

Zürn, Michael

### Article — Published Version

## Öffentlichkeit und Global Governance

Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft

### Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Zürn, Michael (2021) : Öffentlichkeit und Global Governance, Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, ISSN 1861-8588, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Iss. Sonderband 37, pp. 160-187, <https://doi.org/10.5771/9783748912187-160>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/262288>

#### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

#### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Öffentlichkeit und *Global Governance*<sup>1</sup>

### Einleitung

Auf den ersten Blick scheint das Thema der Rolle und Funktion von Öffentlichkeit im Kontext der *Global Governance* knapp abgehandelt werden zu können. Wenn man unter Öffentlichkeit eine »Sphäre kommunikativen Handelns mit bestimmten anspruchsvollen Merkmalen und Funktionen«<sup>2</sup> versteht, fällt das Urteil für die globale Ebene negativ aus. Es gibt sie nicht und es wird sie auf absehbare Zeit nicht geben. Empirische Annäherungen an ein anspruchsvolles Konzept der Öffentlichkeit<sup>3</sup>, dessen Genealoge Jürgen Habermas in »Strukturwandel der Öffentlichkeit«<sup>4</sup> beschrieben und dessen Normativität er später in »Faktizität und Geltung«<sup>5</sup> entfaltet hat, scheinen nur im Kontext des liberal-demokratischen Staates möglich zu sein. Auf der globalen Ebene fehlt nach weitverbreiterter Ansicht hingegen schon die Voraussetzung für ein anspruchsvolles Konzept der Öffentlichkeit: eine Selbstbeschreibung der Weltgesellschaft als Kollektiv mit Gemeinwohlvorstellungen. Dennoch versuche ich das Öffentlichkeitskonzept zu nutzen, um erstens zu argumentieren, dass die Abwesenheit einer anspruchsvoll verstandenen globalen Öffentlichkeit eine Ursache für die gegenwärtige Krise der *Global Governance* darstellt. Zweitens möchte ich die Frage stellen, worin eigentlich die zentralen Ursachen für eine normativ gesehene defizitäre Öffentlichkeit liegen.

In diesem Beitrag strebe ich also eine Analyse an, die auf der kontrafaktischen Möglichkeit »globaler Öffentlichkeit« beruht. Zwei bekannte Einwände gegen ein solches Vorgehen greifen nicht.<sup>6</sup> Der erste Einwand lautet, dass der Abstand zwischen kontrafaktischem Ideal und der beobachteten Realität zu groß ist. Demnach könnte das Konzept einer globalen Öffentlichkeit als normatives und kontrafaktisches Ideal gar nicht erst zur Anwendung kommen, weil es dann zur reinen Utopie verkommt. Dem ist zu entgegnen, dass auch in vielen staatlich verfassten Demokratien Praxis und normatives Ideal inzwischen sehr stark auseinanderlaufen.

1 Diese Publikation entstand im Kontext des Exzellenzclusters «Contestations of the Liberal Script» (EXC 2055, Project-ID: 390715649), gefördert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen der Exzellenzstrategie des Bundes und der Länder. Ich danke Jürgen Gerhards und den beiden Gutachterinnen für hilfreiche Kommentierungen der ersten Version des Beitrages. Katinka von Kovatsits danke ich für die gründliche Lektorierung des Beitrags.

2 Vgl. Peters 2007, S. 56.

3 Vgl. Gerhards et al. 1998.

4 Habermas 1991.

5 Habermas 1998.

6 Damit greife ich den Einwand von einer der beiden Gutachterinnen auf, die den Einwand so klar formuliert hat.

Dort wo Informationen exklusiv als Waffen und unter völliger Aufgabe des Wahrheitsanspruchs in der politischen Auseinandersetzung eingesetzt werden, fällt es inzwischen schwer auch nur Spuren elemente einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit zu erkennen. Eine Öffentlichkeit, die zumindest Elemente der Deliberation beinhaltet, ist dann auch im nationalen Kontext kaum mehr gegeben. Die erste Fernsehdebatte der beiden amerikanischen Präsidentschaftskandidaten im Oktober 2020 steht vielleicht sinnbildlich für diese traurige Entwicklung. Allerdings macht gerade die Kritik an solchen Praktiken der politischen Auseinandersetzung deutlich, dass ein normativ anspruchsvolles Modell der Öffentlichkeit analytisch hilfreich sein kann. Denn diese Praktiken machen es umso notwendiger über Öffentlichkeit zu reden.<sup>7</sup> Allgemeiner formuliert: Auch wenn die Kluft zwischen kontrafaktischem Ideal und der Welt wie sie ist unüberwindbar erscheint, disqualifiziert das nicht den normativen Maßstab. Würde tatsächlich jemand argumentieren wollen, dass das normative Konzept der Gleichheit in Südafrika (das Land mit der laut GINI-Index größten Ungleichheit) weniger angebracht ist als in Slowenien (das Land mit der derzeit geringsten Ungleichheit)?

Der zweite Einwand lautet, dass schon die Voraussetzung für eine normativ anspruchsvolle Öffentlichkeit – nämlich eine staatlich verfasste politische Gemeinschaft – fehlt. Sicherlich kann auf der globalen Ebene nicht von einer staatlich verfassten politischen Gemeinschaft gesprochen werden. Ein Weltstaat ist auch nicht die normative Perspektive, die diesem Beitrag zugrunde liegt. Es hat sich vielmehr ein globales politisches System herausgebildet, das normativ und funktional einer Öffentlichkeit bedarf. In diesem Sinne betrachte ich eine *Polity*, nicht aber den Territorialstaat, als Voraussetzung für eine politische Öffentlichkeit. Damit folge ich der Debatte über die europäische Öffentlichkeit, die gleichfalls auf die Annahme – der Staat sei Voraussetzung für Öffentlichkeit – verzichtet. Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass das normative Modell nicht überfällig ist, solange es sich in gesellschaftlichen Erwartungen wiederfinden lässt.

Um eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive im Kontext der *Global Governance* fruchtbar zu machen, bedarf es freilich einer kleinen analytischen Umstellung. Es geht weniger darum, ob eine gegebene Gesellschaft eine anspruchsvolle Kommunikationsstruktur ausbildet, die den normativen Ansprüchen einer politischen Öffentlichkeit entspricht.<sup>8</sup> Vielmehr wird gefragt, was die grundlegenden Konstitutionsbedingungen einer öffentlichkeitsfähigen Gesellschaft sind. Voraussetzung für die Sinnhaftigkeit der Frage ist dann nicht mehr das Vorhandensein einer vermittelnden Instanz zwischen einem Herrschaftssystem und den Herrschaftsunterworfenen. Vielmehr reicht die bloße Existenz eines Herrschaftssystems, die eine Öffentlichkeit normativ wünschbar macht, aus.<sup>9</sup> Damit geraten auch die Merkmale des Herrschaftssystems in den Blick, die für die mangelnde

7 Vgl. auch Peters 2007, S. 98.

8 So die frühe Öffentlichkeitsforschung wie beispielhaft Habermas 1991; Peters 2007; Gerhards et al. 1998.

9 Vgl. auch Habermas 1998.

Ausbildung einer normativ anspruchsvollen politischen Öffentlichkeit mitverantwortlich zeichnen. Dabei kann auf die Untersuchungen und Diskussionen, die insbesondere Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit entstanden sind, aufgebaut werden.<sup>10</sup>

Was ist aber mit dem Begriff der politischen Öffentlichkeit gemeint? Im Zuge der funktionellen Differenzierung von Gesellschaften bilden sich unterschiedliche sektorale Öffentlichkeiten heraus. Beispielsweise ist die wissenschaftliche Öffentlichkeit oder auch die Kunstoffentlichkeit bereits transnational aufgestellt. Mir geht es im Folgenden aber um die globale politische Öffentlichkeit. Ein zentrales Merkmal der politischen Öffentlichkeit ist es, dass sie unterschiedliche funktional und sektorale bestimmte Teilöffentlichkeiten zusammenziehen kann. Politische Öffentlichkeit ist also thematisch potenziell offen. Dabei können Fragen aufgegriffen werden, die normalerweise in einem anderen Teilgebiet verhandelt würden. Das geschieht immer dann, wenn sektorale Themen – wie beispielsweise die Wissenschaftsfreiheit in der Genforschung – ihren Weg in die politische Sphäre finden und mithin politisiert werden.

In meiner Analyse differenziere ich vier Ausformungen von politischer (Nicht-)Öffentlichkeit und baue dabei auf der Unterscheidung zwischen einer deliberativen und liberalen Öffentlichkeit auf, wie sie von der WZB-Gruppe um Friedhelm Neidhardt eingeführt worden ist.<sup>11</sup> Dabei gehe ich davon aus, dass diese vier Ausformungen zwar normativ unterschiedlich tragfähig sind, sich jedoch alle potenziell beobachten lassen. Die *normativ anspruchsvolle und legitimitätsstiftende politische Öffentlichkeit* weist vier Merkmale auf. Erstens muss sie als Transmissionsglied zwischen der rohen Materie der Weltgesellschaft und einem globalen politischen System fungieren können. In diesem Modell der Öffentlichkeit muss es also einen Partizipationskanal geben, der die Peripherie aller Entscheidungsbetroffenen mit dem politischen Entscheidungszentrum beidseitig verbindet. Zweitens muss die liberale Minimalbedingung für Öffentlichkeit gegeben sein, wonach »alle Positionen zu normativen Fragen, die das Gemeinwohl berühren, kommunikativ transparent gemacht werden müssen, sodass sie für alle anderen Akteure beobachtbar sind«.<sup>12</sup> Offenheit reicht aber nicht aus. Drittens muss Kommunikation diskursiv sein, also mit logischen Begründungen versehen und respektvoll aufeinander bezogen sein. Damit wird der Anspruch erhoben, dass eine solche Öffentlichkeit eine argumentativ gestützte Mehrheitsmeinung erzeugt, ohne zu einer »verschleierten Macht der Majorität« zu degenerieren.<sup>13</sup> Dabei ist offensichtlich, dass öffentlicher Dialog und Diskussion zu allen politischen Entscheidungen und Regelungen faktisch nicht möglich sind. Die »Unterscheidung zwischen dem normalen und dem außerordentlichen Problemverarbei-

10 Eder, Kantner 2000; Peters et al. 2006; Risse 2010; Trenz 2005; Wessler et al. 2008.

11 Gerhards et al. 1998.

12 Ebd., S. 29.

13 Habermas 1991, S. 32.

tungsmodus«<sup>14</sup> ist wichtig. Wenn es um außerordentliche, große gesellschaftliche Fragen geht, die aus dem Normalmodus der einzelnen Sektoren betreffen herausreten, dann ist ein breit angelegter Diskurs nötig. Die ersten drei genannten Merkmale der anspruchsvollen Öffentlichkeit müssen also, viertens, vor allem bei den großen, sektorenübergreifenden gesellschaftlichen Frage- und Problemstellungen erkennbar sein. Dieses normativ anspruchsvolle Modell von Öffentlichkeit beschreibt ein normatives Ideal. Die legitimitätsstiftende Funktion erreicht es empirisch gesprochen schon durch eine Annäherung an das Ideal.

Bei den anderen Ausformungen der Öffentlichkeit beobachten wir Abweichungen vom Ideal bei mindestens einem der vier Merkmale der normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit. Die *liberale politische Öffentlichkeit* erlaubt alle Äußerungen zu jeglichen Fragen. Sie ist damit offen und bietet im besten Falle auch einen beidseitigen Kommunikationskanal. Jedoch bleibt sie hinsichtlich des deliberativen Anspruches zurück und hat auch Schwierigkeiten, große Fragen von kleinen Problemen zu unterscheiden.<sup>15</sup> Sie ist damit nur bedingt legitimitätsstiftend. Die *versäulte politische Öffentlichkeit* ist selektiv. Dabei besteht sie aus verschiedenen Kommunikationssphären, die nicht für alle offen sind und sich tendenziell voneinander abschließen. Innerhalb der abgekapselten Teilöffentlichkeiten können deliberative Verfahren möglich sein, sie werden aber nicht zu großen Fragen zusammengeführt, die dann gesellschaftlich breit diskutiert werden. In solchen sektoralen Teilöffentlichkeiten ist das Interaktionsmedium häufig das Internet, die Fachpresse oder der persönliche Austausch bzw. die Kommunikation auf Konferenzen und Tagungen. Im Falle der *repräsentierenden politischen Öffentlichkeit* schließlich ist Kommunikation eine Einbahnstraße. Wie in der höfischen Gesellschaft konstituiert sich die Öffentlichkeit durch das Repräsentieren der Herrschenden. Es handelt sich um eine symbolische Öffentlichkeit, die die Funktion des Transmissionsriemens nicht erfüllt und im normativen Sinn auch nicht legitimitätsstiftend wirken kann.

Jedes Individuum, und jede öffentliche Akteurin, kann in mehreren Öffentlichkeiten kommunizieren. Das gilt in funktionaler wie auch in räumlicher Hinsicht. Die mehrfache Mitwirkung in einer nationalen und globalen Öffentlichkeit (ggf. auch in einer europäischen und einer Stadtöffentlichkeit) ist sogar die zentrale Voraussetzung dafür, um die notwendige Verschränkung der verschiedenen Öffentlichkeiten zu erreichen. In einem aktuellen Aufsatz hat Jürgen Habermas dieses Problem mit Blick auf die neuen Bundesländer, die von heute auf morgen in die gesamtdeutsche Öffentlichkeit eingemeindet worden sind, treffend beschrieben: »Denn damals hat sich zwar die Öffentlichkeit der Bundesrepublik für ihre neuen Bürger geöffnet, diesen blieb aber eine eigene Öffentlichkeit verwehrt. So fehlte ein abgeschirmter Raum für die überfällige Selbstverständigung.«<sup>16</sup> Daher

14 Habermas 1998, S. 433.

15 Man mag darüber streiten, ob eine liberale Öffentlichkeit nicht notwendigerweise auch deliberative Elemente beinhalten muss. Ich folge hier jedoch der Terminologie von Gerhards et al. (1998).

16 Habermas 2020, S. 54.

müssen auch nationale Öffentlichkeiten, vor allem wenn sie den normativen Idealen einigermaßen nahekommen, im Zuge der Entstehung einer (normativ defizitären) globalen Öffentlichkeit fortbestehen.

Vor dem Hintergrund dieser Konzeption von politischer Öffentlichkeit möchte ich die vier folgenden, miteinander verbundenen Thesen argumentativ entfalten und empirisch illustrieren. Erstens geht es mir um die These, dass sich spätestens in den 1990er Jahren ein globales politisches System herausgebildet hat, das aufgrund seines Autoritätsanspruches einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit bedarf. Dieses globale System befindet sich, zweitens, gegenwärtig in einer tiefen Krise, die in einer Vielzahl und Vielfalt an Herausforderungen und Kontestationen der *Global Governance* ihren Ausdruck finden.<sup>17</sup> Die dritte These besagt, dass das Fehlen einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit, die als Mediationsinstanz zwischen Weltgesellschaft und den autoritativen Instanzen der *Global Governance* fungiert, einer der zentralen Gründe der Legitimationskrise ist. Die vierte und letztlich zentrale These lautet, dass das Fehlen der Öffentlichkeit nicht vorrangig den im nationalen Horizont gefangenen Einstellungen der Bevölkerungen geschuldet ist, sondern primär der spezifischen institutionellen Struktur des globalen politischen Systems zugeschrieben werden muss. Oder anders formuliert: Von den empirischen Determinanten einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit sind die einstellungsbezogenen Voraussetzungen eher erfüllt, als die institutionellen. Diese vierte These stellt nicht infrage, dass die globale Öffentlichkeit im normativ anspruchsvollen Sinn kaum ausgebildet ist und eine Änderung dieses Tatbestandes kurzfristig kaum zu erwarten ist. Sie besagt aber, dass schwächere Ausformungen der globalen Öffentlichkeit zu beobachten sind und die politisch handelnden Akteure die Voraussetzungen für die Entstehung einer normativ anspruchsvollen globalen Öffentlichkeit bereitstellen könnten; sie scheitert damit nicht *per se* an den Menschen beziehungsweise an der *conditio humana*. Das ist nur ein kleiner Trost. Angesichts der weitverbreiteten und zunehmenden Skepsis gegenüber einem möglichen progressiven politischen Projekt jenseits des Nationalstaates aber doch relevant. Es geht dabei um die Zurückweisung des Unmöglichkeitstheorems.<sup>18</sup> Anders gesagt: Es hängt nicht an der Dominanz nationalistischer Einstellungen, sondern an der unzureichenden Nutzung vorhandener kosmopolitischer Einstellungspotenziale.

## I. Das globale politische System in der Krise

Die gegenwärtige Krise des globalen politischen Systems ist greifbar. Von einem globalen politischen System kann gesprochen werden, wenn drei Bedingungen erfüllt sind: Erstens erkennen die Mitglieder des Systems an, dass es zumindest

17 Die Analyse in den beiden ersten Abschnitten beruht auf meinen Ausführungen in *A Theory of Global Governance* (Zürn 2018). Die Thesen des Buches werden in einem Special Issue von *International Theory*, 13:1 (2021), diskutiert. Vgl.: <http://doi:10.1017/S1752971920000378> (Zugriff vom 12.03.2021).

18 Vgl. auch Koenig-Archibugi 2011.

ein rudimentäres globales Gemeinwohl (beispielsweise Frieden) sowie zumindest einige globale Kollektivgüter (beispielsweise ein nachhaltiges Ökosystem) gibt, deren Verwirklichung nur gemeinsam erreicht werden kann. Zweitens existieren internationale Institutionen und internationale Organisationen, wie die Welthandelsorganisationen oder die Vereinten Nationen (UN), die im Zweifelsfall auch gegen die kurzfristigen Interessen einzelner Mitglieder das Gemeinwohl durchsetzen können. Die Durchsetzungsfähigkeit beruht dabei weitgehend auf einem zwanglosen Zwang und zwar auf der Anerkennung solcher Institutionen als Autoritäten. Diese internationalen Autoritäten rechtfertigen sich, drittens, gegenüber denen, die von diesen Maßnahmen betroffen sind – sei es mit guten Argumenten oder Manipulationsversuchen. Internationale Politiken müssen vor einem breiten Publikum legitimiert werden, zu dem sowohl nationale Öffentlichkeiten und Regierungen als auch eine imaginierte Weltgesellschaft gehören.

Ein globales politisches System, das diese drei Merkmale aufweist, ist in Ansätzen nach dem Zweiten Weltkrieg, vollständig aber erst mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Spaltung Europas, entstanden. Es wurde in beiden Phasen maßgeblich durch die USA geprägt. Nach Ende des Zweiten Weltkrieges haben sie mit der Gründung der Bretton-Woods Institutionen und der Vereinten Nationen eine neue Weltordnung geschaffen, die dann im »unipolaren Moment«<sup>19</sup> nach dem Ende des Kalten Krieges ausgeweitet und vertieft wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstand zunächst eine internationale Ordnung, die man als regelbasierten Multilateralismus bezeichnen kann. Ihr sozialer Zweck war die Förderung des Freihandels bei gleichzeitigem Schutz der Autonomie der Staaten, um die negativen Auswirkungen des Weltmarktes abzufedern. Dieser »eingebettete Liberalismus«<sup>20</sup> im Bereich der Wirtschaft war regional auf die westliche Welt beschränkt und wurde durch globale, aber vergleichsweise schwache Institutionen, wie den Vereinten Nationen, ergänzt.

Erst in den 1990er Jahren bildete sich das globale politische System vollends heraus. Nach dem Ende des Kalten Krieges konnte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen seine Aktivitäten ausweiten und sowohl in zwischenstaatliche als auch in innerstaatliche Auseinandersetzungen eingreifen. Nicht wenige der Interventionen zielten dabei auf die Verhinderung von humanitären Katastrophen ab. Damit gewann die Vorstellung einer Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Sicherheit von Menschen statt nur der Sicherheit von Staaten an Bedeutung. So wurde der Internationale Strafgerichtshof eingerichtet, um Kriegsverbrecher international zur Verantwortung ziehen zu können. Die Welthandelsordnung liberalisierte sich gleichfalls weiter und wurde durch eine starke Welthandelsorganisation (WTO) ergänzt. Der Internationale Währungsfonds (IMF) und die Weltbank entwickelten sich zu den zentralen Akteuren der internationalen Finanzpolitik. Weiterhin unterzeichneten die Staaten eine Vielzahl anderer Abkommen und politischer Instanzen im Umweltbereich, aber auch im Kommunikations- und Transportbereich. Insgesamt nahm die Autorität internationaler Institutionen

19 Krauthammer 1990.

20 Ruggie 1983, S. 281.

nach 1990 ähnlich drastisch zu wie nach dem Zweiten Weltkrieg. Dabei wurden die internationalen Organisationen nicht nur stärker, sondern auch wesentlich liberaler.<sup>21</sup> Während die Nachkriegsordnung vor allem »regelbasiert« war, griff der postnationale Liberalismus tiefer in nationale Gesellschaften ein.

Dieser Wandel erhöhte den Rechtfertigungsbedarf. Die Autorität internationaler Organisationen wuchs und bedurfte zunehmend der Rechtfertigung durch Verweise auf globale Güter und das globale Gemeinwohl. Die absolute Mehrzahl der neuen internationalen Verträge und Organisationen beinhalten Präambeln, die nicht nur auf spezifische Kooperationsziele, sondern auf globale Gemeinwohlgüter wie Frieden, globalen Fortschritt, politische Freiheit, globale Gerechtigkeit, globale Menschheit etc. abheben. Gleichzeitig verändern sich die Adressaten der Kommunikation von internationalen Organisationen. Sie wenden sich zur Rechtfertigung ihrer Autorität sowohl an die Regierungen als auch an die nationalen und transnationalen Gesellschaften.<sup>22</sup> Diese Rechtfertigungen setzen einen Raum voraus, der durch die kommunikativen Interaktionen zwischen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren über internationale Angelegenheiten gekennzeichnet ist. In dieser Hochphase zeichneten sich auch Konturen einer Öffentlichkeit ab,<sup>23</sup> die allerdings noch stark versäult war und insbesondere im Kontext von G-8 und G-20 Treffen auch Elemente einer repräsentierenden Öffentlichkeit enthielt.

Dem globalen politischen System gelang es aber in der Folgezeit nicht sich zu konsolidieren. Kritische Perspektiven verwiesen auf die ökonomischen und politischen Ungleichheiten. Im Globalen Süden wurden die postkolonialen Strukturen angeprangert, die in diese Ordnung eingeschrieben seien. Die aufsteigenden Mächte forderten vermehrt Mitspracherechte. Und innerhalb der westlichen Welt wurde die wachsende Ungleichheit den neo-liberal definierten Bretton-Woods Institutionen zugeschrieben.<sup>24</sup>

Vor diesem Hintergrund erwies sich die Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA als besonders folgeträchtig für das globale politische System. Mit Trump stellt nämlich der Präsident des Landes, das als Träger dieser Ordnung fungierte, die oben genannten normativen Grundlagen explizit infrage. Die bloße Idee eines globalen Gemeinwohls wurde schlicht zurückgewiesen. *America first* lautete hingegen die Devise. Trump sah vor allem eine von Konkurrenz geprägte Weltordnung. Insbesondere China und Russland wurden als »rivalisierende Mächte« gebrandmarkt, die den Einfluss der USA gefährden würden. Dementsprechend sind also auch politische Institutionen zur Verwirklichung gemeinsamer Interessen überflüssig. Der Rückzug der USA aus dem Transpazifischen Handelsabkommen (TPP), der Weltgesundheitsorganisation, dem Iranabkommen sowie aus dem Klimavertrag von Paris wurden von ihm daher als Erfolge seiner Politik

21 Börzel, Zürn 2021.

22 Ecker-Ehrhardt 2020.

23 Ruggie 2004, S. 519.

24 Einen Überblick bietet der *75th Anniversary Special Issue* von *International Organization*. Vgl. neben vielen anderen Brand (2005) und Sinclair (1999) als kritische Beiträge zu *Global Governance*.

gewertet. Und schließlich: Die Präsidentschaft war komplett nach innen gerichtet. Eine Rechtfertigung der Politik gegenüber all denen, die davon betroffen sind, fand nicht einmal versuchsweise statt. Vielmehr wurden Maßstäbe der Politik entfaltet, die in ihrer Einseitigkeit die normativen Grundlagen des globalen politischen Systems unterminierten. Es ging ausschließlich um den Schutz des amerikanischen Heimatlandes, die Förderung amerikanischen Wohlstands und wirtschaftlicher Sicherheit, die Verteidigung der amerikanischen Grenzen durch militärische Stärke und die Steigerung des amerikanischen Einflusses in der Welt.

Donald Trump ist aber nicht der Einzige, der die gerade entstandene Ordnung infrage stellt und mit politischen Handlungen in die Krise stürzte. Es lassen sich eine ganze Reihe von Herausforderern des globalen politischen Systems identifizieren, die ansonsten nur wenig gemeinsam haben:

- Autoritäre Potentaten wie beispielsweise Putin, Erdoğan, Modi und Orbán, die insbesondere die nationale Souveränität betonen und die konkrete Praxis internationaler Institutionen kritisieren;
- autoritär-populistische Gruppierungen in konsolidierten Demokratien (u.a. Le Pen, Gauland, Wilder), welche internationale Institutionen als Instrument einer kosmopolitischen Klasse porträtieren, die gegen die nationalen Interessen verstoßen;
- sogenannte *rising powers* (aufstrebende Mächte) wie China, Brasilien (das aber unter Bolsonaro in die erst genannte Gruppe gerutscht zu sein scheint), Indien (mit ähnlichen Tendenzen wie in Brasilien), die zwar die prinzipielle Notwendigkeit internationaler Institutionen anerkennen, sie aber von der westlichen Dominanz befreien wollen;
- fundamentalistische religiöse Bewegungen, insbesondere im Mittleren Osten, die internationale Institutionen als Herrschaftsinstrument einer gottverlorenen westlichen Ordnung sehen;
- transnationale Nichtregierungsorganisationen wie ATTAC oder Occupy, die in kapitalismuskritischer Haltung zumeist andere, oft allerdings stärkere, internationale Institutionen anstreben.

Die Kritik ist vielfältig. Sie richtet sich sowohl gegen die normativen Grundlagen des globalen politischen Systems als auch gegen die konkreten internationalen Institutionen und deren Praxis. Ein Teil dieser Akteurinnen instrumentalisiert die sogenannte Weltöffentlichkeit in zynischer Weise; ein anderer Teil wendet sich in kritischer Absicht an sie. Das Ergebnis ist paradox. In einer Zeit, in der ein starkes globales politisches System besonders notwendig wäre – um die globale Klimakrise durch aktive Politik abzuwenden, die Finanzmärkte zu stabilisieren, die neuen Giganten der digitalen Ökonomie einzuhegen, neue Rüstungsspiralen zu verhindern, Handelskriege und Supermachrivalitäten zwischen den USA und China zu begrenzen und eine globale Pandemie einzudämmen – genau in dieser Zeit werden die Institutionen der *Global Governance* fundamental angegriffen und ihre normativen Grundlagen zurückgewiesen. Judith Kelley und Beth Simmons fassen die Lage in einer denkbar knappen Formulierung konzise zusammen:

»Global governance has never seemed more necessary, and yet so under attack«.<sup>25</sup> Das globale politische System ist in der Krise.

## II. Die Abwesenheit einer globalen Öffentlichkeit als Ursache der Krise

Wie konnte es zur Krise des noch so jungen globalen politischen Systems kommen? Die einfachste Erklärung lautet, dass das globale politische System auf der *Output*-Seite schlechte Ergebnisse produziert hat. Wenn wir einige hochaggregierte Entwicklungen seit 1990 betrachten, dann zeigt sich jedoch ein bemerkenswert positives Ergebnis. Der *Human Development Index* (HDI) ist seit den 1990er Jahren angestiegen wie nie zuvor. Die Ungleichheit ist im globalen Maßstab deutlich zurückgegangen, vor allem, weil viele Menschen in China und in anderen Ländern in Asien sowie teilweise in Lateinamerika und Afrika der absoluten Armut entkommen sind und nun zum »globalen Mittelstand« gehören.<sup>26</sup> Auch die Anzahl der jährlichen Kriegstoten ist auf ein historisch niedriges Niveau gesunken. Wenn man ein globales politisches System an den Kennziffern *globaler gesellschaftlicher Entwicklungen* bemisst, dann muss die Zeit seit 1990 als erfolgreich eingestuft werden.

Zwei andere Erklärungen führen bei der Beantwortung der Frage weiter. Eine davon verweist auf den umfassenden Wandel im internationalen Machtgefüge. Mit dem Aufstieg der *rising powers* hat sich die Machtverteilung zwischen den Staaten im internationalen System drastisch gewandelt. Die Wirtschaftskraft der westlichen Industrieländer ist relativ zu den schnell wachsenden Ökonomien in Asien, teilweise aber auch Lateinamerika und Afrika, stark zurückgegangen. China kann inzwischen den USA auf Augenhöhe begegnen und Regionalmächte des Globalen Südens wie Indien, Brasilien und Südafrika sind ernstzunehmende Spieler im internationalen System geworden. Die veränderte Machtverteilung führt gemäß dieser Erklärung dazu, dass die neuen und aufstrebenden Mächte das globale politische System als ein westliches Produkt ansehen, das den Globalen Süden benachteiligt. Gefordert wird eine Anpassung der internationalen Institutionen an die neuen Machtbegebenheiten.<sup>27</sup> Die andere Erklärung geht davon aus, dass die liberale Ausrichtung und die offenen Grenzen des globalen politischen Systems, insbesondere innerhalb der westlichen Industrieländer, ökonomische und kulturelle Verlierer geschaffen haben. Demnach sind es die Verlierer der Globalisierung, die insbesondere innerhalb der konsolidierten Demokratien, eine verstärkte Kontrolle von Grenzen fordern und die nationale Souveränität gegen die Zumutungen eines globalen politischen Systems hochhalten.<sup>28</sup>

Diese beiden Erklärungen nehmen jeweils einen Teil der Herausforderungen für das globale politische System in den Blick. Die These zur neuen internationalen

25 Kelley, Simmons 2020, S. 1.

26 Vgl. Milanović 2018.

27 Zangl et al. 2016.

28 Vgl. de Wilde 2019 et al.

Machtverteilung übersieht, dass in vielerlei Hinsicht die größten und fundamentalsten Herausforderungen für das globale politische System innerhalb der alten Industrieländer zu beobachten sind. Die These zur wachsenden Ungleichheit innerhalb von Gesellschaften berücksichtigt nicht ausreichend, dass sich auch viele Globalisierungsgewinnerinnen im Globalen Süden gegen das globale politische System stellen. Diese beiden Erklärungen können also jeweils einen Teil der Herausforderungen des globalen politischen Systems erklären. Sie ignorieren aber die Kontextveränderung, die der Krise zugrunde liegt, und blenden damit den entscheidenden Mechanismus aus, der zu Unzufriedenheit und Widerstand führt.

Diese Überlegungen führen zu einer dem globalen politischen System endogenen Erklärung, die die beiden vorherrschenden partiellen Erklärungen integriert. Diese Deutung nimmt das zentrale Merkmal des globalen politischen Systems zum Ausgangspunkt. Es übt nämlich politische Autorität aus. Um nur einige Beispiele hierfür zu nennen: Es kann mit gewaltsausübenden Mitteln zum Schutz der Menschenrechte eingreifen, wie es der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gemacht hat; es kann Ländern Austeritätspolitiken vorschreiben, wie etwa im Falle des IMF und der privaten *rating agencies* gegenüber lateinamerikanischen, aber auch südeuropäischen Ländern; es kann nationale Politiken zum Schutz der nationalen Industrie durch den »Dispute Settlement Body« der WTO untersagen; und es kann Maßnahmen zum Schutz der globalen Umwelt einfordern (z.B. das Pariser Abkommen) und vieles mehr. Das Zusammenspiel dieser Autoritäten macht es zum Herrschaftssystem. Erst die Entstehung eines globalen politischen Systems macht die These plausibel, dass es internationale Institutionen sind, die an der wachsenden Ungleichheit schuld sind. Die Bedeutung dieser Institutionen begründet somit den unbedingten Anspruch bei den Politiken, die diese Institutionen formulieren, ein gleichwertiges Mitspracherecht zu haben.

*Global Governance* nach 1990 beinhaltet also ein erhebliches Maß an Autorität und Herrschaft. Deren Ausübung muss aber legitimiert werden. Dieses »Muss« hat an erster Stelle eine normative Bedeutung. Die moderne politische Theorie weist seit Hobbes nicht nur auf die Notwendigkeit politischer Autorität hin, sie hat in ihrem Kern auch immer deutlich gemacht, dass kollektive Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit nur unter bestimmten Bedingungen und unter Berücksichtigung ordentlicher Entscheidungsverfahren legitim sein können. Diese normative Begründungspflicht politischer Autorität<sup>29</sup> übersetzt sich spätestens seit der Moderne in eine empirische Entsprechung. Schon Max Weber hat das deutlich herausgearbeitet. Demnach ist das Entstehen von Autorität »normalerweise« mit dem »stetigen Versuch verbunden, den Glauben an ihre Legitimität zu erwecken und zu pflegen«.<sup>30</sup> In dieser empirischen Perspektive geht es um Legitimitätsgläubigen. Das globale politische System wird zwar als einflussreich angesehen, dabei fehlt jedoch der Glaube der Betroffenen an dessen Legitimität.

Was aber sind die Bedingungen, unter denen das globale politische System empirische Legitimität erlangen kann? Es bedarf eines überzeugenden Legitimations-

29 Habermas 1998; Forst 2007.

30 Weber 2013 [1919–1920], S. 451.

narrativs, mit dem die Notwendigkeit und Wünschbarkeit politischer Herrschaft begründet werden kann. Ein solches Narrativ muss Gründe für die funktionale Notwendigkeit beinhalten, politische Visionen und Zielvorstellungen vermitteln, aber auch auf Entscheidungsverfahren verweisen, die legitimitätsstiftend sind. Dieses Narrativ kann aber nicht im luftleeren Raum und in ausschließlich manipulativer Absicht formuliert werden. Es muss sich auch annäherungsweise mit der politischen Praxis decken.

Es sind nun zwei Eigenheiten des globalen politischen Systems, die die Entwicklung eines legitimitätsstiftenden Narrativs erschweren bzw. unmöglich machen. Zum einen fehlt es an öffentlichen Auseinandersetzungen über weltgesellschaftliche Zielkonflikte. Regelungsfragen werden gleichsam eingekapselt von versäulten Teilöffentlichkeiten diskutiert, die keine Rückbindung zur breiten politischen Öffentlichkeit haben. Es fehlt die übergreifende Auseinandersetzung, die den politischen Wettbewerb der gesellschaftlich getragenen Lösungen und Weltanschauungen befeuern kann und mithin politische Ziele und Visionen befördert. Folgerichtig dominieren auf der internationalen Ebene technokratische Legitimationsversuche. Die Rechtfertigung internationaler Autorität erfolgt also primär über Expertise und Effektivität, nicht über öffentliche Auseinandersetzung, demokratische Deliberation und damit zumindest indirekte politische Partizipation. Das ist eine dünne Legitimation, die die Tiefe der politischen Eingriffe durch internationale Institutionen häufig nicht mehr deckt. Das vorherrschende technokratische Legitimationsnarrativ stößt damit an seine Grenzen. Militärische Interventionen durch die internationale Staatengemeinschaft oder die Erzwingung von Austeritätspolitiken können nicht ausschließlich technokratisch begründet werden.

Zum anderen mangelt es an Verlässlichkeit. Erst wenn glaubhaft wird, dass gleiche Fälle durch das politische System auch gleichbehandelt werden, können sich öffentliche Debatten auf die Regel statt nur den Einzelfall beziehen. Die internationalen Institutionen verstetigen aber die Ungleichheit der Staaten insoweit, dass keine neutrale Ausübung internationaler Autorität möglich wird. Dass der IMF den USA gegen deren Willen ein Austeritätsprogramm auferlegt, ist strukturell ausgeschlossen. Es mangelt also an einer unparteilichen Autoritätsausübung, sodass systematisch gleiche Fälle auch gleichbehandelt werden. Damit erodiert die grundlegendste Legitimationsquelle überhaupt: der Glaube an die Rechtsförmigkeit und Regelbasiertheit politischer Autorität. Ohne eine rechtsförmige Anwendung der Herrschaft kann es keine normativ anspruchsvolle Öffentlichkeit geben, weil es nur unzählige Fälle, jedoch keine orientierenden Regeln gibt, über die deliberiert werden kann.

Als Folge dieser beiden Legitimationsprobleme entwickelte sich in den 1990er Jahren eine Schere: Während die politische Autorität des globalen politischen Systems gegenüber den meisten Staaten und Gesellschaften drastisch anwuchs, zeigten die Legitimitätsbemühungen trotz aller Anstrengungen der internationalen Organisationen<sup>31</sup> kaum die gewünschten Effekte. Das real existierende Ausmaß an politischer Autorität wurde zunehmend weniger durch den entsprechenden

31 Vgl. Ecker-Ehrhardt 2020; Dingwerth et al. 2019.

Legitimationsglauben gedeckt. Insbesondere das Fehlen einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit macht es schwer, einen hinreichenden Legitimitätsglauben hervorzubringen. Im Ergebnis sehen wir also eine endogen versursachte Legitimationskrise des globalen politischen Systems. Tatsächlich begründen auch all die oben genannten Kritikerinnen der *Global Governance* ihren Widerstand mit Blick auf die beiden diskutieren Legitimationsprobleme der technokratischen Abkapselung und der institutionalisierten Ungleichheit zwischen Staaten. Ein erneuter Blick auf die Liste der Gegnerinnen des globalen politischen Systems verdeutlicht dies:

- Autoritäre Potentaten wie Putin, Erdoğan, Modi und Orbán kritisieren zu meist die Doppelstandards internationaler Institutionen und fordern deswegen nationale Souveränität;
- autoritär-populistische Gruppierungen in konsolidierten Demokratien wenden sich gegen die fernen, abgehobenen liberalen Kosmopolitinnen, die dort das sagen haben. Es handelt sich im Kern um eine Kritik scheinbar technokratischer Herrschaft gegen die der vermeintliche Willen der nationalen Mehrheit gesetzt wird;
- *rising powers* streben nach anderen internationalen Institutionen, die ihnen ein angemessenes Partizipations- und Mitspracherecht geben und die eingeschriebene Ungleichheit in der Regelanwendung abbauen;
- fundamentalistische religiöse Bewegungen sehen internationale Institutionen als Instrumente des westlichen Imperialismus, die der fortwährenden Unterdrückung des Islam dient;
- transnationale NGOs setzen sich v.a. für eine Demokratisierung der internationalen Institutionen ein, um ihre neoliberalen Orientierung und die Instrumentalisierung durch große amerikanische und europäische Konzerne beenden zu können.

Selbstverständlich decken sich diese Rechtfertigungen nicht immer mit den dahinterliegenden Motiven. Politische Rechtfertigungen dienen häufig ganz anders gelagerten Interessen. Hinter der Kritik stehen oft auch blanke Herrschaftsinteressen autoritärer Regierungen, die Verschleierung expansiver Machtpolitiken aufstrebender Mächte und nicht zuletzt der Versuch die eigene Ökonomie und Wählerschaft vor der Unbill des globalen Wettbewerbs zu schützen. Insofern stärkt die Machtdurchsetzung im internationalen System und die wachsenden Ungleichheiten in den meisten konsolidierten Demokratien die Kritik. Diese strategischen Ziele und die Ablehnung internationaler Institutionen äußern sich aber fast alle in der Kritik an der mangelnden Legitimation internationaler Autoritäten. Insofern kann von einer Legitimationskrise des globalen politischen Systems gesprochen werden.

Diese Erklärung der gegenwärtigen Krise des globalen politischen Systems wird alleine durch die Überzeugung, wonach die Entstehung einer breiten globalen Öffentlichkeit in der liberalen oder normativ anspruchsvollen Variante strukturell unmöglich ist, nicht infrage gestellt. Wer dem Unmöglichkeitstheorem anhängt, wird angesichts dieser Erklärung zum Schluss kommen müssen, dass internationale Institutionen mit Autorität mittel- und langfristig gar nicht auf Anerkennung

beruhen können und daher zurückgebaut werden müssen. Aber ist das Unmöglichkeitstheorem überhaupt haltbar?

### III. Soziokulturelle Voraussetzungen einer globalen politischen Öffentlichkeit

Das Vorhandensein einer anspruchsvoll verstandenen oder zumindest liberalen Öffentlichkeit könnte zur Überwindung der Legitimationskrise eines mit Autorität ausgestatteten globalen politischen Systems beitragen. Eine funktionierende Öffentlichkeit könnte zum einen die Ankoppelung der technokratisch abgekapselten Teilöffentlichkeiten an eine globale Debatte über den Gehalt und die Erreichung eines globalen Gemeinwohls ermöglichen. Sie würde vermutlich auch einen diskursiven Druck zum Abbau institutionalisierter Ungleichheiten erzeugen. Denn die Institutionalisierung von Ungleichbehandlung kann nur bestehen, wenn sie vor der Öffentlichkeit geschützt wird. Öffentlichkeiten präjudizieren zwar politische *outcomes* nur schwach und lassen viel Raum für Politiken, die *de facto* Ungleichheiten erzeugen. Das Einfordern der gleich- und rechtsförmigen Anwendung von politischen Regeln und Gesetzen als Minimalbedingung einer gerechten Ordnung sind jedoch den Prinzipien der Öffentlichkeit eingeschrieben.

Warum gibt es keine globale politische Öffentlichkeit, die sich an das globale politische System zur Regelung globaler Öffentlichkeiten andockt? Warum gibt es keine »ungezwungene Meinungs- und Willensbildung (...) einer politischen Gemeinschaft über die Regelung öffentlicher Angelegenheiten«<sup>32</sup> auf der globalen Ebene? Oder um eine Formulierung aus *Strukturwandel der Öffentlichkeit*<sup>33</sup> aufzugreifen: Was muss sich ändern, damit die manipulative Inanspruchnahme der Medienmacht zur Beschaffung von Massenloyalität mit der kommunikativen Erzeugung legitimer Macht gekreuzt werden kann und damit erst echter Legitimitätsglauben möglich wird? In der Terminologie des Sammelbands gesprochen geht es dabei darum, dass der Wandel des (sozial-)räumlichen Referenzrahmens der Öffentlichkeit keine Entsprechung durch einen Strukturwandel der Öffentlichkeit findet.

Die noch immer vorherrschende Antwort auf das Fehlen einer solchen sozial-räumlichen Veränderung in der Struktur der Öffentlichkeit verweist auf die soziokulturellen Rahmenbedingungen und letztlich auf die fehlenden individuellen Voraussetzungen. Noch immer kann die Formulierung zur Unmöglichkeit einer europäischen Öffentlichkeit von Peter Graf Kielmannsegg als stilbildend gelten: »Europa, auch das engere Westeuropa, ist keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft und nur sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft.«<sup>34</sup> Die Einschätzung zu Europa gilt in dieser Perspektive umso mehr für das globale politische System. Es fehle der *Demos*, um eine globale Kommu-

32 Peters 1994, S. 45.

33 Habermas 1991, S. 45.

34 Kielmannsegg 2003, S. 58.

nikationsgemeinschaft bzw. eine globale Öffentlichkeit ausbilden zu können.<sup>35</sup> In dieser Auffassung sind identitätsbildende Kollektive im nationalen Raum gefangen und es bilden sich keine Interessen an europäischen oder globalen Öffentlichkeiten heraus. So endet auch die Solidarität mit anderen Menschen an den Grenzen des Nationalstaates. Auch wenn man dieses Argument von seinem kulturell-identitären Überschuss (also vom schweren Gepäck der Erinnerungsgemeinschaft) befreit und nur auf die zivilgesellschaftliche Notwendigkeit der Selbstbeschreibung eines Kollektivs als Gesellschaft abhebt, bleibt es richtig: bestimmte soziokulturelle Voraussetzungen müssen gegeben sein, bevor eine politische Öffentlichkeit entstehen kann.

Greift das soziokulturelle Unmöglichkeitstheorem empirisch? Bevor sich eine Öffentlichkeit als Kollektiv im globalen Raum ausbilden kann, müssen vor allem drei Voraussetzungen gegeben sein. Es muss anerkannt werden, dass es im globalen Raum politische Institutionen gibt, die Entscheidungen von Relevanz für die betroffenen Individuen treffen und dabei das Gemeinwohl fördern können. Das Vorhandensein und die Wünschbarkeit eines globalen politischen Systems müssen sich also in den Überzeugungen der Menschen widerspiegeln. Zum zweiten muss es Anzeichen dafür geben, dass sich Interessen mit Blick auf das politische System mobilisieren und organisieren. Es muss also eine Bereitschaft zur Interessenorganisation auf globaler Ebene gegeben sein. Drittens schließlich müssen sich die Mitglieder einer globalen Gemeinschaft gegenseitig – zumindest abgeschwächt – als legitime Mitglieder anerkennen. Es müssen Rechte anerkannt werden und eine gewisse Solidarität gegenüber allen Mitgliedern gegeben sein. Die Weltgesellschaft muss sich selbst als eine solche sehen. Sofern diese Voraussetzung gegeben ist, dann sollte sich auch das Fehlen einer gemeinsamen Sprache als ein überwindbares Hindernis erweisen. Die Geschichte der Schweiz, Indiens und selbst des frühen Frankreichs zeigt, dass diese Hürde auch unter technologisch weit schwierigeren Bedingungen als heute überwunden werden kann.

Schon die zahlreichen Studien zur Europäisierung der Gesellschaften haben gezeigt, dass es mehr Elemente einer europäischen Öffentlichkeit gibt als es die *Demos*-Theoretiker nahelegen.<sup>36</sup> Zumindest ansatzweise lässt sich ähnliches für die globale Ebene nachzeichnen.

*Anerkennung eines globalen politischen Systems:* Gibt es Anzeichen für eine breite Anerkennung der funktionalen Notwendigkeit grenzüberschreitender Regelungen und Willensbildungsprozesse? Bei der Beantwortung dieser Frage ist man zunächst auf Umfragen angewiesen. Man mag solchen Umfragen kritisch gegenüberstehen,<sup>37</sup> sie bieten aber einen ersten Anhaltspunkt. Dabei ist im Gegensatz zu früheren Arbeiten gezeigt worden, dass Individuen inzwischen einigermaßen

35 Vgl. Dahl 1994; Miller 1995; Peters et al. 2006.

36 Vgl. etwa Gerhards 2000; Eder, Kantner 2000; Koopmans, Statham 2010; Risse 2011; Trenz 2000; Zürn 2000.

37 So sind Einstellungsdaten nicht ohne Validitätsprobleme. Sie sind sehr stark von der konkreten Fragestellung abhängig, übersetzen sich nicht ohne weiteres in Handlungsbereitschaften und unterliegen generell einem *sunshine*-Effekt: Man gibt sich gerne

strukturierte, konsistente und stabile Einstellungen zur Weltpolitik haben.<sup>38</sup> Die Einstellungen erweisen sich zumeist als konsistent mit den innenpolitischen Überzeugungen.<sup>39</sup>

Mit Blick auf Deutschland gibt es zwei ältere Datensätze, die spezifisch Einstellungen zu internationalen Institutionen abfragen.<sup>40</sup> Demnach schreibt ein erheblicher Anteil der Bevölkerung für einen wachsenden Anteil der Probleme internationalen Institutionen eine zentrale Bedeutung zu. 55 Prozent der deutschen Bevölkerung äußert die Ansicht, dass Probleme, die aus der Globalisierung hervorgehen, am besten durch internationale Institutionen bewältigt werden können. Auch faktisch wird internationalen Organisationen eine erhebliche Bedeutung zugeschrieben. Hinsichtlich dessen, was in der Welt passiert, halten die Bundesbürgerinnen und Bundesbürger alle betrachteten internationalen Organisationen (EU, Weltbank, IWF, WTO, G8, UN) für deutlich einflussreicher als die Bundesregierung. Mit anderen Worten: Die Bevölkerung hält die Lösung von globalisierungsinduzierten Problemlagen durch internationale Institutionen nicht nur für wünschenswert, sie schreibt diesen Institutionen auch realpolitisch bereits einen erheblichen Einfluss zu.

Freilich kann von einer solchen Einschätzung internationaler Institutionen in Deutschland nicht auf eine entsprechende globale Akzeptanz geschlossen werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass wir es bei den Einstellungen gegenüber internationalen Institutionen nicht mit einem europäischen Exzessionalismus zu tun haben.<sup>41</sup> So zeigen die verschiedenen Wellen des *World Value Survey Reports* (WVS),<sup>42</sup> dass eine Mehrheit der Weltbevölkerung den Vereinten Nationen ein hohes Maß an Vertrauen entgegenbringt. Weltweit bewerteten 2020 42,2 Prozent und 2009 42,3 Prozent die Vereinten Nationen positiv (*a great deal* oder *quite a lot*); diese Zahlen verändern sich nicht wesentlich, wenn die Befragten aus den EU-Mitgliedstaaten herausgerechnet werden.<sup>43</sup> Deutlich schlechter schneiden die

großzügiger als man ist. Hinzu kommt, dass qualitativ hochwertige Einstellungsdaten zumeist nur für die OECD-Staaten vorliegen.

38 Gravell et al. 2017.

39 Bayram 2017; Hooghe, Marks 2019

40 Vgl. Mau 2007; Ecker-Ehrhardt, Wessels 2013.

41 Dellmuth, Tallberg 2021; Grigorescu 2015; Ecker-Ehrhardt 2012; 2016.

42 Der *World Value Survey*, online verfügbar unter: <https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp> (Zugriff vom 12.03.2021), wird regelmäßig und bisher in 97 Nationen erhoben. Allerdings werden nicht in jeder Erhebungsrunde in allen 97 Ländern Befragungen durchgeführt. Veränderte Durchschnittswerte sind daher nicht direkt miteinander vergleichbar. Vgl. Inglehart et al. (2014: 316) sowie Haerpfer et al. (2020: 200).

43 Die Daten des *World Value Surveys* decken sich weitgehend mit den Daten des PEW *Global Attitude Project*. Laut dieser Umfragen bewerten weltweit 58 Prozent die Vereinten Nationen als positiv (*very favorable* oder *somewhat favorable*). Auch hier sinkt der Wert nur leicht auf 56,5 Prozent, wenn die EU-Mitgliedsstaaten herausgerechnet werden. Deutlich unter diesen Werten liegen Pakistan (17,4 Prozent) und die Paläs-

Vereinten Nationen eigentlich nur im Mittleren Osten ab (Ägypten hatte mit 1,8 Prozent 2020 die niedrigsten Werte; Iran mit 44,9 Prozent liegt beim Durchschnitt).

Umfrageexperimente kommen zu noch eindeutigeren Ergebnissen. Farsan Ghassim, Mathias Koenig-Archibugi und Luis Cabrera<sup>44</sup> zeigen anhand einer Untersuchung in sechs kritischen Ländern (Argentinien, China, Indien, Russland, Spanien und USA), dass es ein hohes Maß an Unterstützung für den Erhalt und Ausbau der Autorität der Vereinten Nationen gibt. Darüber hinaus zeigt das Experiment, dass diese Unterstützung zunimmt, wenn die institutionalisierte Ungleichheit abgebaut und eine breitere Partizipation ermöglicht wird. In einer beeindruckenden Arbeit erweitert Farsan Ghassim<sup>45</sup> diese Befunde auf der Grundlage einer Vielzahl von Umfragedaten und Umfrageexperimenten in fünf Ländern: Brasilien, Deutschland, Japan, die USA und Großbritannien. Es zeigt sich, dass die Mehrheit in allen diesen Ländern starke internationale Institutionen wünscht, sofern diese auch demokratisch legitimiert sind. Lisa Dellmuth und Jonas Tallberg<sup>46</sup> zeigen wiederum in ihren Umfrageexperimenten, dass die politischen Eliten zwar einen erheblichen Einfluss auf die Meinungen der Bevölkerungen über internationale Institutionen haben, letztlich aber dieselben Legitimationsanforderungen an internationale Institutionen gestellt werden wie an die nationalstaatlichen.

In der Summe widersprechen diese Befunde recht eindeutig der Auffassung von internationalen Organisationen als technische Agenturen, die im Namen demokratisch legitimierter Regierungen Koordinationsprobleme lösen, ohne dass sich die Bevölkerung für sie interessieren würde.<sup>47</sup> Internationale Institutionen haben sich im Ergebnis als relevante Adressatinnen von Erwartungen und Ansprüchen etabliert und stehen gleichzeitig unter kritischer Beobachtung breiterer Bevölkerungskreise.

**Mobilisierung:** Die nächste Frage ist, ob gesellschaftliche Gruppen eigenständige Erwartungen und Strategien gegenüber internationalen Institutionen entwickeln? Lässt sich ein Trend zur Politisierung internationaler Angelegenheiten beobachten? In der Tat sind nationale Öffentlichkeiten, Parlamente und die transnationale Zivilgesellschaft nicht mehr ohne weiteres bereit, die wichtigen Ergebnisse großer internationaler Verhandlungen als dringend notwendigen Erfolg der internationalen Zusammenarbeit durchzuwinken.<sup>48</sup> Der Ausgang internationaler Verhandlungen wird nicht mehr begrüßt, nur weil sie zu einem Ergebnis geführt haben. Das prozessuale Zustandekommen, der Inhalt der Ergebnisse internationaler Poli-

tinensischen Autonomiegebiete (27,1 Prozent). In China (51,9 Prozent) und Indien (47,2) liegen die Werte jedoch im Vergleich zum *World Value Survey* – wenn auch nur geringfügig – unterhalb der Werte Europas (PEW 2007).

44 Ghassim et al. 2020.

45 Ghassim 2020.

46 Dellmuth, Tallberg 2021.

47 Vgl. Kahler 2004; Moravcsik 2006.

48 Vgl. Zürn, Ecker-Ehrhardt 2013.

tikprozesse und vor allem die damit verbundenen subsystemischen Kompetenzzuweisungen bedürfen einer Rechtfertigung. Auch für internationale Institutionen wird inzwischen das »Recht auf Rechtfertigung«<sup>49</sup> eingeklagt. Dabei vollzieht sich die Thematisierung internationaler Institutionen aber nicht allein durch Protest. Gleichzeitig fordern viele transnationale Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen stärkere internationale und transnationale Organisationen und zielen damit auf den ungedeckten Regelungsbedarf ab. Es ist diese Doppelbewegung bestehend aus wachsenden Protesten gegen, bei gleichzeitig intensivierter Nutzung von internationalen Institutionen, die auf eine zunehmende *Politisierung* der Weltpolitik verweist: auf die öffentliche Thematisierung von internationalen Angelegenheiten und die öffentliche Infragestellung politisch bindender Regelungen von internationalen Institutionen.<sup>50</sup> Catherine De Vries, Sara Hobolt und Stefanie Walter bringen das auf den Punkt: »In Zeiten wachsender Politisierung der internationalen Politik, zeigt die Öffentlichkeit eine aktiver Rolle in der Weltpolitik und verhält sich nicht immer so, wie von den Regierungen erhofft (Übersetzung, M.Z.)«.<sup>51</sup>

*Rechte und Solidarität:* Die Konstituierung einer Öffentlichkeit setzt voraus, dass sich die Mitglieder gegenseitig als Inhaberinnen von Rechten anerkennen. Dazu gehört das Recht auf freie Meinungsäußerung, aber auch die Anerkennung von gegenseitigen Verpflichtungen. Im globalen Rahmen sind einige dieser Grundrechte in internationalen Abkommen eingeschrieben. Transnationale Organisationen wie Amnesty International (AI) oder Human Rights Watch (HRW) versuchen mit ihren Informations- und *Naming-and-Shaming*-Strategien diese Rechte global durchzusetzen. Dass diese Maßnahmen nur bedingt erfolgreich sind, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass AI und HRW global eine hohe Wertschätzung und viel gesellschaftliche Unterstützung erfahren. Die Verletzung von Menschenrechten, inklusive der Partizipationsrechte, sind in den letzten Jahren bestimmt nicht weniger geworden. Es handelt sich aber genau um den Bereich, bei dem auch ansonsten offen autoritär-populistische Regierungen verschleiern, vertuschen und den transnationalen Informationsfluss zu unterbinden versuchen. Auch das kann als ein Zeichen für eine generalisierte Anerkennung solcher Rechte gelesen werden.

Selbst Elemente einer transnationalen Solidarität sind zu erkennen. Im europäischen Kontext erbrachte die aktuelle Untersuchung von Gerhards et al.<sup>52</sup> in 13 EU-Ländern bemerkenswerte Resultate: 66 Prozent sind für eine fiskale Unterstützung anderer krisengebeutelter EU-Staaten, verglichen mit 83 Prozent, die für die Unterstützung von Regionen in eigenen Heimatländern sind, und 49 Prozent, die das sogar für außereuropäische Länder wünschen. Sogar 80 Prozent sind für

49 Vgl. Forst 2007.

50 Zürn 2018, Kap. 7.

51 De Vries et al. 2021, S. 26.

52 Gerhards et al. 2020, S. 63.

eine europaweite Angleichung sozialpolitischer Maßnahmen.<sup>53</sup> Insofern konnte es auch nicht mehr überraschen, dass die Aufnahme von europäischen Schulden, um europäische Regionen, die von Corona wirtschaftlich besonders betroffen sind zu unterstützen, auf keinen Widerstand in den Bevölkerungen der reicherer Länder stieß. Manches spricht also dafür, dass es sich dabei um das Hamiltonsche Moment der EU handelt<sup>54</sup> und sich derartige Hilfe institutionalisiert, sodass sie in ähnlichen Fällen wieder greifen.

Im globalen Kontext ist das Solidaritätspotenzial schwächer. Sicher ist aber, dass es für Nothilfen im Falle unverschuldeter humanitärer Katastrophen ausreicht und dann auch bemerkenswert ausgeprägt ist.<sup>55</sup> Die Daten von Gerhards et al.<sup>56</sup> weisen weitergehend darauf hin, dass in Krisensituationen auch unabhängig von der Verschuldungsfrage durchaus ein Solidaritätspotenzial existiert (49 Prozent), das allerdings den Praxistest noch bestehen muss. Die Fähigkeit zur Institutionalisierung solcher Hilfen dürfte aber beschränkt sein, wie der Jahrzehntelange Stillstand der offiziellen Entwicklungshilfe zeigt. Wenn es um die Frage nach dem angemessenen Ort einer sozialpolitischen Korrektur der Marktergebnisse geht, also gleichsam um die Institutionalisierung sozialer Rechte unabhängig von der Schuldfrage, dann scheint der Nationalstaat nach wie vor die erste Adresse zu sein, was aber der Funktionslogik eines globalen politischen Systems nicht zu widersprechen braucht.

#### IV. Die institutionellen Ursachen des Öffentlichkeitsdefizits

In der Summe spricht manches dafür, dass die individuellen Einstellungen und soziokulturellen Voraussetzungen nicht das entscheidende Hindernis für das Entstehen einer globalen Öffentlichkeit sind. Bereits heute gibt es Anzeichen einer Weltgesellschaft als Kollektiv, die allerdings bisher nicht in der Lage ist, eine normativ anspruchsvolle politische Öffentlichkeit hervorzubringen. Die individuellen Einstellungen und soziokulturellen Voraussetzungen sind dabei offensichtlich fluide und verändern sich in Abhängigkeit von Kontextfaktoren. Das globale politische System ist einer der wichtigsten Kontextfaktoren. Dessen gegebene institutionelle Struktur behindert die Entstehung einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit, die zwischen der Weltgesellschaft und dem globalen politischen System eine legitimitätsstiftende Verbindung herstellen könnte. Dafür sind zwei Merkmale des globalen politischen Systems verantwortlich.

Zum einen mangelt es an institutionellen Orten, an denen die Koordination verschiedener internationaler Institutionen nachvollziehbar erfolgt. Eine breite Öffentlichkeit benötigt aber einen Ort der Koordination zwischen verschiedenen sektoralen Institutionen, da die endgültigen Entscheidungen identifizierbar und

53 Ebd., S. 147.

54 Habermas 2020.

55 Radtke 2007; Binder 2009.

56 Gerhards et al. 2020, S. 63.

zuweisbar sein müssen. In einem nationalen politischen System erfolgt die Koordination durch formelle Verfahren auf Seiten der politischen Institutionen, beispielsweise durch Kabinettsvorschriften, oberste Gerichte oder Parlamente. So ist es im Allgemeinen die Aufgabe der Regierungschefinnen über Konflikte zwischen Ministerien zu entscheiden. Darüber hinaus urteilen in vielen Rechtsstaaten die Verfassungsgerichte über eine angemessene Abwägung unterschiedlicher Rechtsprinzipien, wenn grundlegende Ziele miteinander in Konflikt geraten, beispielsweise zwischen Freiheit und Sicherheit. In Westminster-Systemen spielt vor allem das Parlament diese Rolle. Diese Instanzen der Koordination sektoraler Politiken ermöglichen breite öffentliche Debatten, in denen unterschiedliche Ansichten und Positionen über die Gesellschaft als Ganzes vorgetragen werden und Teilnehmerinnen aus verschiedenen Bereichen ihren Beitrag leisten.<sup>57</sup> Jenseits des Nationalstaates fehlen dafür die institutionellen Voraussetzungen. Im Gegensatz zu nationalen politischen Systemen besteht das globale politische System aus einem komplexen und fluiden Flickenteppich sich überschneidender Jurisdiktio-nen. Sämtliche Themenfelder haben ihre eigenen Normen und Regeln mit variabler Akteurszusammensetzung entwickelt. Die Mitgliedschaft in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unterscheidet sich beispielsweise erheblich von der Welthandelsorganisation (WTO). Debatten und Diskurse finden fast ausschließlich in sektoralen Öffentlichkeiten dieser Organisationen statt. Mit den Nebenwirkungen bestimmter Maßnahmen für andere Themenbereiche befassen sich diese sektoralen Teilöffentlichkeiten allerdings nicht.

Vor diesem Hintergrund hat das internationale System einige informelle Ersatz-institutionen hervorgebracht, die teilweise hierarchisch die Koordination zu übernehmen scheinen. Zunächst einmal füllte die Regierung der Vereinigten Staaten (USA) – vor allem unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg und nach Ende des Kalten Krieges – die Rolle bis zu einem gewissen Grad aus.<sup>58</sup> In diesen Momenten der Unipolarität identifizierte der Präsident der Vereinigten Staaten die dringendsten Probleme, setzte Prioritäten und übertrug die Behandlung der Probleme bestimmten Institutionen. Diese Momente der Unipolarität waren aber zeitlich begrenzt.

Ein zweiter Kandidat für eine Meta-Autorität im globalen politischen System ist der UN-Sicherheitsrat. Nachdem die UN-Generalversammlung sich in keiner Weise in der Lage zeigte, diese Rolle auszufüllen, hat teilweise der UN-Sicherheitsrat versucht, die Lücke zu schließen. Er entschied nach dem Ende des Kalten Krieges häufig in den Fragen, in denen sich die beiden Ziele – internationaler Frieden und Schutz der Menschenrechte – zu widersprechen schienen. Doch allzu oft erwies er sich angesichts der Vetostimmen der fünf permanenten Mitglieder als handlungsunfähig. In den letzten beiden Jahrzehnten scheinen sich daher die G7/8/20-Treffen am sichtbarsten als zentrale Koordinationsinstanz etabliert zu haben. Sie greifen manchmal drängende Fragen auf, die von den bestehenden internationalen Institutionen nicht ausreichend behandelt werden und weisen Auf-

57 Neidhardt et al. 2004, S. 11.

58 Ikenberry 2011.

gaben zu; so etwa auch in der Finanzkrise. Diese Versuche hatten jedoch keinen nachhaltigen Erfolg.

All diese drei Kandidaten für die Rolle eines Koordinators zwischen verschiedenen Sektoren und Ebenen im globalen politischen System – die US-Regierung, der UN-Sicherheitsrat und die G7/8/20-Treffen – haben zudem zwei Merkmale gemeinsam. Zum einen sind sie mit Zugangsbeschränkungen versehen und in diesem Sinne hochgradig selektiv. Das führt dazu, dass sie losgelöst von den besonders betroffenen Gesellschaften agieren und nur wenig responsiv gegenüber einer breiten globalen Öffentlichkeit sind. Zum zweiten wurden diese Institutionen nicht zum Zweck der Koordination geschaffen. Sie sind weitgehend emergent und stehen mithin Pate für das zentrale Problem der *Global Governance*: Es geschieht etwas, aber niemand hat es getan.<sup>59</sup>

Es fehlen also politische Foren, die die Koordination sektorale abgegrenzter Institutionen erwartbar und öffentlichkeitswirksam vornehmen. Das lässt sich auch empirisch zeigen. Wir haben im Rahmen einer DFG-Forschergruppe eine Datenbank entwickelt, die Informationen über 76 Schnittstellenkonflikte und ihr Management im globalen politischen System beinhaltet.<sup>60</sup> Schnittstellenkonflikte werden definiert als unvereinbare Positionsdifferenzen zwischen Akteuren über die Abwägung von zwei oder mehr Normen oder Regeln, die von verschiedenen Institutionen ausgehen.<sup>61</sup> Schnittstellenkonflikte werden dadurch aktiviert, dass staatliche oder nichtstaatliche Akteure unterschiedliche und unvereinbare Positionen zu einem bestimmten Streitpunkt zum Ausdruck bringen; dabei rechtfertigen diese Akteure die konfliktierenden Positionen mit unterschiedlichen internationalen Normen und Regeln. Zwar werden letzten Endes die Mehrzahl dieser Konflikte, nämlich 55 von 76, kooperativ bearbeitet; das kooperative Konfliktmanagement erweist sich bei solchen sektorale Konflikten aber als kaum institutionalisiert und primär emergent. Nur in elf Fällen erfolgte die Regelung der Schnittstellenkonflikte durch vorab festgelegte Verfahren. Insofern ist gerade die Bearbeitung der Schnittstellenkonflikte, also gerade der Auseinandersetzungen die gleichsam öffentlichkeitsbegabt sind, nur minimal konstitutionalisiert. Die Mehrzahl der wenigen vorab festgelegten Verfahren erfolgte wiederum zumeist nicht durch eine *neutrale* Meta-Autorität, die einen logischen Anknüpfungspunkt für die globale Öffentlichkeit bieten könnte, sondern durch abgeschottete technokratische und quasi-rechtliche Verfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Als Beispiel kann der Streit um den Handel mit genetisch veränderten Organismen herangezogen werden. Hier kollidierten durch die EU vertretene Gesundheits- sowie Biodiversitätsnormen mit globalen Handelsnormen, die von den USA, Kanada und Argentinien vertreten worden sind. Dieser Schnittstellenkonflikt manifestierte sich 2003 als die USA, Kanada und Argentinien ihre Unzufriedenheit mit den Einschränkungen der EU bei der Zulassung gentechnisch veränderter

59 Offe 2008.

60 Vgl. Fuß et al. 2021.

61 Kreuder-Sonnen, Zürn 2020, S. 252.

Lebensmittel zum Ausdruck brachten und bei der WTO eine Beschwerde einreichten. Während die EU ihre Maßnahmen unter Berufung auf das Vorsorgeprinzip — wie es im Cartagena-Protokoll zur Biodiversitätskonvention kodifiziert ist — rechtfertigte, behaupteten die anderen Konfliktparteien, dass die Maßnahmen der EU gegen WTO-Recht verstießen und lehnten die Anwendung des Protokolls über die biologische Sicherheit auf diesen Streitfall ab. Der Streit wurde im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens ausgetragen. Nach der Entscheidung des Streitbeilegungsgremiums vom September 2006 zugunsten der USA fügten beide Konfliktparteien eine politische Vereinbarung hinzu, in der die EU einige ihrer bestehenden Beschränkungen aufrechterhielt, sich aber verpflichtete, keine weiteren Importbeschränkungen für gentechnisch veränderte Produkte zu verhängen. Im Ergebnis sehen wir hier also einen Fall bei dem ein Schnittstellenkonflikt nach vorab festgelegten Verfahren entschieden wurde. Mit diesem Verfahren kolonisierte allerdings das Handelsrecht die Biodiversitätsvereinbarungen und entschied den Fall unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Dass sich in diesem Beispiel das Handelsrecht die Konfliktbearbeitung aneignet ist nicht zufällig. Grundsätzlich gilt, dass marktschaffende Institutionen häufig tiefer ausgestaltet sind und deshalb Schnittstellenkonflikte öfter für sich entscheiden können. Die Mehrzahl der Schnittstellenkonflikte endete zugunsten der Institutionen, die sich auf eigene gerichtsformige Verfahren stützen können. Im Ergebnis siegen *marktschaffende* Regelungen über *marktkorrigierende* Regelungen, sodass sich die Durchsetzung internationaler Regelungen bei den Adressaten häufig in einen anonymen Marktzwang übersetzt. Auch das hindert das Entstehen einer Öffentlichkeit.

In der Summe setzt sich das globale politische System aus lose miteinander verbundenen Sphären der sektoralen Autorität zusammen, die öffentlichkeitsfeindlich konstituiert sind. Sie setzen Normen und strukturieren die Interpretation der Realität. Dabei benutzen sie in erster Linie ein technokratisches und manchmal rechtliches Legitimationsnarrativ und grenzen damit die breite Öffentlichkeit aus.

Das zweite Merkmal des globalen politischen Systems, das gleichsam öffentlichkeitsfeindlich wirkt, ist das Fehlen einer effektiven Gewaltenteilung. Internationale Institutionen, die Autorität ausüben, institutionalisieren nämlich die Ungleichheit zwischen Staaten. Solange es sich bei internationalen Institutionen um zwischenstaatliche Organe handelt, die auf Konsens beruhen, sind ihre Auswirkungen auf die souveräne Gleichheit ambivalent, insgesamt aber oft positiv. Obgleich sowohl verfahrens- als auch materiellrechtliche Regeln oftmals die Machtungleichheiten in diesen Institutionen widerspiegeln, wirkt die rechtliche Gleichheit, die im Zustimmungsprinzip zum Ausdruck kommt, als eine ausgleichende Kraft. Wenn jedoch internationale Institutionen Autorität ausüben, wird das Zustimmungsprinzip untergraben und es findet eine Zentralisierung der Macht statt. Angesichts einer fehlenden Gewaltenteilung führt dies aus drei Gründen zu einer Institutionalisierung der Ungleichheit.

Erstens: Je mehr eine internationale Organisation Autorität über Staaten und Gesellschaften ausübt, desto mehr streben die mächtigeren Staaten nach Regelungen, die ihren Präferenzen entsprechen. Mächtige Staaten akzeptieren die Autori-

tät internationaler Institutionen nur dann, wenn sie sicher sein können, dass die Institutionen es ihnen ermöglichen, ihren privilegierten Status zu konservieren. Aus diesem Grund fordern sie oft Privilegien, Sonderbehandlungen und Sonderrechte.

Zweitens: Je mehr Autorität eine internationale Organisation über Staaten und Gesellschaften ausübt und diese auch gegen den Willen der Adressaten durchsetzen möchte, desto mehr ist sie von den Ressourcen ihrer mächtigsten Mitglieder abhängig. Das ist besonders wichtig, wenn es um die Durchsetzung von Entscheidungen geht. Internationale Institutionen selbst verfügen nicht über die Ressourcen, um ihre Regelungen durchzusetzen, sondern sind in dieser Hinsicht von den mächtigsten Mitgliedsstaaten abhängig.

Drittens: Je mehr Autorität eine internationale Organisation direkt über die Gesellschaft ausübt, desto mehr verliert das Prinzip »Ein Staat, eine Stimme« an normativer Kraft. Angesichts der dramatischen Unterschiede in der Größe der Staaten – von einigen tausend Einwohnern in Ländern wie Liechtenstein bis zu über 1,3 Milliarden im Falle Chinas – stellt die souveräne Gleichheit der Staaten kein normativ zwingendes Prinzip für die Vertretung gesellschaftlicher Interessen dar,<sup>62</sup> insbesondere wenn internationale Institutionen ihre Autorität direkt ausüben. Das stärkt zusätzlich die Rolle der großen und mächtigen Staaten.

Internationale Institutionen werden im Ergebnis zumeist von den Exekutiven der mächtigen Staaten dominiert. Am Beispiel des UN-Sicherheitsrates lässt sich das Problem bestens illustrieren. Die fünf Vetomächte sind ausschlaggebend für legislative Entscheidungen (Was gilt als Gefährdung des internationalen Friedens?), für die exekutive Anwendung (Gefährdet ein bestimmter Staat den Frieden?) und für die Implementierung eventueller Interventionen (Es bedarf der militärisch stärksten Staaten, um Eingriffe durchzuführen) – und das alles in Abwesenheit einer effektiven Gerichtsbarkeit. Aufgrund dieser im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen »institutionalisierten Ungleichheit« werden systematisch gleiche Fälle ungleichbehandelt. Damit erodiert die grundlegendste Legitimationsquelle überhaupt: nämlich, dass eine öffentliche Autorität gleiche Fälle gleichbehandelt. Das äußert sich in der Kritik an den westlichen Doppelstandards. Damit erwächst aber ebenso ein Hemmnis für die Entstehung einer breiten transnationalen Öffentlichkeit. Öffentlichkeiten brauchen große und allgemeine Fragen. Sie interessieren sich für die Regelsetzung und nicht für die Regelanwendung. In Abwesenheit von verlässlichen und rechtsförmigen Regeln wird aber alles eine Frage des spezifischen Falles. Das überfordert Öffentlichkeiten.

Der Verweis auf die Abwesenheit einer effektiven Gewaltenteilung impliziert nicht die Aussage, dass das globale politische System keine *checks and balances* kennt. Das tut es in ausgeprägter Form. Da das globale politische System *de facto* ein Mehrebenensystem ist, werden internationale Institutionen durch die unteren Ebenen permanent und dauerhaft kontrolliert. Ihre Autorität ist fluide.<sup>63</sup> Die dadurch entstehenden Unübersichtlichkeiten des globalen politischen Systems

62 Luban 2004.

63 Krisch 2017.

verbessern aber nicht die Möglichkeiten für die Entstehung einer breiten transnationalen Öffentlichkeit. Im Gegenteil, sie untergräbt die Entstehung einer breiten politischen Öffentlichkeit. Die entstandene versäumte und vermachte politische Öffentlichkeit produziert aber systematisch Legitimationsprobleme. Diese Probleme können in der modernen Weltgesellschaft bestimmt nicht durch Elemente einer repräsentierenden Öffentlichkeit behoben werden. Wenn die Öffentlichkeit über die G7/8/20-Treffen informiert wird, werden gerne Bilder der Staatschefinnen in überdimensionierten Strandkörben oder eben spontanere Gruppenfotos genutzt, bei denen der amerikanische Präsident notfalls mit seinen Ellenbogen dafür sorgt, dass er im Vordergrund steht. Dadurch wird aber keine Legitimität des globalen politischen Systems gestiftet.

Es besteht also eine kausale Verbindung zwischen der Beschaffenheit des globalen politischen Systems und dem Fehlen einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit. Um diese zu generieren, bedarf es eines konstitutionalisierten politischen Systems. Ein System von nur lose miteinander verbundenen Autoritätssphären in Abwesenheit einer effektiven Gewaltenteilung behindert die Entstehung einer legitimitätsstiftenden Öffentlichkeit. Dabei ist ein konstitutionalisiertes globales politisches System etwas anderes als ein Weltstaat. Es bedarf keines Gewaltmonopols und auch keines Steuermanopols. Es geht einzig und allein darum, dass das Zusammenspiel sektoraler Institutionen verregelt wird und gleiche Fälle gleichbehandelt werden.

## V. Schluss

Wenn die Analyse in diesem Papier zutrifft, dann scheitert das Entstehen einer normativ anspruchsvollen globalen Öffentlichkeit nicht an den fehlenden soziokulturellen Voraussetzungen. Die Weltgesellschaft ist weiter gediehen und ausdifferenzierter als es das Unmöglichkeitstheorem und die These von der nationalstaatlich verfassten Gemeinschaft als einzige denkbare Trägerin von Öffentlichkeit nahelegt. Das wäre eine gute Neuigkeit. Die schlechte Neuigkeit ist aber, dass es die Struktur des globalen politischen Systems ist, die die Entstehung einer Öffentlichkeit jenseits nationaler Grenzen behindert, die zwischen der Weltgesellschaft und dem politischen Herrschaftssystem kommunikativ vermitteln kann. Man mag das Argument als sophistisch abtun. Für den Moment ist es tatsächlich entscheidend, dass die Öffentlichkeit auf globaler Ebene nur schwach ausgeprägt ist und weder normativ noch empirisch legitimitätsstiftend wirken kann. Und: Das wird sich vermutlich auf absehbare Zeit kaum ändern. Deswegen werden wir auch in Zukunft mit dem Dilemma leben müssen, dass *Global Governance* zwar dringend notwendig ist, aber vor systematischen Legitimationsproblemen steht.

In einer Hinsicht ist das hier vorgetragene Argument aber doch von theoretischer und auch praktischer Relevanz. Die soziokulturellen Einstellungen in der Weltgesellschaft können kaum willentlich gestaltet werden. Sie haben einen emergenten Eigensinn und lassen sich nicht gezielt durch das politische System herstellen. Umgekehrt lässt sich das globale politische System durchaus gezielt

durch Entscheidungen ändern. Auch wenn die politischen Durchsetzungschancen für ein öffentlichkeitsfreundlicheres, globales politisches System derzeit gering erscheinen, bleibt es ein erstrebenswertes politisches Projekt. Das Projekt unterliegt – gemäß der Argumentation dieses Beitrags – nicht dem Verdacht der strukturellen Unmöglichkeit.

## Literatur

- Bayram, A. Burcu 2017. »Good Europeans? How European identity and costs interact to explain politician attitudes towards compliance with European Union law«, in *Journal of European Public Policy* 24, 1, S. 42–60.
- Binder, Martin 2009. »Humanitarian crises and the international politics of selectivity«, in *Human Rights Review* 10, 3, S. 327–348.
- Brand, Ulrich 2005. »Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics?«, in *Review of International Political Economy* 12, 1, S. 155–176. <https://doi.org/10.1080/09692290500049748> (Zugriff vom 12.03.2021)
- Börzel, Tanja A.; Zürn, Michael 2021. »Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism«, in *International Organization*, First View, S. 1–24. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000570> (Zugriff vom 12.03.2012).
- Dahl, Robert A. 1994. »A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation«, in *Political Science Quarterly* 109, 1, S. 23.
- Dellmuth, Lisa M.; Tallberg, Jonas 2021. *The Legitimacy of International Organizations: How Elites Influence Public Opinion*. Oxford: Oxford University Press.
- De Vries, Catherine E.; Hobolt, Sara B.; Walter, Stefanie 2021. »Politicizing International Cooperation: The Mass Public, Political Entrepreneurs, and Political Opportunity Structures«, in *International Organization*, First View, S. 1–27. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000491> (Zugriff vom 12.03.2021).
- de Wilde, Pieter; Koopmans, Ruud; Merkel, Wolfgang; Strijbs, Oliver; Zürn, Michael 2019. *The struggle over borders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dingwerth, Klaus; Witt, Antonia; Lehmann, Ina; Reichel, Ellen; Weise, Tobias 2019. *International organizations under pressure: Legitimizing global governance in challenging times*. Oxford: Oxford University Press.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012. »Cosmopolitan politicization: How perceptions of interdependence foster citizens' expectations in international institutions«, in *European Journal of International Relations* 18, 3, S. 481–508.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2016. »Why do citizens want the UN to decide? Cosmopolitan ideas, particularism and global authority«, in *International Political Science Review* 37, 1, S. 99–114.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias 2020. »Wie und warum kommunizieren internationale Organisationen? Zum problematischen Verhältnis von Politisierung und Öffentlichkeitsarbeit«, in *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 27, 1, S. 37–68.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias; Wessels, Bernhard 2013. »Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung«, in *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen*, hrsg. v. Zürn, Michael; Ecker-Ehrhardt, Matthias, S. 36–60. 1. Aufl., Orig.-Ausz. Berlin: Suhrkamp.
- Eder, Klaus; Kantner, Cathleen 2000. »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit«, in *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, hrsg. v. Bach, Maurizio, S. 306–331. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Forst, Rainer 2007. *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Fuß, Julia; Kreuder-Sonnen, Christian; Saravia, Andrés; Zürn, Michael 2021. *Regime collisions in comparative perspective: Introducing a dataset on interface conflicts and conflict management*. WZB Discussion Paper [im Druck].

- Gerhards, Jürgen 2000. »Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, in *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, hrsg. v. Bach, Maurizio, S. 277 – 305. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gerhards, Jürgen; Lengeld, Holger; Ignácz, Zsófia; Kley, Florian; K. Priem, Maximilian 2020. *European solidarity in times of crisis. Insights from a thirteen-country survey*. Abingdon: Oxon; New York, NY.
- Gerhards, Jürgen; Neidhardt, Friedhelm; Rucht, Dieter 1998. *Zwischen Palaver und Diskurs. Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel der deutschen Diskussion zur Abtreibung*. Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Ghassim, Farsan; Koenig-Archibugi, Mathias; Cabrera, Luis 2020. *Public Opinion on Institutional Designs for the United Nations: An International Survey Experiment*. Paper prepared for International Studies Association Annual Conference 2020, San Francisco, CA.
- Ghassim, Farsan 2020. Who on Earth Wants Global Democracy – and why (not)? A Theoretical and Experimental Study of International Public Opinion, Thesis for the Doctor of Philosophy in International Relations, University of Oxford.
- Gravell, Timothy B.; Reifler, Jason; Scott, Thomas J. 2017. »The structure of foreign policy attitudes in transatlantic perspective: Comparing the United States, United Kingdom, France and Germany«, in *European Journal of Political Research* 56, 4, S. 757–776.
- Grigorescu, Alexandru 2015. *Democratic intergovernmental organizations? Normative pressures and decision-making rules*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Habermas, Jürgen 1991. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft; mit einem Vorwort zur Neuauflage*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 1998. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen 2020. »30 Jahre danach: Die zweite Chance. Merkels europapolitische Kehrtwende und der innerdeutsche Vereinigungsprozess«, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9, S. 41–56.
- Haerpfer, Christian; Inglehart, Ronald; Moreno, Alejandro; Welzel, Christian; Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano, Jaime; Lagos, Marta; Norris, Pippa; Ponarin, Eduard; Puranen, Bi et al. (Hrsg.) 2020. *World Values Survey: Round Seven – Country Pooled Datafile*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. <http://doi.org/10.14281/18241.1> (Zugriff vom 12.03.2021).
- Hewson, Martin; Sinclair, Timothy J. Hrsg. 1999. *Approaches to global governance theory*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary 2019. »Grand theories of European integration in the twenty-first century«, in *Journal of European Public Policy* 26, 8, S. 1113–1133.
- Ikenberry, John G. 2011. *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald; Haerpfer, Christian; Moreno, Alejandro; Welzel, Christian; Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano, Jaime; Lagos, Marta; Norris, Pippa; Ponarin, Eduard; Puranen, Bi et al. (Hrsg.) 2014. *World Values Survey: Round Five – Country-Pooled Datafile*. Madrid: JD Systems Institute. [www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp) (Zugriff vom 12.03.2021).
- Kahler, Miles 2004. »Defining accountability up: the global economic multilaterals«, in *Government and Opposition* 39, 2, S. 132–158.
- Kelley, Judith G.; Simmons, Beth A. 2020. »Governance by Other Means: Rankings as Regulatory Systems«, in *International Theory*. S. 1–10. <http://10.1017/S1752971920000457> (Zugriff vom 12.03.2021).
- Kielmansegg, Peter G. 2003. »Integration und Demokratie«, in *Europäische Integration*, hrsg. v. Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate, S. 49–76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koenig-Archibugi, Mathias 2011. »Is global democracy possible?«, in *European Journal of International Relations* 17, 3, S. 519–542.
- Koopmans, Ruud; Statham, Paul (Hrsg.) 2010: *The making of European public sphere: media discourse and political contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Krauthammer, Charles 1990. »The unipolar moment«, in *Foreign Affairs* 70, 1, S. 23–33.
- Kreuder-Sonnen, Christian; Zürn, Michael 2020. »After fragmentation: norm collisions, interface conflicts, and conflict management«, in *Global Constitutionalism* 9, 2, S. 241–267.
- Krisch, Nico 2017. »Liquid authority in global governance«, in *International Theory* 9, 2, S. 237–260.
- Luban, David 2004. »Preventive war«, in *Philosophy & Public Affairs* 32, 3, S. 207–248.
- Mau, Steffen 2007. *Transnationale Vergeellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Milanović, Branko 2018. *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Cambridge, London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Miller, David 1995. *On nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Moravcsik, Andrew 2006. »What can we learn from the collapse of the European constitutional project?«, in *Politische Vierteljahrsschrift* 47, 2, S. 219–241.
- Neidhardt, Friedhelm; Eilders, Christiane; Pfetsch, Barbara 2004. »Einleitung: Die ›Stimme der Medien—Pressekommentare als Gegenstand der Öffentlichkeitsforschung«, in *Die Stimme der Medien*, hrsg. v. Eilders, Christiane; Neidhardt, Friedhelm; Pfetsch, Barbara, S. 11–36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Offe, Claus 2008. »Governance—Empty signifier: oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?«, in *Governance in einer sich wandelnden Welt*, hrsg. v. Schuppert, Gunnar F.; Zürn, Michael, S. 61–76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Peters, Bernhard 1994. »Der Sinn von Öffentlichkeit«, in *Öffentlichkeit, Öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hrsg. v. Neidhardt, Friedhelm, S. 42–76. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Peters, Bernhard 2007. *Der Sinn von Öffentlichkeit*, hrsg. v. Wessler, Hartmut. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Peters, Bernhard; Weßler, Hartmut; Sifft, Stefanie; Wimmel, Andreas; Brüggemann, Michael; Kleinen-von Königslow, Katharina 2006. »Die Transnationalisierung von Öffentlichkeiten am Beispiel der europäischen Union«, in *Transformationen des Staates?*, hrsg. v. Leibfried, Stephan; Zürn, Michael, S. 230–264. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- PEW 2007. *Global Unease with Major World Powers*. Pew Research Center, Washington, D.C. <https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/pdf/2007-Pew-Global-Attitudes-Report-June-27.pdf> (Zugriff vom 12.03.2021).
- Radtke, Katrin 2007. *Ein Trend zu transnationaler Solidarität? Die Entwicklung des Spendenaufkommens in der Not- und Entwicklungshilfe* (No. SP IV 2007–304). WZB Berlin Social Science Center.
- Risse, Thomas 2010. *A community of Europeans. Transnational identities and public spheres*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ruggie, John G. 1983. »Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis«, in *World Politics* 35, 2, S. 261–285.
- Ruggie, John G. 2004. »Reconstituting the global public domain—Issues, actors, and practices«, in *European Journal of International Relations* 10, 4, S. 499–531.
- Trenz, Hans-Jörg 2000. »Korruption und politischer Skandal. Auf dem Weg zu einer europäischen politischen Öffentlichkeit«, in *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, hrsg. v. Bach, Maurizio, S. 332–359. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Trenz, Hans-Jörg 2005. *Europa in den Medien. Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit*. Frankfurt am Main: Campus.
- Weber, Max 2013. »Kapitel III. Die Typen der Herrschaft«, in *Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet 1919 – 1920*, hrsg. v. Borchardt, Knut; Hanke, Edith; Schluchter, Wolfgang, S. 449–591. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wessler, Hartmut; Peters, Bernhard; Brüggemann, Michael; Kleinen-von Königslow, Katharina; Sifft, Stefanie 2008. *Transnationalization of public spheres*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Zangl, Bernhard; Heußner, Frederick; Kruck, Andreas; Lanzendorfer, Xenia 2016. »Imperfect adaptation: how the WTO and the IMF adjust to shifting power distributions among their members«, in *The Review of International Organizations* 11, 2, S. 171–196.
- Zürn, Michael 2000. »Democratic governance beyond the nation-state: The EU and other international institutions«, in *European Journal of International Relations*, 6(2), 183–221.

- Zürn, Michael 2018. *A theory of global governance. Authority, legitimacy, and contestation.* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Zürn, Michael; Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.) 2013. *Die Politisierung der Weltpolitik. Umkämpfte internationale Institutionen.* Berlin: Suhrkamp.

**Zusammenfassung:** In diesem Beitrag geht es um die Effekte des Fehlens und die Möglichkeit des Entstehens einer normativ anspruchsvollen politischen Öffentlichkeit, welche weitreichend sind. So lässt sich die gegenwärtige Krise der Global Governance und des globalen politischen Systems auf das Fehlen einer normativ anspruchsvollen Öffentlichkeit zurückführen, die als Mediationsinstanz zwischen Weltgesellschaft und den autoritativen Institutionen der Global Governance fungieren kann. Gleichzeitig argumentiere ich, dass das Fehlen der Öffentlichkeit nicht vorrangig den im nationalen Horizont gefangenen Einstellungen der Bevölkerungen geschuldet ist, sondern primär der defizitären institutionellen Struktur des globalen politischen Systems zugeschrieben werden muss.

**Stichworte:** Global Governance, Öffentlichkeit, Deliberation, Legitimität, internationaler Institutionen, Autorität, Weltgesellschaft

### The Public Sphere in Global Governance

**Abstract:** This paper is about the effects of the absence and the possibility of the emergence of a normatively meaningful political public sphere. The effects of the lack of a global public sphere are far-reaching. Namely, the current crisis of global governance and the global political system can be traced back to the absence of a normatively meaningful public sphere that can mediate between global society and the authoritative institutions of global governance. At the same time, I argue that the absence of the public sphere is not primarily due to the population's attitudes trapped in national horizons but must be primarily attributed to the deficient institutional structure of the global political system.

**Keywords:** Global Governance, Public Sphere, Deliberation, Legitimacy, International Institutions, Authority, Global Society

#### Autor:

Prof. Dr. Michael Zürn

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Freie Universität Berlin,

Sprecher des Exzellenzclusters »Contestations of the Liberal Script (SCRIPTS)«

Reichpietschufer 50

10785 Berlin

[michael.zuern@wzb.eu](mailto:michael.zuern@wzb.eu)