Dann braucht man keine Regeln für bindend zu erklären, zu ratifizieren und Organisationen zu zertifizieren. Das aber tun Regimes. Siehe Take (2012, Tabelle 2).

38 Das betonen u. a. Habermas (2009), Arnold (2013), Banerjee (2008) und Scheuermann (2008) .

39 Die Inkraftsetzung von Regeln ist, gerade weil dabei Expertise notwendig ist, auch eine Sache von Hilfe durch die Verwaltungsexperten. Siehe Take (2012); Edward/Willmott (2013) klagen über Hilfe statt Sanktionen bei Fehlleistungen.

Recht. Auch wenn Regimeregeln sorgfältig demokratisch produziert und verwaltungstechnisch treu umgesetzt sind, kann es Unklarheiten und Konflikte über ihre Bedeutung *in situ* geben. Nach ihrer Spezifizierung durch eine Verwaltung können Regeln immer noch eine gewisse Mehrdeutigkeit besitzen, die ausgelegt werden muss. Zudem kann die Rechtmäßigkeit der Regeln, d. h. ihre Stelle in der Gesamtheit der Regeln und Auffassungen eines Regimes oder in anderen, z. B. internationalen oder supranationalen Regeln und Gesetzen, in Frage gestellt werden.⁴⁰ Darin unterscheiden sich die Regeln von transnationalen Regimes nicht von nationalstaatlichen Gesetzen.

Solche Probleme beschränken sich nicht auf Regimemitglieder. Soweit die Regimes Regeln für den Umgang mit den Betroffenen in der Umwelt formulieren, kann es auch darüber Fragen und Konflikte geben, z. B. darüber, ob man genügend gehört und ernst genommen worden ist.

Diese Interpretationsfragen und Konflikte erfordern eigene Mechanismen, die sowohl Probleme lösen als auch Regelverletzung sanktionieren. Die Mechanismen brauchen eine gewisse Eigenständigkeit der Verwaltung und Gesetzgebung gegenüber, u. a. weil diese letzteren als Partei bei Uneinigkeiten und Konflikten eine Rolle spielen können. In Regimes findet man hierfür vielfach eigene Organe, Regeln und Gewohnheiten, eine Art ausdifferenzierte Gerichte. Diese Ausdifferenzierung erleichtert die für alle Mitglieder gleiche, unparteiliche Anwendung von allgemein gültigen Regeln, die in der Idee demokratisch legitimierter Regulierung enthalten ist. Manche Regimes haben mittlerweile eigene Regeln und Organe für Interpretation und Konfliktlösung, Gerichte, gegründet.

In vielerlei Hinsicht verwenden transnationale Regimes darin Prozeduren, die typisch für nationalstaatliche Rechtssysteme sind. Dazu gehören Vorschriften für Begründungen, das Recht, gehört zu werden, ordnungsgemäßes Verfahren und gerichtliche Überprüfung, die zu Transparenz und Rechenschaft rechtlicher Entscheidungen beitragen. Die Regeln des Verwaltungsrechts, die in Nationalstaaten als eine allgemeine Einrichtung zur Verfügung stehen, werden so in die einzelnen Regimes eingebettet. Sie produzieren dort eine Art „Rechtsstaatlichkeit“ in Bezug

40 Möglicherweise auch außerhalb des Regimes, z. B. wenn etwas auf Regeln eines Metaregimes oder auf allgemeine Normen wie Menschenrechte bezogen wird. Siehe allgemein zur Beziehung von (Rechts)regeln auf andere Rechtssysteme Bogdandy/Venzke u. a. (2014: 14).

auf Regimeregeln.⁴¹ Damit entsprechen sie einer allgemeinen Bewegung, die sich *global administrative law* (GAL) nennt.⁴²

Die Vorschriften des administrativen Rechts unterstützen Demokratisierung. Sie enthalten diskursive Prozeduren, die zur öffentlichen Rechtfertigung und Diskussion von Auffassungen und Urteilen beitragen. Sie geben den von Schlichtungshöfen und Gerichten geschaffenen Rechtsregeln selbst eine gewisse demokratische Qualität, die ihre Aufnahme in das Recht rechtfertigt. Die in der Rechtsprechung involvierten Argumente sind zudem Eingaben an die gesetzgebenden Körper. Sie können die Qualität ihrer Regelproduktion verbessern.

Die Aufnahme der Argumente und Urteile von Gerichten in das System von Regimerechten gehört zu einem weiteren Bereich von Prozeduren, die Regimes vom nationalstaatlichen Recht übernehmen können. Nicht nur die Beurteilung und Entscheidung in Zweifels- und Konfliktfällen – anders gesagt, die Anwendung des primären, auf Verhaltensregulierung der Mitglieder gerichteten Rechts – ist in ihrem Recht geregelt, sondern auch die Produktion und Änderung von Recht. In diesem letzteren Recht, dem so genannten Recht zweiter Ordnung, wird bestimmt, dass bestimmte Organe dazu berechtigt sind, autoritative Regeln zu erstellen, die im Zweifels- oder Konfliktfall anerkannt und, wenn nötig, mittels Sanktionen in der betreffenden Gemeinschaft durchgesetzt werden.⁴³

Das bedeutet, dass die issueorientierte Kooperation in transnationalen Regimes, wie die Koordination riskanter Kooperation in Nationalstaaten, über weite Strecken durch autoritatives Recht geregelt wird. Die Regeln des primären und sekundären Rechts werden dabei von den Mitgliedern allgemein als autoritativ anerkannt. Sie folgen in den meisten Fällen, öffentlich sichtbar, den Hinweisen, die in diesen Regeln enthalten sind. Gerade darin äußern sie ihre Zustimmung zum Komplex der autoritativen Regeln eines Regimes. Die Regeln werden von den Rechtssprechenden klar sichtbar verwendet und von den klagenden oder streitenden Parteien befolgt. Diese Verrechtlichung schafft bei den Partizipierenden im Regime und bei den weiteren Betroffenen ein Vertrauen darauf, dass für wünschenswert oder notwendig gehaltene Standards, z. B. in Bezug auf Arbeitsbedingungen, Menschenrechte, Klima oder Korruption, eingehalten werden. Diese rechtliche Organisation ist eine wichtige Unterstützung für die Kooperation in und mit einem Regime. Dabei können die Rechtsordnungen der Nationalstaaten eine unterstützende Rolle spielen, indem

41 Siehe zu „rule of law“ in transnationalen Regimes: Thompson (2012: Kapitel 6).

42 GAL ist allgemein darauf gerichtet, die Besonderheiten und Unsicherheiten im globalen Verkehr zu domestizieren. Siehe Kingsbury et al. (2005): 15-61.

43 Gerade diese rechtliche Regelung, die so genannten „secondary rules“ betreffend, gelten in der Rechtstheorie seit Hart (1964) als bestimmend für modernes Recht.

sie in Gesetzen fordern, dass Organisationen an bestimmten Regimes teilnehmen, weil sie sonst nicht in einen nationalen Raum zugelassen werden bzw. darin keine Aufträge erhalten können.⁴⁴

Konstitutionalisierung meint Reflexion der Grundlinien der normativen Selbstbestimmung und Selbstregulierung einer politisch-rechtlich organisierten Gemeinschaft (siehe Loughlin 2010: 275 ff.).⁴⁵ Sie gibt eine rechtlich-normative Beschreibung ihrer grundlegenden politisch-rechtlichen Strukturen. In einer demokratischen Gemeinschaft geht es um die Prinzipien und Strukturen, die eine sich selbst regulierende, kollektiv handelnde Gemeinschaft konstituieren (siehe Habermas/Regh 2001: 767 f.). Sie funktionieren als reflexiv-regulative Beschreibungen ihrer öffentlichen Ordnung (Nickel 2007: 147 ff).

Verfassungen demokratischer transnationaler Regimes könnten in dieser Sichtweise die folgenden Elemente enthalten. Dies ist, erstens, eine explizite Bestimmung einiger als problematisch betrachteten gesellschaftlichen Werte – Issues –, die vom Regime bearbeitet werden. Auf diese Issues bezogenes kollektives Handeln ist ihre Existenz- und Legitimationsgrundlage. Im Falle transnationaler Regimes ist die Zahl der Issues, die in Angriff genommen werden, begrenzt. In territorialer Hinsicht sind Issues unbegrenzt; sie betreffen im Prinzip die ganze Weltbevölkerung. Zweitens sollen von daher die bei der Inangriffnahme der Issues Beteiligten, die den Demos des Regimes bilden sollen, bestimmt werden. Drittens soll determiniert werden, wie Repräsentanten verschiedener Mitgliedergruppen durch freie, gleiche und verständigungsorientierte Diskussionen in Gremien, die die Entscheidungen über Regeln vorbereiten und treffen, die Produktion ihrer eigenen Regeln beeinflussen können. Viertens soll geklärt werden, wie durch Verwaltung und Recht die Gleichheit der Mitglieder, bei all ihrer Verschiedenheit, realisiert werden kann. Schließlich geht es, fünftens, um Rechte auf Einflussmöglichkeiten betroffener Nichtmitglieder, die möglicherweise auftretende negative externe Effekte der Regimeregeln vermeidbar machen.⁴⁶

Insgesamt geht es bei Konstitutionalisierung von Regimes um die Verfertigung juristischer Dokumente, deren Prinzipien einen normativen Status haben, in Bezug worauf die Regeln eines Regimes durch Mitglieder und Betroffene bewertet und

44 Das wird von Paul Verbruggen (2013) für Werbung und Nahrungssicherheit beschrieben. Ich komme auf die Verknüpfung staatlicher und transnationaler Regulierung in den Schlussbemerkungen zurück.

45 Rosenfeld (2011: 2343 f.): a people „gives itself a charter for self-government“.

46 Ein wichtiger Punkt in Verfassungen moderner Gesellschaften ist der Schutz gegen Folgen der Machtausübung.

(möglicherweise richterlich) beurteilt werden können.⁴⁷ Dadurch können Verfassungen die Weiterentwicklung der institutionellen Elemente eines Regimes orientieren. Sie sind die normative Basis für Lernprozesse, in der sowohl innovative politische und juristische Strukturen entwickelt als auch konstitutionelle Normen selbst aus der Perspektive der Demokratie verbessert werden können.⁴⁸

Die Konstitutionalisierung transnationaler Regimes ist, so aufgefasst, keineswegs eine abgeschwächte Version der Konstitutionalisierung nationalstaatlich organisierter Gesellschaften.⁴⁹ Sie enthält, anders als z. B. Teubner (2010; 2012) meint, der Konstitutionalisierung von transnationalen Institutionen auf rechtliche Reflexionen der Instandsetzung und Limitation ihrer funktionalen Kräfte beschränkt, Bezüge auf einen Demos und auf Demokratie als ihre Regulierungsform. Die Legitimation der autoritativen Regeln, die das Regime als kollektiven Akteur konstituieren, wurzelt einerseits in die Mitgliedschaft, die hiervon adressiert wird. Sie werden durch die beschriebenen demokratischen Institutionen befähigt, ihre eigenen Regeln und Handlungen maßgeblich zu beeinflussen. Andererseits wird diese Legitimität durch die Einflussmöglichkeiten gestützt, die den weiteren Betroffenen von Regimeregeln als Rechte zugestanden werden. Im Vergleich zu den als souverän gedachten demokratischen Nationalstaaten sind die Regimes durch die Einbeziehung der Betroffenen in öffentliche Diskussionen im demokratischen Sinne besser in die Weltbevölkerung eingebettet.

Insgesamt deuten diese Bestimmungen transnationaler Regimes an, wie Habermas' allgemeine Konzeption deliberativer Demokratie direkt auf transnationale Regimes bezogen werden kann. Transnationale Regimes erscheinen als demokratische Gemeinschaften, das heißt als Kollektive, die einen eigenen Demos haben, und mittels eigener öffentlicher Diskurse, Legislative, Verwaltung und Recht (inklusive Verfassung) als demokratische kollektive Akteure fungieren.

47 Martens/van der Linden/Wörsdörfer (2016) beschreiben solche Bezüge auf konstitutionelle Formulierungen für das Bankenregime EPA.

48 Siehe allgemein zu Lernprozessen auf der Grundlage von Verfassung: Habermas (2001: 768); in Bezug auf supranationale Strukturen: Habermas (2011: 75).

49 Das befürchtet Dieter Grimm (2010).

6 Was leistet die Demokratietheorie und welche Impulse geben demokratisierte Regimes?

Der Gedanke, dass die Idee der Demokratie sinnvolle Hinweise für Verständnis, Beurteilung und Gestaltung von Issue-orientierten transnationalen Regulierungsinstitutionen geben kann, wird kontrovers diskutiert. In diesem Beitrag habe ich den Versuch unternommen zu zeigen, dass direkte Demokratisierung einer Form dieser Regulierungsinstitutionen, der so genannten transnationalen Regimes, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Regelproduktion und Regelanwendung in ihre Organisationen integrieren, der Grundstruktur nach möglich ist. Dabei wurde der Demokratiebegriff, den Habermas mit seiner Konzeption deliberativer Demokratie für moderne nationalstaatlich organisierte Gemeinschaften vorgelegt hat – die Selbstregulierung des kollektiven Handelns einer Gemeinschaft mittels Diskurs, Politik, Verwaltung und Recht und ihre Reflexion in einer Verfassung enthält – zu Grunde gelegt.

Habermas' eigener Versuch, über Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen nachzudenken, verhält sich skeptisch zu dieser Unternehmung. Wie auch Grimm und Teubner glaubt er nicht, dass transnationale Institutionen, mit ihren privaten teilnehmenden Organisationen, einen Demos besitzen und politisch-rechtlich demokratisiert werden können. Im Gegensatz zu Habermas' Zweifeln habe ich jedoch Argumente dafür angeführt, dass transnationale Regimes durchaus als demokratisch regulierte Gemeinschaften verstanden werden können. Die Ordnung dieser Gemeinschaften ist mit der Idee deliberativer Demokratie vereinbar. Dazu muss die Demokratieidee aber als eine allgemeine Idee, die für jeweilige besondere Formen von Gemeinschaften stets neu spezifiziert werden muss, ernst genommen werden. Die zu bedenkende Spezifizierung betrifft Grundbegriffe wie Demos, Abgrenzung, Zuständigkeitsbereich, Repräsentation, Entscheidungsfindung und Durchsetzungsmacht.

Beim Versuch, die Idee der deliberativen Demokratie für transnationale Regimes neu zu bestimmen, erscheinen diese Regimes als abgegrenzte Gemeinschaften, die ihre Identität und Legitimität in der Bearbeitung einiger territorial nicht begrenzter gesellschaftlicher Aufgaben haben. Mit diesen setzen sie sich als durch selbstgesetzte Regeln konstituierte kollektive Akteure auseinander. Die besondere Zusammensetzung und Orientierung transnationaler Gemeinschaften führen zu besonderen Strukturen für öffentliche Diskussion, Gesetzgebung, Verwaltung und Recht. Auffällig sind: eine Issue-bezogene Abgrenzung der Mitgliedschaft; eine besondere, auf Bedeutungen, Werte und Interessen – Diskurse – zielende Form der Vertretung von Organisationen und Personen; Offenheit für und Diskussionen mit Betroffenen, die nicht zum Demos gehören; und eine offene, kooperative Verwaltung

und Rechtsprechung. Dabei werden die in der Idee deliberativer Demokratie enthaltenen Anforderungen an Durchsetzungsmacht und autoritative Rechtsprechung nicht bedroht. Die Logik der so beschriebenen transnationalen Regimes entspricht durchaus der allgemeinen Idee der deliberativen Demokratie. Diese Entsprechung wird in der Konstitutionalisierung der Regimes deskriptiv-normativ sichtbar. Die Weiterentwicklung der Demokratie bestehender oder neu zu stiftender transnationaler Regimes könnte sich durch die oben idealisiert dargestellten Strukturen inspirieren lassen.

Die präsentierten Analysen lassen zudem vermuten, dass demokratisierte Regimes auch sonst eine weitergehende Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen stimulieren können. Am Rande der Diskussion der Demokratisierungsmöglichkeiten transnationaler Regimes sind Beziehungen dieser Regimes mit anderen regulierenden Institutionen zur Sprache gekommen, die eine derartige Entwicklung nahe legen.⁵⁰ Ich werde zum Schluss dieses Beitrags drei Beziehungen zwischen Regimes und anderen Regulierungsinstitutionen andeuten, die das veranschaulichen. Diese Beispiele ersetzen keineswegs eine ausgewogene Darstellung der Demokratisierungsmöglichkeiten. Sie können lediglich Ausblicke auf eine Demokratisierung transnationaler Regulierungsinstitutionen greifbarer machen.

- a. Die Beziehungen zwischen verschiedenen Regimes, die im Rahmen von Koordinationsversuchen in Metaregimes bestehen (siehe 2): Koordinationsversuche entstehen dann, wenn die Diversität von Regimes und die Unklarheiten über ihre Kapazitäten sowohl ihre Wirksamkeit bei der Bekämpfung gesellschaftlicher Probleme als auch ihre Glaubwürdigkeit als wertorientierte Regulierungsinstitutionen der Tendenz nach untergraben. Um dem entgegenzuwirken, versuchen Regimes die Glaubwürdigkeit ihrer Aktivitäten durch gemeinsame prozedurale Kriterien für gut funktionierende Regimes abzusichern (Loconto/Fouilleux 2014). Das geschieht durch öffentliche Vergleiche und Benchmarking, in denen die Leistungen und Strukturen der Regimes beurteilt und „zertifiziert“ werden. Dabei sind demokratisierte Regimes, weil sie sich ihrer Logik nach gut zur Koordination von verschiedenen wert- und interessegebundenen Beiträgen zu Issues eignen, beispielhaft.
- b. Die Beziehungen zwischen Regimes und nationalstaatlicher und regionaler (z. B. europäischer) Regulierung (siehe 5): Manchmal wird durch Nationalstaaten gefördert, dass Regimes eine regulierende Rolle spielen und nationale Autoritäten erst in Krisenfällen oder bei ernstem Fehlverhalten ihre Durchsetzungs-

50 Siehe allgemein zur Wichtigkeit von Interaktionen zwischen (privaten) Regulierungsinstitutionen Eberlein u. a. (2014).

macht einsetzen müssen. Nationalstaatliche Verwaltung arbeitet mit Regimes zusammen, unter der Bedingung, dass sie über genügend Expertise verfügen, repräsentativ sind und von einem Zertifizierungskörper (einem Metaregime) akkreditiert sind (siehe Verbruggen 2014: 526; Overdevest/Zeitlin 2014). Diese Zusammenarbeit vergrößert die Durchsetzungsmacht eines Regimes, was eine Bedingung ihrer Demokratie ist. Sie verstärkt zudem die Position der repräsentativen, über kompetente Verwaltungen verfügenden Regimes in einem Feld und minimiert schließlich die Aushöhlung nationaler Demokratie.

- c. Beziehungen zwischen Regimes, Metaregimes, Standardisierungsorganisationen und internationalen und transnationalen Gerichten: Standards, z. B. ISO-Standards, Metaregimestandards, wie diejenige von ISEAL, und Regimestandards, werden im Rahmen des einflussreichen WTO-Dispute Settlement System in der Rechtsprechung anerkannt und angewendet (Steward/Ratton/Badin 2011; Loconto/Fouilleux 2014). Weltweite Standards für Nahrungssicherheit werden z. B. als Normen für die rechtmäßige Zulassung von Züchtungsmethoden verwendet. Eine wichtige Frage dabei ist, welche Standards anerkannt werden sollen. Dafür werden sowohl von WTO-Regeln als auch von GAL-Rechtstheoretikern Anforderungen an Transparenz, offene Prozeduren und Partizipation gestellt. Wenn über deliberativ-demokratische Verfahren produzierte und angewandte Standards und Regimes vorhanden sind, erhöht das der Tendenz nach sowohl die demokratische Grundlage der Regeln der WTO-Rechtsprechung als auch die wertbezogene Qualität ihrer Urteile.

Literatur

- Abizadeh, Arash (2012). On the demos and its kin: Nationalism, democracy, and the boundary problem. *American Political Science Review* 106: 867–882.
- Arnold, Denis (2013). Global justice and international business. *Business Ethics Quarterly* 23,1: 125–143.
- Banerjee, Subhabrata Bobby (2008). Corporate social responsibility: The good, the bad and the ugly. *Critical Sociology* 34,1: 51–79.
- Bernstein, Steven (2011). Legitimacy in intergovernmental and non-state global governance. *Review of International Political Economy* 18,1: 17–51.
- Black, Julia (2008). Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes. *Regulation and Governance* 2: 137–164.
- Bogdandy, Armin von, Venzke, Ingo (2014). *In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*. Berlin: Suhrkamp.
- Bohman, James (1997). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. MIT Press.

- Bohman, J. (2007). *Democracy Across Borders*. Cambridge: MIT Press.
- Börzel, Tanja, Risse, Thomas (2010). Governance without a state: Can it work. *Regulation and Governance* 4: 113-134.
- Brown, Wendy (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. MIT Press.
- Cafaggi, Fabrizio (2011). New foundations of transnational private regulation. *Journal of Law and Society* 38: 20-49.
- Cohen, Jean (2012). *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy, and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cristiano, Thomas (2012). Is democratic legitimacy possible for international institutions? In: D. Archibugi & M. Koenig-Archibugi (eds.), *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press: 69-95.
- De Burca, Grainne (2008). Developing democracy beyond the state. *Columbia Journal of Transnational Law* 28: 101-158.
- Dingwerth, Klaus, Pattberg, Phillip (2009). World politics and organizational fields: The case of transnational sustainability governance. *European Journal of International Relations* 15,4: 707-744.
- Dobner, Petra (2010). More law, less democracy? Democracy and transnational constitutionalism. In: P. Dobner, M. Loughlin. *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press: 141-162.
- Dryzek, J.S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John (2013). The deliberative democrat's Idea of Justice. *European Journal of Political Theory* 12: 329-346.
- Dryzek, John, Niemeyer, Simon (2008). Discursive representation. *American Political Science review* 102,4: 481-493.
- Dryzek, John, Niemeyer, Simon (2006). Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science* 50: 634-649.
- Eberlein, Burkard, Abbott, Kenneth, Black, Julia, Meidlinger, Errol, Wood, Stephan (2014). Transnational business governance interactions: Conceptualization and framework for analysis. *Regulation & Governance* 8: 1-21.
- Edward, Peter, Willmott, Hugh (2013). *Discourse ethics and normative business ethics*. In: C. Luetge, *Handbook of Philosophical Foundations of Business Ethics*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer: 549-580.
- Ellis, Jay (2013). Constitutionalization of nongovernmental certification programs. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20,2: 1036-1037.
- Enroth, Henrik (2014). Governance: The art of governing after governmentality. *European Journal of Social Theory* 17: 60-76.
- Fransen, Luc (2015). The politics of meta-governance in transnational private sustainability governance. *Policy Science* 48: 293-317.
- Glasbergen, Pieter (2013). Legitimation of certifying partnerships in the global market place. *Environmental Policy and Governance* 23: 354-367.
- Goodin, Robert E. (2007). Enfranchising all affected interests, and its alternatives. *Philosophy & Public Affairs* 35,1: 40-68.
- Grimm, Dieter (2010). The achievements of constitutionalism. In: P. Dobner, M. Loughlin, *The twilight of Constitutionalism?* Oxford: OUP.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung*. Frankfurt: Suhrkamp.

- Habermas, Jürgen (2001). *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen, Rehg, William (2001). Constitutional democracy: a paradoxical union of contradictory principles? *Political Theory* 29,6: 766-781.
- Habermas, Jürgen (2006). *The Divided West*, transl. C. Cronin. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2009). *Europe: The Faltering Project*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2011). *Zur Verfassung Europas*. Ein Essay. Berlin: Suhrkamp.
- Hachez, Nicolas, Wouters, Jan (2011). A glimpse of democratic legitimacy of private standards. Assessing the accountability of GlobalGAP. *Journal of International Economic Law* 14,3: 677-710.
- Hahn, Rüdiger, Weidtmann, Christian (2016). Transnational governance, deliberative democracy and the legitimacy of ISO 26000: Analyzing the case of a global multistakeholder process. *Business and Society* 55,1: 90-129.
- Hardt, Michael, Negri, Antonio (2000). *Empire*. Harvard: Harvard University Press.
- Hart, Herbert L.A. (1964/2012). *The Concept of Law*. Oxford: OUP.
- Hazenberg, Haye, Mulieri, Alessandro (2013). Democracy and global governance: the case for a bottom-up and context-sensitive approach. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 26,3: 302-318.
- Hofmann, Herwig (2013). Dealing with trans-territorial executive rule-making. *Missouri Law Review*: 422-442.
- Holmes, Pablo (2014). The politics of law and the laws of politics: The political paradoxes of transnational constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 21,2: 553-583.
- Honneth, Axel (2011). *Das Recht der Freiheit*. Berlin: Suhrkamp.
- Keohane, Robert O., Victor, David G. (2011). The regime complex for climate change. *Perspectives on Politics* 9,1: 7-23.
- Kingsbury Benedict, Krisch, Nico, Steward, Richard (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law & Contemporary Problems* 68: 15-61.
- Kingsbury, Benedict (2009). Concept of law in 'global administrative law'. *European Journal of International Law*: 23-57.
- Kingsbury, Benedict (2015). Global administrative law and deliberative democracy. In Orford, A., Hoffmann F., *Oxford Handbook of International Legal Theory*. Oxford: OUP.
- Krisch, Nico (2010). Global administrative law and the constitutional ambition. In: P. Dobner, M. Loughlin, *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford: OUP: 245-266.
- Krisch, Nico (2012). *Global Governance as Public Authority: An Introduction*. I*CON 10: 976-987.
- Kumm, Mattias (2013). A cosmopolitan turn in constitutionalism: An integrated conception of public law. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20,2: 605-628.
- Leijssenaar, Bas (2016). The Demos as a plural subject. *Erscheint in: Netherlands Journal of Legal Philosophy*.
- Lindahl, Hans (2013). *Fault Lines of Globalization: Legal Order and the Politics of A-Legality*. Oxford: OUP.
- Lindseth, Peter (2014). Equilibrium, democracy, and delegation in the crisis of european integration. *German Law Review* 15,4: 529 ff.
- List, C., Koenig-Archibugi, M. (2010). Can there be a global demos? An agency-based approach. *Philosophy and Public Affairs* 38,1: 76-110.
- Lynn, Laurence (2009). Restoring the rule of law to public administration. What Frank Goodnow got right and Leonard White didn't. *Public Administration Review* 69,5: 803-812.

- Loconto, Allison, Foulleux, Eve (2014). Politics of private regulation: ISEAL and the shaping of transnational sustainability governance. *Regulation & Governance* 8: 166-185.
- Loughlin, Martin (2010). *Foundations of Public Law*. Oxford: OUP.
- Mansbridge, Jane, Bohman, James, Chambers, Simone, Estlund, David, Føllesdal, Andreas, Fung, Archon, Cristina Lafont, Christina, Manin, Bernard, Marti, José-Luis (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy* 18,1: 64-100.
- Martens, Wil (2014a). Democracy for transnational regimes. In: B. Leijssenaar, J. Martens, E. van der Zweerde, *Futures of Democracy*. Nijmegen: Wilde Raven: 115-140.
- Martens, Wil (2014b). Kollektive Intention und Soziologie. *Soziologische Revue. Besprechungen neuer Literatur* 36,3: 239-250.
- Martens, Wil, van der Linden, Bas, Wörsdörfer, Manuel (2016). *Deliberative Democracy and the Equator Principles Framework: How to Assess the Democratic Qualities of a Multi-Stakeholder Initiative from a Habermasian Perspective?* Nijmegen: Radboud University.
- Marx, Axel, Wouters, Jan (2013). *Redesigning Enforcement in Private Regulation – The Case of International Labor Governance*. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 126.
- Meidinger, Errol (2006). The administrative law of global private-public regulation: the case of forestry. *European Journal of International Law* 17,1: 47-87.
- Mena, Sébastien, Palazzo, Guido (2012). Input and output legitimacy of multi-stakeholder initiatives. *Business Ethics Quarterly* 22,03: 527-556.
- Moog, Sandra, Spicer, André, Böhm, Steffen (2015). The politics of multi-stakeholder initiatives: The crisis of the forest stewardship council. *Journal of Business Ethics* 128,3: 469-493.
- Nancy, Jean-Luc (2015). *Demokratie und Gemeinschaft*. Im Gespräch mit Peter Engelmann. Wien: Passagen Verlag.
- Näsström, Sofia (2011). The challenge of the all-affected principle. *Political Studies* 59,1: 116-134.
- Nickel, Rainer (2007). Private and public autonomy revisited: Habermas' concept of co-originality in times of globalization and the militant security state. In: M. Loughlin, N. Walker, *The Paradox of constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*. Oxford: OUP.
- Néron, Pierre-Yves (2010). Business and the polis: What does it mean to see corporations as political actors? *Journal of Business Ethics* 94(3): 333-352.
- Overdevest, Christine, Zeitlin, Jonathan (2014). Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector. *Regulation & Governance* 8: 22-48.
- Pedersen, Jørgen (2008). Habermas' method: rational reconstruction. *Philosophy of the Social Sciences* 38: 457-485.
- Preuss, Ulrich (2010). Transnational constitutional subject. In: P. Dobner, M. Loughlin, *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press: 23-46.
- Rancière, Jacques (2004). *Disagreement: Politics and Philosophy*. University of Minnesota Press.
- Rasche, Andreas, Gilbert, Dirk Ulrich (2012). Institutionalizing global governance: the role of the United Nations Global Compact. *Business Ethics: A European Review* 21,1: 100-114.
- Ruggie, John (2008). Protect, respect and remedy: A framework for business and human rights. *Innovations* 3,2: 189-212.
- Richter, Emmanuel (2008). *Die Wurzeln der Demokratie*. Weilerswist: Velbrück.
- Rosenfeld, Michel (2010). Constitutional versus Administrative Ordering in an Era of Globalization and Privatization: Reflections on Sources of Legitimation in the Post-Westphalian Polity. *Cardozo L. Rev.* 32: 2339 ff.

- Rotter, Julia, Airike, Patrizia, Mark-Herbert, Cecilia (2014). Exploring political corporate social responsibility in global supply chains. *Journal of Business Ethics* 125,4: 581-599.
- Saunders Ben (2012). Defining the demos. *Politics, Philosophy & Economics* 11,3: 280-301.
- Scanlon, Thomas (1998). *What We Owe to Each Other*. Harvard: Harvard University Press.
- Scherer, Andreas, Palazzo, Guido (2007). Toward a political conception of corporate responsibility: business and society from a Habermasian perspective. *Academy of Management Review* 32,4: 1096-1120.
- Scherer, Andreas, Palazzo, Guido (2008). Globalization and corporate social responsibility. In: A. Crane, et al., *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*. Oxford: Oxford University Press: 413-431.
- Scherer, Andreas, Palazzo, Guido (2011). The new political role of business in a globalized world: A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy. *Journal of Management Studies* 48,4: 899-931.
- Shih, Wesley (2002). Reconstruction blues: A critique of Habermasian adjudicatory theory. *Suffolk University Law Review* 36: 331-390.
- Scheuerman, William (2008). *Frankfurt School Perspectives on Globalization, Democracy, and the Law*. New York: Routledge.
- Schmid, Hans Bernhard, Schweikard, David P. (Hg.) (2009). *Kollektive Intentionalität – Eine Debatte über die Grundlagen des Sozialen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scholte, J.A. (2002). Civil society and democracy in global governance. *Global Governance*: 281-304.
- Song, Sarah (2012). The boundary problem in democratic theory: why the demos should be bounded by the state. *International Theory* 4,1: 39-68.
- Steinberger, Peter (1999). Public and private. *Political Studies* 47: 292-313.
- Steward, Richard, Ratton, Michelle, Badin, Sanchez (2011). The World Trade Organization: Multiple dimensions of Global Administrative Law. *I*CON* 9,3-4: 556-585.
- Take, Ingo (2012). Legitimacy in global governance: International, transnational and private institutions compared. *Swiss Political Science Review* 18,2: 220-248.
- Teubner, Gunther (2010). Constitutionalizing polycontextuality. *Social and Legal Studies* 20,2: 210-229.
- Teubner, Gunther (2012). *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Grahame (2012). *The Constitutionalization of the Global Corporate Sphere?* Oxford: OUP.
- Verbruggen, Paul (2013). Gorillas in the closet? Public and private actors in the enforcement of transnational private regulation. *Regulation and Governance* 7: 512-532.
- Walker, Neil (2001). The EU and the WTO: Constitutionalism in a new key. In: G. De Burca, J. Scott, *The EU and the WTO: Legal and constitutional Issues*. Oxford: Hart: 31-57.
- Weiler, Joseph H.H. (2004). The geology of international law – governance, democracy and legitimacy. *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64,3: 547-562.
- Wheatley, Steven (2011). A democratic rule of international law. *The European Journal of International Law* 22,2: 525-548.
- Whelan, G. (2012). The political perspective of corporate social Responsibility: a critical research agenda. *Business Ethics Quarterly* 22,4: 709-737.

Kritische Öffentlichkeiten - Öffentlichkeiten in der Kritik

Hahn, K.; Langenohl, A. (Hrsg.)

2017, VI, 254 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-14942-0