

ABHANDLUNGEN

Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme

*Armin von Bogdandy**

I. Programm	853
II. Begriffliche Klärungen	854
1. Globalisierung erklärt durch die "Käseglockentheorie"	854
2. Was ist Demokratie?	858
III. Auswirkungen der Globalisierung auf die demokratischen Staaten	859
1. Globalisierung als Bedrohung nationalstaatlicher Selbstbestimmung	860
a) Globalisierung als Amerikanisierung	860
b) Globalisierung als kapitalistische Strategie	861
c) Globalisierung als Schwächung nationalstaatlicher Institutionen	861
2. Globalisierung als Instrument der Demokratisierung	863
a) Globalisierung als Siegeszug des liberal-demokratischen Modells	863
b) Die völkerrechtliche Konstitutionalisierungsthese	864
3. Globalisierung als Popanz	865
IV. Strategien zur Wahrung des demokratischen Prinzips	865
1. Staatliche Souveränität als materielle Leitidee	867
a) Koordinationsvölkerrecht als Leitbild	867
b) Koordinationsvölkerrecht plus informale Regierungskooperation	868
c) Unilateralismus	869
2. Vom Völkerrecht zum kosmopolitischen Recht	869
3. Ausbau des Kooperationsvölkerrechts	871
a) Das unitarische Legitimationsmodell	873
b) Das pluralistische Legitimationsmodell: Zivilgesellschaft als Zukunftsformel	874
4. Demokratie nach dem Ende des Primats des Politischen	875
V. Perspektiven der Forschung	876
Summary	877

I. Programm

Es ist unklar und strittig, was die Globalisierung für das demokratische Prinzip bedeutet. Das Spektrum einschlägiger Diagnosen reicht von höchster Gefährdung bis zu substantieller Stärkung, das der Vorschläge von der Einfindung in ihren Ver-

* Prof. Dr. *iur.*, M.A. Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg. Vortrag auf der Tagung "Demokratie in Europa" an der Hochschule für Öffentliche Verwaltung, Speyer, organisiert von H. Bauer, P. M. Huber und K.-P. Sommermann, Juli 2003. Rüdiger Wolfrum danke ich für zahlreiche Anregungen.

lust über nationalstaatliche Selbstbehauptung bis zur weltumspannenden demokratischen Föderation. Je nach gesellschafts- und demokratietheoretischem Hintergrund findet die Frage nach dem Schicksal des demokratischen Prinzips in der Globalisierung überaus unterschiedliche Antworten in deskriptiver wie normativer Hinsicht.

Die traditionellen Instrumente zum rechtlichen Umgang mit Problemen, welche – wie eben die Globalisierung – den staatlichen Rahmen übersteigen, finden sich im Völkerrecht. So liegt es nahe, die Fragestellung in einer völkerrechtlichen Perspektive zu untersuchen. Es herrscht jedoch keineswegs Konsens, dass das Völkerrecht für das kritische Verhältnis von Demokratie und Globalisierung angemessene Lösungen bereithält, zumal nach einer Auffassung die Globalisierung gar ein Prozess ist, der dem Völkerrecht den Garaus machen könnte.¹ Vor diesem Hintergrund versucht dieser Beitrag in einer Umschau eine Bestandsaufnahme einflussreicher Positionen nach vertypen Diagnosen und Vorschlägen. Es geht dabei nicht um deren Richtigkeit oder Unterstützungswürdigkeit: Sämtliche dargestellten Positionen enthalten hinreichend plausible Annahmen, Beobachtungen und Vorschläge, die nicht bewertet, sondern mit Blick auf ihre Konzeption der Fortentwicklung des Völkerrechts in eine Ordnung gebracht werden sollen.

Dieses Programm sei in drei Schritten ausgeführt. Der erste Schritt dient einer Skizze des Begriffs der Globalisierung wie desjenigen der Demokratie (II.). Der zweite, diagnostisch angelegt, präsentiert wichtige Konzeptionen der Einwirkung der Globalisierung auf die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips in der staatlich organisierten Welt (III.). Der dritte Schritt unterbreitet dann normpropositive Konzeptionen zur Wahrung und Entwicklung des demokratischen Prinzips im Prozess der Globalisierung und versucht, sie in Konzeptionen zur Fortentwicklung des Völkerrechts zu spiegeln (IV.).

II. Begriffliche Klärungen

1. Globalisierung erklärt durch die “Käseglockentheorie”

Der Terminus Globalisierung fasst – ähnlich wie die verwandten Termini “Entgrenzung” oder “internationale Integration”² – eine Reihe höchst disparater Beobachtungen zusammen, deren regelmäßiger gemeinsamer Nenner die Feststellung einer profunden Transformation des überkommenen Nationalstaats ist. Sie betreffen

¹ P. Zumbansen, Die vergangene Zukunft des Völkerrechts, KJ 2001, 46, 59 ff.

² Nicht selten wird das hier mit dem Terminus Globalisierung angesprochene Phänomen durch die Termini Entstaatlichung, Entgrenzung oder Integration bezeichnet. Vorteil der drei letzteren Begriffe ist, dass sie nicht die irreführende Assoziation eines auf die ganze Welt gleichförmig erfassenden Prozesses bergen, K.D. Wolf, Die Grenzen der Entgrenzung, in: B. Kohler-Koch (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, 1998, 77, 81 ff. Den Integrationsbegriff nutzen T. Cottier, A Theory of Direct Effect in Global Law?, in: Festschrift für Claus-Dieter Ehlermann, 2002, 99; E. Stein, International Integration and Democracy: No Love at First Sight, AJIL 95 (2001), 489.

die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips, da der Nationalstaat bislang der regelmäßige Rahmen für die Verwirklichung des demokratischen Prinzips gewesen ist.

Das Fundament des überkommenen Verständnisses des Nationalstaats ist die Annahme einer weitgehenden Kongruenz zwischen einem ökonomisch, kulturell und historisch zur Nation integrierten Volk und seinem, es organisierenden Staat. Der durch Grenzen, farbige Flächen auf Karten, Symbole, Gebäude und Personen anschauliche Nationalstaat bildet – ähnlich einer Käseglocke – eine überwölbende Einheit, in der die maßgeblichen Lebensäußerungen und -vollzüge der Menschen ihren spezifischen Ort und Sinn finden.³ Er ist die höchste Verwirklichungsform des in Solidarität verbundenen Volkes, Quelle des Rechts, Voraussetzung und Rahmen der – *nomen est omen* – Volkswirtschaft, in ihm kommt mit Nationalsprache, Nationalliteratur, einem nationalen Wissenschaftssystem, eine Nationalkultur zur wahren Entfaltung. Deren Grenzen sind als mit den Staatsgrenzen kongruent gedacht. Ein weiteres entscheidendes Moment des überkommenen Verständnis des Nationalstaats ist der Primat des Politischen gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Sphären. Sie stehen unter dem grundsätzlichen Vorbehalt der politischen Intervention, deren Legitimität sich just aus dem demokratischen Prinzip erklärt.

Dieses Verständnis des Nationalstaats findet im traditionellen Souveränitätsbegriff seine völker- und staatsrechtliche Grundlage. Der traditionelle völkerrechtliche Souveränitätsbegriff schützt den Staat gegen Fremdbestimmung von außen und erlaubt jede Form der Abschottung.⁴ Der staatsrechtliche Souveränitätsbegriff bringt die überlegene Macht und damit den Primat des Staates gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Bereichen zum Ausdruck.⁵ Der Begriff der Volkssouveränität begründet – soweit verwirklicht – sämtliche Aspekte der Souveränität als Realisierungsform des wichtigsten Legitimitätsmoments, nämlich des demokratischen Prinzips.⁶ Auf dieser Grundlage formte sich die Symbiose von

³ F. Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat*, 2. Aufl. 1911, 7. Die Doppelbedeutung von Staat zum einen als politische Organisation einer Gesellschaft, zum anderen als Bezeichnung der sozialen Totalität findet ihre erste Formulierung (wenngleich noch nicht Nationalstaat) bei G.W.F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, 1820/21, Ausg. Moldenhauer/Michel, 1970, § 257 f.; näher A. von Bogdandy, *Hegel und der Nationalstaat*, *Der Staat* 30 (1991), 513, 520 f.

⁴ "International law governs the relations between independent States. The rules binding upon States emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages...in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims. Restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed." *Lotus-Fall*, Ständiger Internationaler Gerichtshof, Series A, No. 10 (1927), 18.

Ob dieses Verständnis gegenwärtig noch als Stand des völkerrechtlichen Souveränitätsbegriffs angesehen werden kann, ist umstritten. In diesem Sinne wohl Ch. Hillgruber, *Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs*, *JZ* 2002, 1072, 1075; anders aber die herrschende Auffassung im Völkerrecht, vgl. nur G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolf, *Völkerrecht*, Band I/1, 2. Aufl. 1989, 218 ff.; C. Tomuschat, *International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century*, *General Course on Public International Law*, RdC 281 (1999), 9, 168 ff.

⁵ A. Randelzhofer, *Staatsgewalt und Souveränität*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band 1, 2. Aufl. 1995, § 15, Rdnr. 25 ff., 35 ff.; C. Möllers, *Staat als Argument*, 2001, 291 ff.

Nationalstaat und Demokratie, welche bis heute die meisten Demokratietheorien tief prägt.⁷

Der Terminus Globalisierung fasst zahlreiche Entwicklungen zusammen, die diese Konzeption fragwürdig erscheinen lassen.⁸ Ausgangspunkt ist regelmäßig die Beobachtung einer massiven Verdichtung der Interaktionen zwischen gleichen Bereichen unterschiedlicher nationalstaatlicher Räume insbesondere seit Anfang der neunziger Jahre. Jenseits des bereits zuvor beobachteten Phänomens der Interdependenz der Staaten soll es im Zuge der Globalisierung gar zu einer teilweisen Fusion zuvor getrennter Bereiche kommen. Der Terminus Globalisierung wurde zunächst vor allem von Autoren genutzt, welche neue Handlungsmöglichkeiten ökonomischer Akteure und das Entstehen globaler Märkte kritisch betrachteten. Entsprechend fand der Terminus nur langsam seinen Weg in die Welt der Frankfurter Allgemeinen Zeitung zeigt – auch in wirtschaftsfreundlichen Kreisen zur Beschreibung diverser Verdichtungsformen und Entgrenzungsphänomene Fuß gefasst.

Nach verbreitetem Verständnis sind Verdichtung und Entgrenzung maßgeblich auf die Revolution in den Kommunikations- und Transporttechnologien zurückzuführen, die allerdings bereits Karl Marx und Friedrich Engels feststellten.⁹ Telegraph, Telefon, Telefax, Mobiltelefon und elektronische Post sind danach ebenso Motoren dieser Entwicklung wie neue Formen des Informations- und Wissenserwerbs und die Mittel raschen physischen Transports. Die als Globalisierung zusammengefassten vielfältigen Entwicklungen sind jedoch nicht allein als ein gleichsam naturwüchsiger Prozess technischer Erfindungen und Applikationen zu erklären, sondern auch als Frucht bewusster politischer Entscheidungen, welche Grenzen unterschiedlichster Art abbauten.¹⁰

⁶ H. Heller, Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, 1927, in: ders., Gesammelte Schriften, Band II, 1971, 31 ff.

⁷ U. Volkmann, Setzt Demokratie den Staat voraus?, AöR 127 (2002), 575, 577 ("unbegrenzt gestaltbar"), 582; weiter M.G. Schmidt, Demokratietheorien, 1995, 13.

⁸ Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Schlussbericht, BT-Drucks. 14/9200, 12. Juni 2002, 49 ff.; dies., Kurzfassung des Abschlussberichts, 24. Juni 2002, im Internet verfügbar unter: <http://www.bundestag.de/gremien/welt/sb_glob_kurz.pdf> (geprüft am 12. September 2003), 9, welche die Karriere des Wortes und damit zugleich seine Problematik nachweist: von 34 Nennungen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung im Jahre 1993 zu 1136 Nennung im Jahre 2001.

Aus dem Schrifttum U. Hingst, Auswirkung der Globalisierung auf das Recht der völkerrechtlichen Verträge, 2001, 69 ff.; M. Ferrarese, Le istituzioni della globalizzazione, 2000, 11 ff.; S. Hobe, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, AVR 37 (1999), 253, 254 ff.; K. Dikke, Erscheinungsformen und Wirkungen von Globalisierung in Struktur und Recht des internationalen Systems, BDGVR 39 (2000), 13 ff.; aus dem sozialwissenschaftlichen und essayistischen Bereich meinungsbildend zahlreiche Publikationen in der von U. Beck herausgegebenen Reihe Edition Zweite Moderne, Suhrkamp ab 1997, insbesondere U. Beck, Was ist Globalisierung?, 5. Aufl. 1999, 48 ff.

⁹ K. Marx/F. Engels, Das Kommunistische Manifest (1848), in: Marx/Engels, Das Manifest der kommunistischen Partei, 2. Aufl. 1980, 40, 47.

¹⁰ Im einzelnen ist hier fast alles streitig, vgl. nur unten, III.

Die verstärkten Verknüpfungen und partiellen Verschmelzungen führen zu einer "Entnationalstaatlichung", die sich in mannigfachen Phänomenen zeigt.¹¹ Immer mehr Menschen haben in ihrer täglichen Lebenspraxis Bezugspunkte außerhalb der "Käseglocke", zahlreiche Menschen suchen gar ihr Glück in der Migration weit über vertraute Kulturräume hinweg, die Volkswirtschaften verbinden sich zunehmend zu einer Weltwirtschaft, die nationalen Kulturen stehen im Kontext einer weltweit operierenden Event-, Pop- und Sportindustrie, in zahlreichen Wissenschaften beruht die Karriere auf Publikationen in einer Handvoll internationaler Zeitschriften. Der Begriff *Globalisierung* bezeichnet zugleich neue Gefahrenlagen, denen eine deutliche territoriale Radizierung fehlt, vom Klimawandel über Finanzkrisen bis zu weltweit operierenden kriminellen und terroristischen Gruppen.

Nicht zuletzt steht Globalisierung für den Ausbau internationaler Organisationen und internationalen Rechts, welche, je nach Konzeption, die gesellschaftliche Globalisierung nachzeichnen, befördern oder aber gemeinwohlverträglich gestalten.¹² Deren zunehmende Autonomie gegenüber politischen Präferenzen des einzelnen Staates sehen manche als Qualitätsmerkmal eines globalisierungsadäquaten Völkerrechts an.¹³ Das nationale Recht, vormals Ausdruck des Volksgeistes oder des nationalen politischen Prozesses, transportiert entsprechend zunehmend international vorgegebene Regelungsgehalte, die globalisierte Regelungsfragen adressieren.¹⁴ Insgesamt sieht sich die nationale Politik durch mannigfaltige rechtliche und faktische Vorgaben eingebunden. Soweit diese nationale Politik eine demokratische Politik ist, findet an diesem Punkt die kritische Begegnung von Globalisierung und demokratischem Prinzip statt.

Die derzeitige Globalisierung führt ungeachtet aller Verdichtung und Entgrenzung keineswegs zu einer grenzenlosen Welt.¹⁵ Es werden zwar staatliche Grenzen in einer Reihe von Hinsichten weniger wichtig oder weniger schwer zu überwinden, nichts deutet aber auf deren grundsätzliches Obsoletwerden hin. Sie sind vielmehr, wie nicht zuletzt milliardenschwere Gewinne im internationalen Schleuserwesen zeigen, überaus präsent. Im übrigen ist die Relevanz der verbleibenden Staatsgrenzen Gegenstand überaus unterschiedlicher Einschätzungen.

¹¹ M. Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaats*, 1998, 65 ff.: "Denationalisierung".

¹² Zu den möglichen Verständnissen Ferrarese (Anm. 8), 57 ff.

¹³ Vgl. nur C. Tietje, *Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes*, DVBl. 2003, 1081, 1087.

¹⁴ D. Thürer, *Völkerrecht und Landesrecht – Thesen zu einer theoretischen Problemumschreibung*, SZIER 9 (1999), 217 ff.; Tietje (Anm. 13), 1093, sieht bereits ein "System von innerstaatlichem und internationalem Recht als funktional verbundene Einheit".

¹⁵ C. Möllers, *Globalisierte Jurisprudenz*, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie Beiheft 79 (2001), 41, 46 ff.

2. Was ist Demokratie?

Auf den ersten Blick scheinen Mauerfall und Auflösung des kommunistischen Blocks die grundsätzliche Debatte über den wesentlichen Gehalt des Demokratieprinzips entschieden zu haben. Es gibt einen nahezu universalen und zunehmend rechtlich unterfangenen Konsens betreffend die notwendigen Anforderungen an einen Staat, damit er als demokratisch qualifiziert werden kann. Völkerrecht¹⁶, Rechtsvergleichung¹⁷ und politische und Verfassungstheorie¹⁸ beschreiben in großer Übereinstimmung als notwendig erachtete Merkmale: Das Personal der Staatsorgane geht aus allgemeinen, freien, gleichen, konkurrenzbezogenen und periodischen Wahlen durch die Staatsbürger hervor, ihre Herrschaft kennt Grenzen zur Wahrung der Möglichkeit des Machtwechsels und wird rechtsförmig ausgeübt.¹⁹ Auch diejenigen, nach denen in der Globalisierung alles anders wird, stellen die Geltung und Unverzichtbarkeit der einschlägigen Normen nicht in Frage.

Dieser Konsens im Ergebnis hat jedoch nicht zu einem Konsens in der Theorie und den Prämissen geführt. Weiterhin unterscheidet sich ein Demokratieverständnis, das seinen Ausgangspunkt bei einem zur Nation integrierten Volk nimmt (holistisches Demokratieverständnis), prinzipiell von einem solchen, das als Ausgangspunkt den betroffenen Einzelnen wählt (menschenrechtlicher Demokratiebegriff). Ebenso wenig ist entschieden, ob es bei der Demokratie letztlich um Selbstbestimmung (sei es eines Volkes, sei es eines betroffenen Einzelnen) geht (emphatische Demokratiekonzeption), oder ob es auf wirksame Kontrollen des Herrschaftspersonals ankommt (skeptisches Demokratieverständnis).²⁰ Die Auffassungen, worum es beim Prinzip "eigentlich geht", klaffen weiterhin stark auseinander.

Diese Divergenzen führen weiterhin bei einzelnen Fragen – Wahlrecht für ausländische Bürger, bürgerschaftlicher Partizipation in Verwaltungsverfahren, Mit-

¹⁶ Wegweisend T. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 86 (1992), 46; Dahm/Delbrück/Wolfrum (Anm. 4), 14 f.; J.A. Frowein, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, BDGVR 39 (2000), 427, 431 ff.; siehe auch die Kommentierung zu Art. 25 IPBPR bei M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, 1993, 435 ff.

¹⁷ N. Dorsen/M. Rosenfeld/A. Sajó/S. Baer, *Comparative Constitutionalism*, 2003, 1267 ff.; C. Grewe/H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, 1995, 223 ff.

¹⁸ Schmidt (Anm. 7), 17; G. Sartori, *Demokratiethorie*, 1992, 33, 40 ff.; verfassungstheoretisch bietet sich insofern die Unterscheidung zwischen klassifikatorischen und komparativen Gehalten des Demokratiebegriffs an, näher A. von Bogdandy, *Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten?*, in: FS Hollerbach, 2001, 363.

¹⁹ "Democratic government is based on the will of the people, expressed regularly through free and fair elections. Democracy has at its foundation respect for the human person and the rule of law. Democracy is the best safeguard of freedom of expression, tolerance of all groups of society, and equality of opportunity for each person.

Democracy, with its representative pluralist character, entails accountability to the electorate, the obligation of public authorities to comply with the law and justice administered impartially. No one will be above the law." *Charter of Paris for a New Europe*, ILM 30 (1991), 190, 194.

²⁰ Eine überzeugende Rekonstruktion aus der Perspektive der deutschen Verfassungslehre bei Volkmann (Anm. 7), 582 ff.; andere Rekonstruktionen bei P. Mastronardi, *Demokratiethoretische Modelle – praktisch genutzt*, AJP/PJA 4/98, 383; Schmidt (Anm. 7), 115 ff.

wirkung von Angestellten bei hoheitlichen Organisationsentscheidungen, Mitbestimmung in gesellschaftlichen Organisationen – je nach Theorie zu unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für das demokratische Prinzip. Dies betrifft und gefährdet jedoch nicht den soliden Konsens, was unter staatlicher Verfasstheit die maßgeblichen Institutionen und Verfahren zur Verwirklichung des demokratischen Prinzips sind. Das demokratische Prinzip verwirklicht sich im nationalstaatlichen Rahmen in einem gesicherten Bestand von Institutionen und Verfahren, deren Essentialia zunehmend auch Gegenstand völkerrechtlicher Verpflichtungen sind.

Dieser Konsens erstreckt sich nicht auf die Frage, wie die Globalisierung auf die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips einwirkt und wie es im Prozess der Globalisierung gewahrt werden kann. Das große Spektrum zwischen tiefster Sorge und großer Zuversicht für die Zukunft des demokratischen Prinzips ebenso wie der bunte Strauss institutioneller Vorschläge erklären sich nicht nur aus unterschiedlichen Wahrnehmungen des tatsächlichen Vorgangs. An dieser Stelle werden die unterschiedlichen Demokratiekonzeptionen wieder ergebnisrelevant, zumal sich auch derzeit kaum institutionelle Arrangements zeigen, die von allen Konzeptionen getragen werden könnten. Die demokratietheoretische Auseinandersetzung mag auf der transnationalen Ebene nunmehr ihr eigentliches Feld der Praxisrelevanz finden.

Dass eine entsprechende Auseinandersetzung durchaus fruchtbringend sein kann, ist die erfreuliche Erkenntnis aus der Debatte über das demokratische Prinzip in der Europäischen Union. Nach einer intensiven und scharfen, teilweise gar unversöhnlich erscheinenden Debatte zeigt sich nunmehr das Modell der dualen Legitimation als weitgehend konsentierter, wenngleich im Einzelnen noch konkretisierungsbedürftiger Weg, für eine der Union angemessene Verwirklichung des demokratischen Prinzips.²¹

III. Auswirkungen der Globalisierung auf die demokratischen Staaten

Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass die Diskussion über das demokratische Prinzip in der Globalisierung irgendwann in der Zukunft zu originellen demokratischen Arrangements führt. Derzeit prallen die unterschiedlichen Konzeptionen jedoch hart aufeinander. In der theoretischen Diskussion werden diese oft in Dichotomien abgebildet. Gängig sind etwa die Klassifizierung nach formalen versus substantiellen, etatistischen (holistischen) versus menschenrechtlichen, schwachen versus starken, liberalen versus republikanischen, elitistischen versus partizipatori-

²¹ Angelpunkt ist eine neue Form der Repräsentation einerseits über demokratisch legitimierte Vertreter der Völker (Rat, Europäischer Rat), andererseits über Vertreter der Unionsbürger in ihrer Gesamtheit (Europäisches Parlament), dies im Konzert mit einer Reihe weiterer demokratiefördernder Rechtsinstitute; näher A. von Bogdandy, Prinzipienlehre, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, 2003, 149, 171 ff.

schen, output- versus inputorientierten Konzeptionen.²² Die Diskussionslage mit Blick auf das Verhältnis von demokratischem Prinzip und Globalisierung erscheint mir jedoch in keinem Dualismus angemessen abbildbar, die Situation ist komplexer. Aus diesem Grund sei im Folgenden eine stärker induktive Vorgehensweise gewählt.

1. Globalisierung als Bedrohung nationalstaatlicher Selbstbestimmung

Die meisten wissenschaftlichen Behandlungen des Verhältnisses von Globalisierung und demokratischem Prinzip sind diagnostisch und nicht propositiv ausgerichtet. Zumeist gelangen sie zu der Diagnose einer Gefährdung der Wirklichkeit des demokratischen Prinzips durch die Globalisierung, eine Gefährdung, die jedoch in der Regel untergründig wirkt und nicht – wie etwa eine autoritäre Regierung – in die Verfahren demokratischer Willensbildung direkt eingreift. Im Näheren erscheinen drei Positionen von besonderer Wichtigkeit.²³

a) Globalisierung als Amerikanisierung

Eine erste Lesart begreift die unter "Globalisierung" zusammengefassten Entwicklungen als eine Expansion US-amerikanischer Interessen und Lebensformen. Globalisierung ist danach kaum etwas anderes als US-amerikanische Hegemonie.²⁴ Ökonomisch bedeutet "Globalisierung" in dieser Lesart den Siegeszug des US-amerikanischen neo-liberalen Wirtschaftsmodells, das in erster Linie US-amerikanischen Unternehmen zugute komme, kulturell die Vorherrschaft Hollywoods und der amerikanischen Musikindustrie, die zuvor national geprägte Rollenmuster wandeln, im Wissenschaftsbereich die führende Rolle einiger amerikanischer Universitäten, dies alles im Rahmen einer historisch beispielloser politisch-militärischen Überlegenheit. Zentrale völkerrechtliche Institutionen, zumal die Wirtschaftsinstitutionen IWF, Weltbank und WTO, zum Teil auch die Vereinten Nationen, werden als "Agenten" dieser Entwicklung begriffen.²⁵

²² Nach Volkmann (Anm. 7), 598, Fn. 90 m.w.N.; eine philosophische Rekonstruktion in dem Dualismus von holistisch und menschenrechtlich bei S. Della Valle, *Una costituzione senza popolo?*, 2002, 67 ff.

²³ Übersicht in E. Altvater/B. Mahnkopf, *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, 4. Aufl. 1999, 542 ff.

²⁴ U. Mattei, *A Theory of Imperial Law*, *Indiana Journal of Global Legal Issues* 10/1 (2003), 383; S. Sur, *The State between Fragmentation and Globalisation*, *EJIL* 8 (1997), 421, 433.

²⁵ N. Krisch, *Weak as a Constraint, Strong as a Tool? The Place of International Law in U.S. Foreign Policy*, in: Malone/Khong (Hrsg.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy*, 2003, 41; R. Rilling, "American Empire" als Wille und Vorstellung. Die neue große Strategie der Regierung Bush, in: *RLS-Standpunkte* 5 (2003), 1 ff.

Dieses Szenario beruht zumeist auf Demokratieverständnissen, die *Selbstbestimmung* als "Wesen und Wert" der Demokratie ansehen, sei es in einer holistischen Tradition, der es um die Selbstbestimmung eines Staatsvolkes, sei es in der menschenrechtlichen Tradition, der es um die Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung des Einzelnen geht. Nach diesem Verständnis gefährdet die Globalisierung die Demokratie, da sie Anpassungszwänge in anderen Ländern aufbaut und so zu Fremdbestimmung führt: Deren demokratischer Prozess ist nicht mehr frei in der Gestaltung der nationalen Lebensverhältnisse. Diese Globalisierungskritik findet sich in ganz unterschiedlichen weltanschaulichen Lagern, sie ist in der konservativen Kulturkritik ebenso verbreitet wie unter Vertretern emanzipatorischer Demokratiekonzeptionen. In staatstheoretischer Sicht ist zu betonen, dass unter diesem Verständnis Globalisierung keineswegs zwingend eine grundsätzliche Schwächung staatlicher Institutionen bedeutet. Insbesondere an der politischen Macht der Vereinigten Staaten als Motor der Entwicklung wird kaum gezweifelt.

b) Globalisierung als kapitalistische Strategie

Eine zweite kritische Lesart der Globalisierung versteht unter ihr den Versuch des Kapitals, Profite zu steigern, neue Märkte zu erobern und – insbesondere in den westlichen Sozialstaaten – profithemmende soziale Errungenschaften abzubauen.²⁶ Das demokratiegefährdende Potenzial liegt mit Blick auf die westlichen Demokratien vor allem in der Unterminierung des erreichten demokratischen Ausgleichs zwischen den Klasseninteressen. Diese Position beruht zumeist auf einem menschenrechtlichen Demokratieverständnis in der Spielart der sozialen Demokratie,²⁷ kann aber auch in der Tradition einer runderneuten Kapitalismuskritik marxistisch-leninistischer Provenienz auftreten. Vertreter aus den ärmeren Ländern begreifen die Globalisierung oft als Verlängerung kolonialer ökonomischer Abhängigkeiten zugunsten westlicher Unternehmen und Staaten.²⁸ Auch diese Lesart behauptet keineswegs einen Niedergang des Staats; er gilt vielmehr als wichtigste Organisation der Durchsetzung bestimmter Interessen.

c) Globalisierung als Schwächung nationalstaatlicher Institutionen

Der dritten globalisierungskritischen Lesart fehlt der unmittelbare US- oder kapitalismuskritische Impetus. Sie hebt weit mehr auf die grundsätzliche Schwächung

²⁶ Altvater/Mahnkopf (Anm. 23), 562 ff.; Beck (Anm. 8), 14; H.-P. Martin/H. Schumann, Die Globalisierungsfälle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, 1996, 193 ff.

²⁷ Näher Schmidt (Anm. 7), 159 ff.

²⁸ A. Anghie, Time Present and Time Past: Globalization, International Financial Institutions, and the Third World, N.Y.U. Journal of International Law and Politics 32 (1999-2000), 243, insbes. 246 ff., 275 ff.; eine hilfreiche Übersicht zur vielgestaltigen Diskussion bietet B.S. Chimni, Towards a Radical Third World Approach to Contemporary International Law, ICCLP Review 5 (2002), Number 2, 16, 21 ff.

der Gestaltungsmacht nationaler politischer Institutionen durch die Stärkung transnational operierender gesellschaftlicher, insbesondere ökonomischer Akteure, aber auch mafiöser Vereinigungen oder zivilgesellschaftlicher Gruppen ab. Diese haben sich, so die grundlegende Überzeugung, erfolgreich internationalisiert und aus dem politischen Primat zumindest partiell emanzipiert.²⁹ Dem spontanen Moment der Globalisierung wird hier größere Bedeutung als bei den ersten beiden Konzeptionen zugemessen.³⁰

Versuche der Politik, den als negativ bewerteten Aspekten der Globalisierung zu begegnen, werden nach diesem Verständnis zwiespältig beurteilt. Wenngleich hier – anders als nach den ersten beiden Lesarten – das internationale Recht und insbesondere das internationale Wirtschaftsrecht nicht zwingend als Motor, sondern auch als Gemeinwohlbelange fördernder Rahmen der Globalisierung gedeutet werden, fällt deren Bewertung auch unter dieser Lesart oft zwiespältig aus. Die internationalen Mechanismen, den spontanen gesellschaftlichen Prozess rechtlich zu fassen, werden unter dem demokratischen Prinzip wegen der Schwäche der demokratischen Rückkopplung, ihrer Intransparenz, ihrer mangelnden Responsivität, ihres gubernativ-technokratischen Charakters, der Verhärtung einmal getroffener Regelungen gegenüber späteren politischen Mehrheiten kritisch beurteilt.³¹ Diese Kritik erfasst auch derzeitige Institutionen von “global governance”, verstanden als Formen transnationaler Steuerung zum Zwecke “internationaler Ordnungspolitik” mittels breiter und wenig transparenter Konzertierungsverfahren hoheitlicher wie privater Akteure.³²

Diese Einsicht wird in unterschiedlichen Theorieprogrammen verarbeitet.³³ In der Bundesrepublik derzeit besonders einflussreich ist die Systemtheorie, die den Befund dramatisch zuspitzt. Die wichtigsten gesellschaftlichen Bereiche hätten sich längst globalisiert, es bestehe bereits eine Weltgesellschaft mit einem globalen politischen System. Die “internationale Gemeinschaft” gilt ihr als herkömmliche Form der Selbstbeschreibung dieses politischen Systems dieser Weltgesellschaft. Diesem politischen System der Weltgesellschaft, allerdings weiterhin in Nationalstaaten “segmentär binnendifferenziert”, komme jedoch kein Primat mehr zu. Die

²⁹ J. T. Matthews, *Power Shift*, *Foreign Affairs* 1997, 50 ff.; N. Luhmann, *Der Staat des politischen Systems*, in: Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, 1998, 375; Zumbansen (Anm. 1), 61 ff.

³⁰ Enquete-Kommission “Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten”, (Anm. 8), 56.

³¹ Derartige Überlegungen wurden insbesondere mit Blick auf die WTO entwickelt, S. Charnovitz, *WTO Cosmopolitics*, *N.Y.U. Journal of International Law & Politics* 34 (2002), 299 ff.; M. Krajewski, *Verfassungsperspektiven und Legitimation des Rechts der Welthandelsorganisation*, 2001, 217 ff.; M. Hilf/B. Eggers, *Der WTO-Panelbericht im EG/USA-Hormonstreit*, *EuZW* 8 (1997), 559; allg. J. Crawford, *Democracy and International Law*, *BYIL* 64 (1994), 113 ff.

³² Näher Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, 1995, 253 ff.; D. Messner/F. Nuscheler, *Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*, in: dies. (Hrsg.), *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, 1996, 12, 21.

³³ Aus der Staatslehre früh und wortgewaltig C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 2. Aufl. 1963, 10 des Vorworts: “Die Epoche der Staatlichkeit geht nun zu Ende.”

Weltgesellschaft bestehe vielmehr aus autopoetischen, funktional hochgradig differenzierten und sich jeweils selbstkonstituierenden Systemen.³⁴ Das Ende des staatlichen Primats – mit profunden Konsequenzen für das überkommene Demokratieverständnis – ist eine Kernaussage dieses Theorielagers. Die zusätzliche Schwächung der steuernden Kraft von Politik und Recht im Zuge globaler Verknüpfungen zuvor national parzellierter gesellschaftlicher Funktionssysteme ist nur ein weiterer Schritt der Erosion des Primats des Politischen.

Doch ist die Diagnose der prinzipiellen Schwächung der überkommenen demokratischen Institutionen keineswegs auf diese Theorie beschränkt. So gelangt die Mehrheitsmeinung der Enquetekommission des deutschen Bundestages zur Globalisierung auf der Grundlage einer breiten Rezeption sozialwissenschaftlicher Studien zur Feststellung einer globalisierungsbedingten Erosion des auf demokratischer Willensbildung fußenden Staates.³⁵

2. Globalisierung als Instrument der Demokratisierung

Es herrscht keineswegs Konsens, dass die Globalisierung die Wirklichkeit des demokratischen Prinzips schwächt. Nach einem gegenteiligen Verständnis gibt es eine enge Wechselwirkung von Globalisierung und Demokratisierung. Dabei lassen sich ein eher marktwirtschaftlich-ökonomisches und ein eher völkerrechtliches Lager unterscheiden.

a) Globalisierung als Siegeszug des liberal-demokratischen Modells

Das marktwirtschaftlich-ökonomische Lager, dem etwa die Zeitschrift *The Economist* oder die Minderheit der Enquetekommission des Deutschen Bundestages zugehören, weist auf die demokratiefördernden Wirkungen weitgehenden Freihandels und umfassender kommunikativer Freiheiten hin.³⁶ Im Mittelpunkt stehen der Zusammenhang von weltweitem Freihandel und globaler Wohlstandsmehrung sowie der Zusammenhang von ökonomischem Wohlstand und Demokratie.³⁷ Offensichtlich geht es unter dieser Konzeption weniger um die Frage politi-

³⁴ N. Luhmann, *Die Weltgesellschaft*, ARSP 57 (1971), 1, 27 ff.; ders., *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, 1997, insbes. 145 ff.; ders., *Der Staat des politischen Systems*, in: Beck (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, 1998, 376 ff.; G. Teubner, *Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus*, *Rechtshistorisches Journal* 15 (1996), 255 ff.

³⁵ Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten" (Anm. 8), 56.

³⁶ Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten" (Anm. 8), *Minderheitsvotum*, 461 ff.; J. F. Helliwell, *Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth*, *British Journal of Political Science* 24 (1994), 225.

³⁷ Zum Zusammenhang zwischen Handel und Wohlstand etwa: P. Chow, *Causality between Export Growth and Industrial Development*, *Journal of Development Economics* 26, (1987), 55 ff.; A. Harrison, *Openness and Growth: A Time-Series, Cross Country Analysis for Developing Countries*, *Journal of Development Economics* 48 (2), 1996, 419 ff.; A.J. Frankel/D. Romer, *Does*

scher Selbstbestimmung; Demokratie wird in erster Linie – in der liberalen Tradition der Demokratietheorie – als ein Set funktionstüchtiger Institutionen angesehen, welche die Kontrolle staatlicher Herrschaft zwecks Responsivität bezwecken.

Vor diesem Hintergrund wird auch eine Einschränkung des politischen Handlungsraums durch die Zwänge der Globalisierung nicht als grundsätzlich negativ und demokratiefeindlich gewertet, da diese Zwänge in der Regel unvernünftige Entscheidungen der politischen Klassen verhindern, die dem Mehrheitsinteresse der Konsumenten schade.³⁸ Ein weiterer Punkt ist die Stabilisierung von Demokratie und Menschenrechten durch Weltöffentlichkeit und globalisierte Medien wie auch die neuen Informationsmöglichkeiten, welche Zugriff autoritärer Regime auf den Einzelnen lockern.

b) Die völkerrechtliche Konstitutionalisierungsthese

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen mit stärker rechtlichem Fokus Vertreter der These einer zunehmenden Einbindung der staatlichen Regierungssysteme durch völkerrechtliche Vorgaben, in Deutschland oft unter dem Stichwort "Konstitutionalisierung des Völkerrechts" behandelt.³⁹ Ausgangspunkt ist zumeist die Annahme einer Verdichtung des Völkerrechts, die im Kontext der Globalisierung beobachtet und von ihr funktional zur adäquaten Sicherung von globalen Gemeinwohlbelangen erfordert wird, sowie seine Emanzipation vom Willen des einzelnen Staates.⁴⁰ Dieses Völkerrecht gilt als zunehmend wirksames Instrument gegen diktatorische Herrschaft, das zudem einen erheblichen Druck zur Etablierung und Wahrung demokratischer Herrschaftsformen ausübt.⁴¹ Die zunehmende Vernetzung der Welt wird im Prinzip als Chance gesehen, dass das Völkerrecht seine de-

Trade Cause Growth?, *American Economic Review* 89, (1999), 379 ff.; A.D. Irwin/M. Tervio, Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century, *Journal of International Economics*, 2002, 1 ff.; zum Zusammenhang zwischen Wohlstand und Demokratie siehe etwa: J. Hellwig, Empirical Linkages between Democracy and Economic Growth, *British Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 2, 1994, 225 ff.; R.J. Barro, Determinants of Democracy, *The Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6, (1999), 158 ff.; D. Acemoglu/J.A. Robinson, Why did the West extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective, *Quarterly Journal of Economics* 115 (2000), 1167 ff.

³⁸ W. Meng, Gedanken zur Frage unmittelbarer Anwendung von WTO-Recht in der EG, in: FS für Rudolf Bernhardt, 1995, 1063, 1080 ff.

³⁹ Frowein (Anm. 16), 440 ff.; C. Tomuschat, International Law as the Constitution of Mankind, in: UN (Hrsg.), *International Law on the Eve of the Twenty-first Century*, 1997, 37 ff.; R. Uerpman, Internationales Verfassungsrecht, *JZ* 56 (2001), 565, 566 ff.; T. Cottier/M. Hertig, The Prospects of 21st Century Constitutionalism, *Max Planck UNYB* 7 (2003), i.E.; siehe auch P.-M. Dupuy, The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited, *Max Planck UNYB* 1 (1997), 1 ff.

⁴⁰ H. Mosler, The International Society as a Legal Community, *RdC* 140 (1974), 1, 31 ff.; Tomuschat (Anm. 4), 72 ff.; B. Fassbender, Der Schutz der Menschenrechte als zentraler Inhalt des völkerrechtlichen Gemeinwohls, *EuGRZ* 2003, 1, 2 ff.

⁴¹ Franck (Anm. 16), 47 ff.; Stein (Anm. 2), 533 f.; M. Beutz, Functional Democracy: Responding to Failures of Accountability, *Harv. JIL* 44 (2003), 387, 391 ff.

mokratischen Vorgaben für die Staaten verdichtet und mit größerer Wirksamkeit durchsetzt.⁴²

3. Globalisierung als Popanz

Als letzte Position zur Auswirkung der Globalisierung auf das demokratische Prinzip sei die der Zweifler genannt. Sie bestreiten, dass die Verknüpfungen der verschiedenen Lebensbereiche zwischen den Staaten ein Ausmaß erreicht hat, welches die Wirksamkeit des demokratischen Prinzips in den westlichen Nationalstaaten wirklich untergräbt. Besonders verbreitet ist diese Position im gewerkschaftsnahen Bereich.⁴³ Immerhin kann sie darauf verweisen, dass der demokratische Nationalstaat weiterhin um die 50 % des Bruttoinlandsproduktes umverteilt und somit der politische Zugriff weiter besteht. Die wesentlichen Umverteilungs- und Sicherheitsentscheidungen fallen weiterhin im nationalen Rahmen.

IV. Strategien zur Wahrung des demokratischen Prinzips

Der Schwerpunkt der bisherigen Forschung zum Verhältnis von demokratischem Prinzip und Globalisierung liegt auf der Diagnose des Verhältnisses. Gleichwohl gibt es zahlreiche Überlegungen, wie das demokratische Prinzip in der Globalisierung gewahrt werden kann; einige seien im Folgenden vorgestellt.⁴⁴ Sie bilden einen Teilaspekt der Diskussion über die Legitimität des Völkerrechts, also der Akzeptanzwürdigkeit völkerrechtlicher Regeln.⁴⁵ Letztere reicht über die Erörterung des demokratischen Prinzips hinaus, da nach verbreiteter Auffassung auch andere Momente legitimitätsstiftend wirken können, insbesondere die Anerkennung

⁴² Bis hin zur Intervention aus Gründen der Durchsetzung des demokratischen Prinzips: früh hierzu O. Schachter, *The Legality of Pro-Democratic Invasion*, AJIL 78 (1984), 645, 649 ff.; M. Halberstam, *The Copenhagen Document: Intervention in Support of Democracy*, Harv. JIL 34 (1993), 163, 175; F. Tesón, *A Philosophy of International Law*, 1998, 55, 57; kritisch M. Koskeniemi, *Die Polizei im Tempel*, in: Brunkhorst (Hrsg.), *Einmischung erwünscht? Menschenrechte und bewaffnete Intervention*, 1998, 63, 64 ff.

⁴³ Altvater/Mahnkopf (Anm. 23), 383.

⁴⁴ Eine Übersicht mit jeweils unterschiedlichen Klassifikationen Beck (Anm. 8), 218 ff.; Volkman (Anm. 7), 598 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen. Die unterbreitete Angebotspalette variiert erheblich. So findet sich etwa in der politikwissenschaftlichen Übersicht zu Vorschläge zum Umgang mit dem Demokratieprinzip in der Globalisierung bei K.D. Wolf (*Die Neue Staatsraison – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, 2000, 177 ff.) nicht die Position, die die Selbstbestimmung eines Volkes in den Mittelpunkt stellt. Damit geht sie an einem bedeutenden rechtswissenschaftlichen Demokratieverständnis vorbei.

⁴⁵ Zu dieser allgemeineren Diskussion D. Bodansky, *The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law*, AJIL 93 (1999), 596 ff.; P.-T. Stoll, *Globalisierung und Legitimation* (Göttinger Antrittsvorlesung, im Internet verfügbar unter: <<http://www.cege.wiso.uni-goettingen.de/Veranstaltungen/antrittsvorloll.pdf>> (geprüft am 12. September 2003); vgl. auch S. Kadela, *Zwingendes Völkerrecht*, 1992, 130 ff.

und Durchsetzung von Menschenrechten sowie der effektive Umgang mit sozialen Problemen (Frieden, Umweltschutz, Wohlstand, sog. *Out-put* Legitimität).⁴⁶

Bisweilen findet sich der Versuch, entsprechende weitere Momente (Schutz fundamentaler Interessen, regulatorische Leistungen) als Momente des demokratischen Prinzips im Rahmen einer komplexen Demokratietheorie zu präsentieren.⁴⁷ Derartige Konzeptionen erscheinen jedoch, wie Peter M. Huber trefflich formulierte, als "Trick", ein "Demokratiedefizit wegzudefinieren". Die Separierung des *Out-put*-Moments hat im Kontext rechtswissenschaftlicher Theoriebildung zudem den Vorzug, Kollisionen zwischen der Ausgestaltung der Verfahren hoheitlicher Willensbildung mit Blick auf ihre Offenheit und der Qualität der Entscheidungen mit Blick auf ihre Problemlösungskapazität als Prinzipienkollisionen beschreiben und bearbeiten zu können.⁴⁸ Aus diesem Grund bleiben entsprechende Demokratieverständnisse aus den folgenden Ausführungen ausgespart.

Die im Folgenden präsentierten Überlegungen zur Wahrung des demokratischen Prinzips in der Globalisierung haben zumeist noch nicht den Verdichtungsgrad von durchgeformten Modellen, sondern befinden sich in der vorgelagerten Phase der Erprobung von Überzeugungen und Ideen an einem neuen und noch keineswegs vollständig erfassten Gegenstand. Insbesondere in der europäischen Völkerrechtswissenschaft ist das demokratische Prinzip in Anwendung auf den eigenen Gestand (jenseits der Frage der Parlamentarisierung der Auswärtigen Gewalt) noch kein Schwerpunkt der Forschung.⁴⁹ Es taucht als Anforderung an einen Staat auf, wird aber kaum auf die eigene Ebene projiziert.⁵⁰ Daher geht es in der derzei-

⁴⁶ S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 52 (2002), 323, 331 ff.

⁴⁷ Wegweisend F.W. Scharpf, *Regieren in der Europäischen Union*, 1999, 20 ff.; weiter Tietje (Anm. 13), 1095.

⁴⁸ Näher A. von Bogdandy, *Gubernative Rechtsetzung*, 2000, 443 ff.; zum Effizienzprinzip A. van Aaken, "Rational Choice" in der Rechtswissenschaft, 2003, 288 ff.

⁴⁹ Die enge Verbindung der US-amerikanischen Völkerrechtswissenschaft zum Fach International Relations führt zu einer deutlich intensiveren Befassung. Eine neueste Übersicht bieten die Beiträge im *Indiana Journal of Global Legal Issues*, Band 10/1 (2003); auch für die Vereinigten Staaten wird jedoch die Feststellung gemacht, dass die Bearbeitung des Komplexes im embryonalen Zustand ist, C. Ku/H. Jacobson, *Broaching the Issues*, in: dies. (Hrsg.), *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, 2003, 3, 8. In wichtigen Völkerrechtszeitschriften des europäischen Kontinents finden sich hingegen in den letzten sechs Jahren nur ganz vereinzelt Beiträge, in denen dieses Thema als zentrale Fragestellung bearbeitet wird. Das Vereinigte Königreich befindet sich – wie zumeist – auf halben Weg zwischen Europa und den Vereinigten Staaten, ebenso wie das *European Journal of International Law*, etwa mit den Beiträgen von S. Wheatley, *Deliberative Democracy and Minorities*, *EJIL* 14 (2003), 507; *Sur* (Anm. 24), 421; S. Marks, *The End of History? Reflections on some International Legal Theses*, *EJIL* 8 (1997), 449.

⁵⁰ A. Randelzhofer, *Zum behaupteten Demokratiedefizit der Europäischen Gemeinschaft*, in Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, 1994, 39, 40 f.; in Standardlehrbüchern finden sich kaum nähere Ausführungen, vgl. K. Doehring, *Völkerrecht*, 1999, Rdnr. 117, 239 und 990; K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl. 1999, 374 ff.; P. Kunig, *Völkerrecht und staatliches Recht*, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2. Aufl. 2001, 87, 93 f.; M. Shaw, *International Law*, 4. Aufl. 1997, 177 ff.; P. Daillier/A. Pellet, *Droit International Public*, 6. Aufl. 1999, 427 ff.; B. Conforti, *Diritto Internazionale*, 5. Aufl. 1997, 191 ff.; J. González Campos/

tigen Phase der Debatte weniger um unmittelbar realisierungsfähige institutionelle Arrangements als vielmehr die Bestimmung von Fluchtpunkten für deren Entwicklung. Im Folgenden wird eine Klassifizierung unter dem Gesichtspunkt unterbreitet, wie die jeweilige Überlegung das Völkerrecht sehen und welche Entwicklung sie ihm anempfehlen.

1. Staatliche Souveränität als materielle Leitidee

Eine erste Konzeption zum Umgang mit dem demokratischen Prinzip im Prozess der Globalisierung speist sich aus der Überzeugung, dass eine funktionstüchtige Realisierung des demokratischen Prinzips allein im Nationalstaat möglich sei.⁵¹ Sie beruht in der Regel auf einem Demokratieverständnis, das auf Selbstbestimmung abzielt, sei es holistischer oder menschenrechtlicher Provenienz. Das wesentliche Anliegen gilt der Wahrung und Wiedergewinnung des Handlungsspielraums nationaler demokratischer Institutionen, also die Wahrung materiell verstandener staatlicher Souveränität. Konsequenterweise findet sich hier Widerstand gegen die Transnationalisierung gesellschaftlicher Bereiche und eine Autonomisierung der internationalen politischen Willens- und Rechtsbildung.⁵²

a) Koordinationsvölkerrecht als Leitbild

Diese Konzeption kann in die Forderung münden, Entwicklungen und Verwicklungen, die zur demokratiegefährdenden Globalisierung beitragen, zu bremsen oder gar zurückzudrängen und so den demokratischen Nationalstaat als Institution politischer Selbstbestimmung zu wahren. "Soll Staatlichkeit (und damit Demokratie, A. von Bogdandy) erhalten bleiben, erscheint ein Gegensteuern im Globalisierungsprozess notwendig, und zwar in Form eines Kampfes um die Re-Etablierung des Primats der Politik in beherrschbaren Räumen."⁵³ Um der demokratiehemmenden Verflechtung zu begegnen ist auch das Völkerrecht in seiner Entwicklung zu bremsen oder gar zurückzudrängen, soweit es demokratieschädigende Verflechtung stützt oder legitimationsintensive Politikbereiche betrifft. Die Parlamentarisierung der Außenpolitik erscheint in dieser Konzeption nicht als Weg, dem demokratischen Prinzip im Zuge weiterer Verdichtung hinreichend Rechnung zu tragen. Eine Verselbstständigung internationaler Entscheidungspro-

C. Sánchez Rodríguez/P. Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 2002, 432 ff.; anders jedoch M. Herdegen, *Völkerrecht*, 2000, 316 ff.

⁵¹ J. Isensee, *Abschied der Demokratie vom Demos*, FS für Paul Mikat, 1989, 705.

⁵² E.-W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie*, in: ders., *Staat, Nation, Europa*, 1999, 103, 124 f.; im Ergebnis ähnlich Hillgruber (Anm. 4), 1076 ff., 1079; J. Isensee, *Die alte Frage nach der Rechtfertigung des Staates*, JZ 1999, 265 ff.; P. Kahn, *American Hegemony and International Law*, Chicago JIL 1 (2000), 1, 3 ff.; J. Rubenfeld, *Unilateralism and Constitutionalism*, in: Nolte (Hrsg.), *American and European Constitutionalism*, 2004, i. E., Teil IV.

⁵³ Böckenförde (Anm. 52), 123.

zesse ist mangels eines globalen Demos erst recht kein empfehlenswerter Weg. Globalisierung gilt diesem Verständnis oft als zweifelhaftes Instrument zur Steigerung gesellschaftlichen Reichtums und individueller Handlungsoptionen oder aber dem Demokratieprinzip wird ein grundsätzlicher Vorrang zugewiesen.

Übersetzt in die Kategorien des Völkerrechts handelt es sich um eine Position, welche das Koordinationsvölkerrecht⁵⁴ als adäquate Gestalt des Völkerrechts sieht.⁵⁵ Der Souveränitätsbegriff im Sinne staatlicher Unabhängigkeit bildet hier nach ein leitendes materielles Paradigma und vielleicht sogar ein Prinzip im Sinne eines Optimierungsgebots bei der Entwicklung und Ausgestaltung des Völkerrechts. Souveräne Gleichheit und nicht Demokratisierung lautet die Formel für das internationale System.

b) Koordinationsvölkerrecht plus informale Regierungskooperation

Eine Möglichkeit, auf der Grundlage der vorgenannten Prämissen staatliche Kooperation jenseits bloßer Koordination zu erlauben, liegt darin, das Völkerrecht tendenziell als ein bloßes Koordinationsvölkerrecht zu konzipieren und Formen der Kooperation, die tiefer als die Koordination in den Bereich demokratischer Selbstbestimmung eingreifen, außerhalb der Rechtsförmigkeit anzusiedeln. Diese Position steht vor allem der Tendenz internationaler Verrechtlichung und Autonomisierung internationaler Rechtsetzung skeptisch gegenüber.⁵⁶

Vielmehr sollen die – auf vielfachen Ebenen – kooperierenden Vertreter der demokratischen Nationalstaaten das Heft fest in der Hand halten. Im Kern des Internationalen findet sich die mannigfaltige Kooperation gubernativ-technokratischer Eliten.⁵⁷ In der Tat sind besonders wichtige Formen internationaler Politikkoordination inzwischen explizit außerhalb der Rechtsförmigkeit angesiedelt. Der G-8 Prozess, der tief in die ministerielle Politikentwicklung hineinwirkt, erscheint aus dieser Perspektive als prinzipiell zukunftsweisender Modus internationaler Kooperation.⁵⁸

⁵⁴ Hierzu W. Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, 1964, 60 ff.

⁵⁵ P. Weil, *Vers une normativité relative en droit international?*, RGDIP 86 (1982), 5; 44 ff.; diese skeptische Position kann auf einzelne Bereiche beschränkt werden, so mein Vorschlag, Auslegung und Weiterentwicklung des WTO-Rechts einen Ansatz der "koordinierten Interdependenz" zugrunde zu legen, A. von Bogdandy, *Law and Politics in the WTO. Strategies to Cope With A Deficient Relationship*, Max Planck UNYB (2002), 609, 612 und 653 ff.

⁵⁶ J. Goldstein/M. Kahler/R.O. Keohane/A.-M. Slaughter, *Introduction: Legalization and World Politics*, *International Organisation* 54 (2000), 385 ff.

⁵⁷ G. Junne, *Theorien über Konflikte und Kooperation zwischen kapitalistischen Industrieländern*, in: Rittberger (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen* (PVS Sonderheft 21/1990), 1990, 353, 364 ff.; A.-M. Slaughter, *The Real New World Order*, *Foreign Affairs* 76 (1997), 183, 184 ff.; R. Stewart, *Administrative Law in the 21st Century*, *N.Y.U. L.Rev.* 78 (2003), 437, 455f.

⁵⁸ Siehe die Beiträge in den Sammelbänden J. Kirton/G. von Furstenberg, *New Directions in Global Economic Governance*, 2001 und J. Kirton/J. Daniels/A. Freytag, *Guiding Global Order*, 2001; sowie P. Hajnal, *The G7/G8 System – Evolution, Role and Documentation*, 1999.

c) Unilateralismus

Eine dritte Option unter diesem Primat nationaler Souveränität, welche sogar erlaubt, die Gewinne der Globalisierung mitzunehmen, lautet: Unilateralismus.⁵⁹ Eine demokratische Rechtfertigung von unilateraler Politik ist leicht konstruierbar. Nach verbreitetem Verständnis bezieht sich das Demokratieprinzip einer Verfassung allein auf das Verhältnis der unter dieser Verfassung Herrschenden zu dem Staatsvolk. Auswirkungen der Herrschaft auf Fremde oder andere Völker liegt danach außerhalb des Gesichtskreises dieses Prinzips.⁶⁰

Wenn nun Globalisierung als erwünscht oder aber unverrückbar gilt, dann liegt unter diesem Verständnis der Schluss nahe, die Globalisierung nach Möglichkeit entsprechend den Vorstellungen zu gestalten, die im internen demokratischen Prozess gefunden wurden. Deren Durchsetzung gegen die Interessen anderer Staaten und Fremden kann danach als Weg der Verwirklichung des für die Herrschenden relevanten demokratischen Prinzips, nämlich desjenigen der Verfassung, welche ihre Herrschaft begründet, gedeutet werden. So gewinnt etwa die Durchsetzung US-amerikanischer Sicherheitsvorstellungen gegen Afghanistan oder den Irak eine demokratische Dimension.⁶¹

Gewiss müssen Vertreter der demokratiethoretischen Position, die allein auf das eigene Volk oder die eigenen Staatsbürger abstellt, nicht zwangsläufig den Unilateralismus verfechten. Es kann in einer Abwägung mit anderen Prinzipien, etwa dem Prinzip des offenen Staates, sehr wohl zu anderen Lösungen kommen.⁶² Es ist jedoch wichtig zu sehen, dass – wie immer die Abwägung im Einzelnen ausgeht – die Offenheit des Staates unter diesem Demokratieverständnis stets in einer Beschränkung des demokratischen Prinzips mündet.

2. Vom Völkerrecht zum kosmopolitischen Recht

Den stärksten Kontrast zum vorgenannten Verständnis formulieren die Vertreter eines kosmopolitischen Rechts als Vollendung des normativen Projekts der Moderne. Dieses Recht soll Grundlage und Ausdruck einer demokratischen weltum-

⁵⁹ Für die völkerrechtliche Herleitung eines singulären amerikanischen Status M. Reisman, *Assessing Claims to Revise the Laws of War*, AJIL 97 (2003), 82 ff., 90; als Ausdruck demokratischer Verfasstheit Kahn (Anm. 52), 10 ff., 18; Rubenfeld (Anm. 52), Teil II; zu dem konzeptionellen Hintergrund ausf. E. Afsah, *Creed, Cabal or Conspiracy – The Origins of the Current Neo-Conservative Revolution in US Strategic Thinking*, German Law Journal 4 (2003), No. 9, 901 ff.

⁶⁰ Besonders krass Kahn (Anm. 52), 8.

⁶¹ Siehe die National Security Strategy der USA: "In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life." The National Security Strategy of the United States of America, White House, September 2002, III., im Internet zugänglich unter: <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm#nss1>>, (geprüft am 12. September 2003). In diesem Sinne kann auch Art. I-3 Abs. 4 Satz 1 des Konventsentwurfs für einen Verfassungsvertrag (EuGRZ 30 (2003), 357 ff.) gedeutet werden, welcher lautet: "In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen."

⁶² Beispielhaft BVerfGE 89, 155, 185 f.

spannenden Föderation oder kosmopolitischen Demokratie sein, die Entwicklungslogik der Moderne weist somit über den Nationalstaat als bloßer Zwischenstufe hinaus. Dieses Verständnis beruht auf einer langen Tradition, die im Völkerrecht des 20. Jahrhunderts bedeutende Zeugnisse hinterlassen hat.⁶³ Seine wesentliche Überzeugung lautet, dass allein eine demokratisch verfasste Weltpolitik dasjenige Recht setzen kann, welches der Globalisierung eine der Menschheit adäquate Gestalt gibt. Die politikgestaltende Ebene muss selbst demokratisch operieren, um dem demokratischen Prinzip zu genügen.⁶⁴ Grundlage ist zumeist ein menschenrechtliches Verständnis der Demokratie, dem es zudem tendenziell um Selbstbestimmung geht: Nur ein emphatisches Demokratieverständnis⁶⁵ findet in der Regel die Kraft, weithin als utopisch erachtete Zielzustände politiktheoretisch oder gar ethisch⁶⁶ einzufordern.

Die Forderung einer demokratischen Weltföderation kann aus dem Demokratieprinzip der staatlichen Verfassung rechtlich begründet werden. Liest man das Demokratieprinzip als Gebot, prinzipiell Fremdbestimmung zu minimieren, so besteht im Zeitalter der Globalisierung ein strukturelles Demokratiedefizit: Externitäten staatlicher Maßnahmen auf Menschen in anderen Staaten sind der Regelfall, diese Menschen können ihre Präferenzen und Interessen jedoch mangels Bürgerstatus kaum in den demokratischen Prozess des regelnden Staates einbringen. Vor diesem Hintergrund bietet die Öffnung gegenüber globalen demokratischen Institutionen einen Königsweg, um ein demokratisches Defizit des staatlichen Willensbildungsprozesses zu überwinden. Das staatliche Demokratieprinzip wirkt in dieser Lesart in einem fast hegelschen Sinne auf seine – zumindest partielle – Aufhebung hin.

In neueren völkerrechtlichen Arbeiten, die der Vision einer Weltföderation verpflichtet sind, wird in der Regel das demokratische Problem allenfalls gestreift.⁶⁷

⁶³ G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec Le Traité de Paix*, 1919, 101 f., 105 f.; ders., *Précis de droit des gens*, Bd. 1, 1932, 188 ff.; W. Schücking, *Die Organisation der Welt*, in: FS für Paul Laband, Band 1, 1908, 533 ff.; Kelsen als bedeutendster Vertreter des völkerrechtlichen Monismus hat sich hingegen skeptisch geäußert, siehe nur H. Kelsen, *Peace Through Law*, 1944, 9 ff.

⁶⁴ Explizit vor allem im Bereich der politischen Philosophie, D. Archibugi, *Principi di democrazia cosmopolita*, in: ders./Betham, *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, 1998, 66, 90 f. Bisweilen sieht diese Position gar eine Vermachtung des nationalen Repräsentationsprozesses, wonach der auf nationalen Wahlen beruhende Strom demokratischer Legitimität nur noch ein armseliges Rinnsaal ist, kaum in der Lage, folgenschwere Entscheidungen von Regierungsvertretern auf der internationalen Ebene zu legitimieren, vgl. die bei H. Brunkhorst, *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, 2002, 20, wiedergegebene Formel der Demonstrationen von Genua, die den versammelten Staats- und Regierungschefs entgegenriefen, "Voi 68, Noi 6 000 000 000".

⁶⁵ Zu diesem Verständnis F. Müller, *Demokratie zwischen Staatsrecht und Weltrecht*, 2003, 11 ff.; J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 1992, 532 f. und passim; C. Offe/U.K. Preuß, *Democratic Institutions and Moral Resources*, in: Held (Hrsg.), *Political Theory Today*, 1991, 143 ff.

⁶⁶ In diesem Sinne O. Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, 2. Aufl., 2002, 267.

⁶⁷ Vgl. nur B. Fassbender, *The U.N. Charter as a Constitution*, *Colum. JTL* 36 (1998), 574 ff.; ders., *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, 1998, 301 ff.; S. Hobe (Anm. 8), 281; J. Delbrück, *Wirksameres Völkerrecht oder neues "Weltinnenrecht"*, in: ders., *Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung*, 1996, 318 ff.

Die einschlägigen konzeptionellen Arbeiten entstammen zumeist anderen Disziplinen; sie sind vielgestaltig.⁶⁸ Als Schlüssel für eine Demokratisierung gilt oft eine globale Institution parlamentarischer Natur als Kristallisationspunkt globaler demokratischer Prozesse.⁶⁹ Nicht selten wird die Europäische Union mit ihrem dualen Legitimationsstrang als beispielgebend angesehen.⁷⁰ Danach sind die Verfassungen der etablierten demokratischen Nationalstaaten zwar nicht als Bauplan, wohl aber als Leitsterne einer globalen Ordnung zu begreifen. Andere Autoren erwägen neue Sets von Institutionen, unter denen repräsentativen Organen eine nur nachgeordnete Rolle zukommt, um das demokratische Prinzip auf Weltebene zu verankern.⁷¹

Wie auch immer: Rechtsetzung in den derzeitigen Formen des Völkerrechts gilt hier als ungenügend und muss auf eine solide eigene demokratische Basis gestellt werden. Viele Vertreter dieses Verständnisses, soweit sie nicht allein rechtlich-institutionell argumentieren, setzen dabei große Hoffnungen auf die transnational operierenden Nicht-Regierungsorganisationen, die sie als Kerne einer künftigen demokratischen Weltöffentlichkeit als Grundlage globaler demokratischer Institutionen deuten.⁷²

3. Ausbau des Kooperationsvölkerrechts

Ein drittes Lager versammelt Konzeptionen, welche den kooperationsoffenen demokratischen Nationalstaat und entsprechend das Kooperationsvölkerrecht als Fokus der Überlegungen wählen. Die Kernüberzeugung lautet, dass der demokratisch verfasste Nationalstaat der wesentliche Rahmen zur Verwirklichung des demokratischen Prinzips sowie Angelpunkt des internationalen Systems ist und die Herausforderung der Globalisierung im Lichte seiner Prinzipien in enger Zusammenarbeit mit anderen Staaten unter Zuhilfenahme internationaler Organisationen durchaus meistern kann.⁷³ Dieses Lager stellt durchaus eine Fragmentierung des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung fest.⁷⁴ Diese Fragmentierung

⁶⁸ Die theoretische Breite dieses Ansatzes zeigt sich, vergleicht man etwa O. Höffes kantianisch ansetzendes Buch *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung* (Anm. 66), mit dem hegelianischen Ansatz von H. Brunkhorst, *Solidarität* (Anm. 64), 110 und 184.

⁶⁹ Mit konkreten Vorschlägen etwa Archibugi (Anm. 64), 98 ff., 109; weiter D. Held, *Democracy and the Global Order*, 1995, 278 ff.; ders., *Kosmopolitische Demokratie und Weltordnung. Eine neue Tagesordnung*, in: Lutz-Bachmann/Bohman (Hrsg.), *Frieden durch Recht*, 1996, 220 ff., 232.

⁷⁰ Früh J. Monnet, *Memoires*, 1976, 617; weiter E.U. Petersmann, *The Transformation of the World Trading System Through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization*, *EJIL* 6 (1995), 161, 221.

⁷¹ Müller (Anm. 65), 143.

⁷² Brunkhorst (Anm. 64), 209 ff.; Müller (Anm. 65), 139.

⁷³ In der Perspektive der Steuerungstheorie wird dies oft mit dem Begriff der "global governance" bezeichnet, vgl. Enquetekommission – Zusammenfassung (Anm. 8), 76 ff.; K. König, *Governance als Steuerungskonzept*, in: ders./Adam/Speer/Theobald, *Governance als entwicklungs- und transformationspolitisches Konzept*, 2002, 9 ff.

erschüttert – so die Kernüberzeugung – nicht die beiden Prämissen der Herrschaft des demokratischen Prinzips im staatsrechtlichen Sinne: die hinreichende Tragfähigkeit der durch nationale Wahlen vermittelten Legitimität und die grundsätzliche Durchsetzungsmöglichkeit des hoheitlichen Willens nach innen.

Das Prinzip des offenen Staates und die Einbindung der Bundesrepublik in internationale Rechtsregime kooperationsrechtlicher Natur werden unter dem Grundgesetz als verfassungsrechtliches Prinzip und Staatszielbestimmung formuliert.⁷⁵ Sie können aber auch demokratietheoretisch und rechtsdogmatisch aus den Staatsverfassungen begründet werden. Eine entsprechende Herleitung erfordert ein menschenrechtliches Verständnis des staatsrechtlichen Demokratieprinzips, das nicht nur auf das Staatsvolk und die Staatsbürger schaut, sondern die Berücksichtigung ausländischer betroffener Interessen als demokratisch geboten einfordert.⁷⁶ Unter diesem Verständnis erlangt das Völkerrecht eine eigene demokratische Dignität, die staatlichem Recht nicht zugänglich ist, da das Völkerrecht der regelmäßige Weg ist, eine Mitbestimmung ausländischer Betroffener in den Rechtsetzungsverfahren zu eröffnen.⁷⁷

Dieses Lager grenzt sich gegenüber dem souveränitätszentrierten Lager Völkerrechts skeptikern dadurch ab, dass die Öffnung gegenüber internationalem Recht und internationaler Politikgestaltung nicht zwingend als Nachteil für das demokratische Prinzip verstanden wird. Vielmehr vermittelt die Öffnung nach dieser Lesart ein eigenes demokratische Potenzial, das der geschlossene oder hegemoniale Staat nicht erreicht. Der Verlust an Selbstbestimmung wird durch ein Mehr an transnationaler Beteiligung wettgemacht. Gegenüber dem kosmopolitischen Lager erfolgt die grundsätzliche Unterscheidung dadurch, dass globale demokratische Institutionen als empirisch aussichtslos und als juristisch-politisches Projekt normativ problematisch angesehen werden; zudem wird – in kantianischer Tradition – eine Welt-

⁷⁴ C. Walter, *Constitutionalizing (Inter)national Governance*, GYIL 44 (2001), 170 ff.

⁷⁵ H. Mosler, *Die Übertragung von Hoheitsgewalt*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII, 1992, § 175, Rdnr. 14; Tietje (Anm. 13), 1087.

⁷⁶ S. Langer, *Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung*, 1995, 23 ff., 51; zum entsprechenden Verständnis des Souveränitätsbegriffs Dahm/Delbrück/Wolfrum (Anm. 4), 218 ff.; R. Wahl, *Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung*, 2003, 17. Dieser Gedanke findet sich auch in BVerfGE 83, 37, 52: Es entspreche der demokratischen Idee, eine Kongruenz zwischen den Inhabern politischer Rechte und den dauerhaft einer bestimmten staatlichen Herrschaft Unterworfenen herzustellen.

Diese Konzeption kann auch auf einer Kombination von holistischem und menschenrechtlichem Verständnis aufbauen; beide sind kombinierbar. Rechtsdogmatisch kann unter dem Grundgesetz entweder Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ein Begriff des Volkes unterlegt werden, der sich nicht auf die Summe der Staatsangehörigen beschränkt, oder aber diese Bestimmung wird als allein partielle Definition des Demokratiebegriffs verstanden, siehe M. Zuleeg, *Kommunalwahlrecht für Unionsbürger*, in: FS für Dian Schefold, 2001, 117, 118 f.

⁷⁷ Einige Berichte des Berufungsgremiums der WTO erscheinen durch dieses Verständnis inspiriert, zuerst WT/DS2/AB/R US – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Report of the Appellate Body adopted on 29 April 1996; WT/DS58/AB/R United States – Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products, Recourse to Article 21.5 DSU.

föderation als tendenziell despotisch begriffen.⁷⁸ Anders als das vierte Lager (unten, IV., 4.) wird weiterhin vom Primat des Staates gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Bereichen ausgegangen. Dieses Lager versammelt die meisten Völkerrechtler. In ihm können wiederum zwei Positionen danach unterschieden werden, in welchem "legitimatorischen Setting" die Kooperation erfolgen soll.

a) Das unitarische Legitimationsmodell

Unter der ersten Position wird das demokratische Prinzip institutionell allein durch Akteure verwirklicht, deren Legitimation den Wahlen einer Bürgerschaft entstammt. Demokratische Qualität können nur solche Akte haben, die entweder vom Wahlkörper selbst vorgenommen werden oder aber sich auf seine Entscheidung zurückführen lassen. Nach diesem Verständnis können vor allem Verbesserungen im Wahlverfahren, eine bessere parlamentarische Anbindung von Exekutive und Exekutive⁷⁹ die Einrichtung internationaler parlamentarischer Organe⁸⁰ oder aber Referenden den demokratischen Gehalt eines politischen Systems steigern.

Verfahren der Betroffenenbeteiligung oder der Beteiligung sonstiger zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungsverfahren ist hingegen keine positive Relevanz für das demokratische Prinzip zuzumessen. Vielmehr wirft das demokratische Prinzip ein negatives Licht auf derartige Beteiligungsverfahren, droht doch der maßgebliche Legitimationszusammenhang geschwächt zu werden. In diesem Punkt findet sich das maßgebliche Abgrenzungskriterium gegenüber der nachfolgenden Position (IV 3 b): Es ist die Überzeugung, dass die Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere von Nicht-Regierungsorganisationen, nicht in der Lage ist, den demokratischen Gehalt der internationalen Politik zu stärken: Es seien keine Verfahren ersichtlich, wie zivilgesellschaftliche Partizipation so eingebracht werden kann, dass diese demokratischen Anforderungen entspricht.⁸¹

Die demokratische Offenheit gegenüber den Interessen der Bürger anderer Staaten wird danach verfahrensrechtlich über die Regierungszusammenarbeit sowie von nationalen Regierungen beschickte und kontrollierte internationale Organe durchgeführt. Der internationale politische Prozess als solcher bleibt exekutivistisch-technokratisch geprägt. In diesem Rahmen unterliegen weitere internationale Verrechtlichung und eine – vorsichtige – Fortentwicklung internationaler Organisationen ("Konstitutionalisierung des Völkerrechts"⁸²) keinen grundsätzlichen Bedenken.

⁷⁸ I. Kant, Zum ewigen Frieden, in: ders., Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik, K. Vorländer (Hrsg.), 1964, 115, 147.

⁷⁹ Vgl. nur R. Wolfrum, Kontrolle der auswärtigen Gewalt, VVDStRL 56 (1997), 38 ff., 45 ff., 61 f.; weiter K. Hailbronner, Kontrolle der auswärtigen Gewalt VVDStRL 56 (1997), 7 ff.

⁸⁰ S. Kadelbach, Die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns bei der Beschlussfassung in internationalen Organisationen, in: Geiger (Hrsg.), Neue Probleme der parlamentarischen Legitimation im Bereich der auswärtigen Gewalt, 2003, 41, 56 f.

⁸¹ Stoll (Anm. 45), V A 4 b, VII.

Die zentrale Überzeugung lautet, dass es deren weiterer Autonomisierung des Völkerrechts zwecks adäquater Problemlösung bedarf. Es sind in dieser Lesart nicht Beschränkungen des demokratischen Prinzips, die das legitimatorische Kernproblem des Völkerrechts bilden: Im Mittelpunkt der Sorge steht vielmehr die Wahrung rechtsstaatlicher Postulate.⁸³ Insgesamt lautet die Vision: Es kann keine demokratische Weltföderation geben, wohl aber eine Welt rechtsförmig kooperierender nationalstaatlicher Demokratien, und sie zu verwirklichen ist der eigentliche Beruf unserer Zeit.

b) Das pluralistische Legitimationsmodell: Zivilgesellschaft als Zukunftsformel

Nach der zweiten Position kann hingegen das Kooperationsvölkerrecht substantiell an eigenem demokratischen Gehalt gewinnen, wenn es sich neuen Partizipationsformen öffnet. Die Schlüsselüberzeugung lautet, dass die Einbindung von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Exponenten einer internationalen Zivilgesellschaft den demokratischen Gehalt der einschlägigen internationalen Politik steigern kann.⁸⁴ Diese Position verfißt in aller Regel einen menschenrechtlichen Demokratiebegriff im Sinne der Partizipationschance des einzelnen.⁸⁵

Es geht um eine Ausgestaltung des Entscheidungssystems dergestalt, dass zivilgesellschaftliche Akteure an hoheitlichen Entscheidungen partizipieren bzw. Forderungen, Bewegungen und Werte aus der Gesellschaft in die Verfahren einbringen können. Partizipationsformen neben den Wahlen können Verwirklichungsformen des Demokratieprinzips bilden.⁸⁶ Von großer demokratischer Bedeutung ist unter dieser Position auch die Transparenz internationaler Politik, da unerlässlich für die zielgerichtete demokratische Einflussnahme der entstehenden internationalen Öffentlichkeit.

⁸² Uerpmann (Anm. 39), 565 ff.

⁸³ Vgl. nur J. Bourgeois, On the Internal Morality of WTO Law, FS für Claus-Dieter Ehlermann, 2002, 39 ff.; J.A. Frowein, Issues of Legitimacy around the United Nations Security Council, FS für Tono Eitel 2003, 121, 122 ff.

⁸⁴ Enquete-Kommission (Anm. 8), 439 ff.; aus dem kaum übersehbaren Schrifttum B.-O. Bryde, Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts, Der Staat 42 (2003), 1, 8 ff.; R. Khan, The Anti-Globalization Protests: Side-show of Global Governance, or Law-making on the Streets?, ZaöRV 61 (2001), 323; Charnovitz (Anm. 31), 299.

⁸⁵ Zum Teil können institutionelle Arrangements entsprechend dieser Position als Vorstufe zu einer Weltföderation begriffen werden, H. Steiger, Brauchen wir eine Weltrepublik?, Der Staat 42 (2003), 249.

⁸⁶ Die nähere Ausgestaltung variiert stark zwischen den einzelnen Sachbereichen. Von besonderem Interesse war in den letzten Jahren insbesondere der Zugang von zivilgesellschaftlichen Akteuren zum WTO-Streitbeilegungsmechanismus; zu diesem Komplex P. Mavroidis, *Amicus Curiae* Briefs before the WTO: Much Ado about Nothing, in: FS für Claus-Dieter Ehlermann, 2002, 317 ff. und D. Steiger, *Amicus Curiae*: Participant or Friend? The WTO and NAFTA Experience, ebenda, 419 ff.; H. Ascensio, *L'amicus curiae* devant les juridictions internationales, RGDIP 105 (2001), 897 ff.

4. Demokratie nach dem Ende des Primats des Politischen

Alle bisherigen Überlegungen beruhen auf der Prämisse eines Primats des Politischen gegenüber anderen gesellschaftlichen Bereichen. Zahlreiche Wissenschaftler diagnostizieren jedoch – zum Teil gerade wegen der Globalisierung – einen Verlust dieses Primats und stattdessen neue Unordnung, überbordende Differenzierung und Fragmentierung, ein neues Mittelalter.⁸⁷ Der Primat des Nationalstaats gegenüber den anderen gesellschaftlichen Bereichen sei substantiell erodiert, sodass keine übergreifenden Organisationsleistungen erbracht werden könnten. Jede Konzeption, welche zur Verwirklichung demokratischer Prinzipien auf hoheitliche Institutionen schaut und von einem Primat des Politischen ausgeht, verfehlt danach die sich ausbildende Wirklichkeit in der Globalisierung.

Mit Blick auf die Zukunft des demokratischen Prinzips in der Globalisierung sind sich die Vertreter dieser Vision zumeist⁸⁸ einig, dass die in staatlichen Verfahren organisierte Demokratie zu einer weitgehend hohlen Form geworden ist, was die politische Apathie vieler Bürger als Ausdruck intuitiven Scharfsinns erscheinen lässt. Manche Autoren diagnostizieren – keineswegs jubelnd – insgesamt ein Ende der Demokratie.⁸⁹ Die Wissenschaft vom öffentlichen Recht kann an einer solchen Aussage nicht achselzuckend vorübergehen. Sollte die Diagnose überzeugen, so wäre eine fundamentale Neuorientierung verfassungsrechtlicher Arbeit geboten, etwa ein neues Verständnis der Grundrechte als Instrumente des Schutzes der individuellen Sphäre gegenüber Übergriffen auch aus dem gesellschaftlichen Bereich.⁹⁰ Der verbreitete Anspruch des Verfassungsrechts, normative Grundüberzeugungen gesellschaftsweit wirksam werden zu lassen, müsste dann auf neuen Wegen verfolgt werden.

Es gibt beachtliche Überlegungen auf dieser Grundlage, neue Wege zur Verwirklichung des demokratischen Prinzips zu finden. Sie können am ehesten als kontrollorientiert beschrieben werden. Gunther Teubner etwa konstatiert auf die Ausbildung von Gegenmacht in einem System konkurrierender Teilsysteme, die ihrerseits intern durch die Ausbildung "dualer Sozialverfassungen" – d.h. die binnensystemische Differenzierung in Spontan- und Organisationsbereiche – demokratisiert werden sollen.⁹¹ Ein Weg zur Wahrung des demokratischen Prinzips wird auch darin vermutet, dass neues Recht in der Weltgesellschaft zunehmend

⁸⁷ Vgl. oben, III. 1. c).

⁸⁸ Anders aber etwa H. Willke, *Ironie des Staates*, 1992, bei dem der Staat nach knapp 400 Seiten Dekonstruktion auf 10 Seiten wie der Phönix aus der Asche als "local hero" wiederentsteht.

⁸⁹ J.-M. Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, 1994, 13 f., 162 und passim; in diese Richtung auch Böckenförde (Anm. 52), 116; R. Dahl, *Can International Organizations be Democratic?*, in: Shapiro/Hacker-Cordón (Hrsg.), *Democracy's Edges*, 1999, 19 ff.

⁹⁰ D. Thüner, *Modernes Völkerrecht: Ein System im Wandel und Wachstum – Gerechtigkeitsgedanke als Kraft der Veränderung?*, *ZaöRV* 60 (2000), 557, 587 ff.; G. Teubner, *Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*, *ZaöRV* 63 (2003), 1, 4 f.; Guéhenno (Anm. 89), 14: "Wir müssen also die Gesetze dieses neuen Zeitalters verstehen, nicht um dagegen anzukämpfen – das wäre verlorene Mühe –, sondern um von der Idee der Freiheit das zu retten, was man retten kann und muß".

nicht auf Entscheidungen von Hoheitsträgern beruhe, sondern spontan – etwa in Skandalisierungsprozessen der Weltgesellschaft selbst – entstehe.⁹² Die Anbindung dieser Konzeption an das überkommene Verständnis des demokratischen Prinzips steht noch aus.

Aus dem politikwissenschaftlichen Schrifttum lassen sich Positionen der "Governance"-Debatte in diesem Lager verorten, soweit konsensuale Formen der Politikentwicklung und –implementierung unter Einbeziehung von großen Unternehmen, ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in einem weitgehend fragmentierten internationalen System als Weg in die Zukunft betrachtet werden.⁹³ Demokratiethoretisch lassen sich derartige Verständnisse am ehesten im Modell der assoziativen Demokratie einordnen,⁹⁴ wonach Demokratie sich in den Verhandlungen zwischen den Repräsentanten kollektiver Interessen realisiert.

V. Perspektiven der Forschung

Die Frage nach den Auswirkungen der Globalisierung auf bestehende Realisierungsformen des demokratischen Prinzips findet ebenso unterschiedliche Antworten wie die nach adäquaten Strategien, die Wirklichkeitsmächtigkeit dieses Prinzips in der Globalisierung zu wahren. Einflussreiche Analysen wie Strategien des Umgangs mit dieser Herausforderung stehen tendenziell im Widerstreit. Diese Vielstimmigkeit ist angesichts der Diffusität des Phänomens und seiner Entwicklungsdynamik zu begrüßen: Sie schützt gegen problematische Blickverengungen und vorschnelle Festlegungen.

Weitere Forschungen sollten – hierin liegt die zentrale Proposition dieses Beitrags – um Transparenz und Ausformulierung hinsichtlich der jeweiligen argumentativen Prämissen bemüht sein: Damit wären mögliche Verständnisse des geltenden Rechts und Optionen seiner politischen wie rechtsimmanenten Fortentwicklung besser zu durchdringen. Anders als im demokratischen Verfassungsstaat erscheint im rechtswissenschaftlichen Umgang mit dem demokratischen Prinzip auf transnationaler Ebene derzeit eine grundsätzliche Auseinandersetzung angezeigt, da ein gemeinsamer Weg der verschiedenen Verständnisse und Optionen kaum auszumachen ist.

⁹¹ G. Teubner, *Privatregimes: Neo-spontanes Recht und duale Sozialverfassung in der Weltgesellschaft*, FS für Spiros Simitis, 2000, 437, 447 f.; ders., *Globale Zivilverfassungen* (Anm. 90), 25 f.

⁹² Teubner, *Globale Bukowina* (Anm. 34), 255; A. Fischer-Lescano, *Globalverfassung: Verfassung der Weltgesellschaft*, ARSP 2002, 349, 356 ff.

⁹³ Commission on Global Governance (Hrsg.), *Issues in Global Governance/Our Global Neighborhood*, 1995, 253 ff.

⁹⁴ J. Cohen/J. Rogers, *Solidarity, Democracy, Association, and P. Schmitter, Interest, Association, and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy*, in: Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*, 1994, 136 und 161; A. Martinelli, *Governance globale e responsabilità democratica*, in: Bruni/Ronzitti (Hrsg.), *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2001, 2001, 47, 51 ff.

Für die völkerrechtliche Forschung in Deutschland ist festzuhalten, dass sie das problematische Verhältnis von Demokratie, Globalisierung und Völkerrecht stärker bearbeiten sollte, will sie weiterhin Anregungen zum Umgang mit den zentralen Herausforderungen ihres Gegenstandes geben. Eine konsequente Bearbeitung des Völkerrechts als öffentlich-rechtliches Recht⁹⁵ wird zudem kaum umhinkönnen, es stärker in der Perspektive des demokratischen Prinzips zu beschreiben.

Summary⁹⁶

Democracy, Globalisation, Future of Public International Law – a Stocktaking

Globalisation's meaning for the democratic principle is controversial. The spectrum of pertinent diagnoses ranges from that of extreme danger to one of substantive strengthening, that of proposals from accepting a withering away of democracy to national "self-defense" or the vision of a global democratic federation. The impact of the democratic principle within globalisation raises a number of most divergent answers, both in its descriptive and normative aspects. Whereas most theories and understandings of democracy agree by now on the fundamental institutional features how to realise the democratic principle within a State, there is no common line how to respond to the challenge of globalisation. On the contrary: influential analyses and proposals tend to conflict.

Against this background this article provides a stocktaking from a German perspective of influential positions according to categorised diagnoses and proposals. In doing so the focus is not on their "correctness": all of the positions portrayed contain plausible accounts, observations and proposals that this article will not evaluate, but instead bring into a regime with a view to their conceptions of the further development of international law.

This agenda is carried out in three steps. The first step serves to outline the term globalisation as well as that of democracy (II.). The second presents important conceptions relating to the impact of globalisation on the reality of the democratic principle in a world organised around statehood (III.). The third step then submits conceptions for the protection and development of the democratic principle in the process of globalisation. It attempts to present the different understandings of democracy which underpin the various conceptions as well as their relationship to visions relating to the further development of international law. The article leads to the conclusion that the theoretical discussion of democracy finds today on the transnational level its most important field of practical relevance.

⁹⁵ Tietje (Anm. 13), 1096; vorsichtiger P. Kunig, *Völkerrecht als öffentliches Recht – ein Glasperlenspiel*, GS für Eberhard Grabitz, 1995, 325, 345 f.

⁹⁶ Summary by the author.

