



# Volksherrschaft und Öko-Logik

Kann uns globales Regieren vor dem ökologischen Kollaps bewahren?

**Klaus MÜLLER** hält solche Hoffnungen für naiv: Nationale Eigeninteressen bestehen fort, autoritäre oder „postdemokratische“ Verhältnisse nehmen zu – und „Global Governance“ bedeutet die Aushebelung demokratischer Prozesse und den Verzicht auf bindende Übereinkünfte. Als ökologische Agenda kann sich dabei nur durchsetzen, was als wachstums- und marktkonform gilt.

**Ingolfur BLÜHDORN** nimmt die Illusionen in den Blick, die sich umweltbewegte Akteure hinsichtlich der Weiterentwicklung der Demokratie machen. Er hegt Zweifel, ob sich „mehr Demokratie“ positiv auf die Umwelt auswirken würde. Dazu nämlich bräuchte es zuerst Menschen mit nachhaltigen Lebensstilen, und das setzt nichts anderes als einen tiefgreifenden Kulturwandel voraus.

Wie ein solcher zu bewerkstelligen wäre, fragt **Peter HEINTEL**. Wie bringt man Menschen in Zeiten von Pluralisierung und Individualisierung dazu, sich auf gemeinsame Ziele und Verpflichtungen einzulassen? Normative Appelle werden als Fremdbestimmung empfunden; die einzige Möglichkeit zum Umdenken und Lernen bestünde im praktizierten „Einbeziehen und Mitbestimmen“.

Noch vehementer kritisiert **Anton LEIST** moralische Appelle und plädiert für eine pro-demokratische Kompromisspolitik im nationalen Rahmen. Gerade im internationalen Raum fehle es ethischen Forderungen an den Bedingungen ihrer Umsetzung, die da wären (ökonomische) Kooperation, (rechtlicher) Zwang und (einigende) Kultur. Moral sei nicht kulturell relativ, entgegnet **Felix EKARDT**, zumal sie sich in die völkerrechtlich bindende Form von Menschenrechten gegossen findet, die in einem notwendigen Lernschritt hin zu sozialen Rechten auf Umweltgüter erweitert werden sollten.

Einen empirischen Eindruck von den ökologischen Effekten, die Demokratisierungsprozesse mit sich bringen, gibt **Martin COY** am Beispiel Lateinamerikas. Dieser Eindruck ist zwiespältig: Bottom-up-Prozesse sind möglich – ob sie so weit führen werden, nicht-nachhaltige Projekte und Politiken zu unterbinden, bleibt offen.

Noch zwiespältiger stellt sich die Lage in China, der größten Einparteieneherrschaft der Erde, dar, die **Eva STERNFELD** beschreibt. Während lokale Umweltproteste angesichts der desaströsen Situation stark zunehmen, fehlt es dem Umweltministerium an Durchsetzungstärke gegenüber Wirtschafts- und Wachstumsinteressen.

Die EU-Institutionen können ihre Staaten auf die Einhaltung von Umweltzielen verpflichten. Was aber nützen die schönsten Richtlinien, wenn eines der Hauptziele der politischen Union in ökologisch destruktivem Wirtschaftswachstum besteht? Dieses Ziel besitze keinerlei demokratische Legitimation, wie **Susan GEORGE** vehement kritisiert: Auf die neoliberale Agenda der großen Player ausgerichtet, müssen die undurchsichtigen Entscheidungsstrukturen der EU als demokratische Rückentwicklung gewertet werden. **Ulrich BRAND** stimmt dem zu, verweist aber auf die Wichtigkeit der nationalen Ebene: Ändern wir unsere Politik zuhause, verändert sich auch die EU.

# Globalisierung und Demokratie

## Chancen für eine ökologische Global Governance?

Klaus Müller

Die Erfolge ökologischer Bewegungen verliefen parallel zur Demokratisierung westlicher Gesellschaften und der Herausbildung einer staatenübergreifenden Umweltpolitik in der EU. Kann man von der Ausbreitung der Demokratie nach 1989 eine effektivere Politik erhoffen, welche nun auch die globalen Umweltgefahren angeht? Der Diskurs einer ökologischen „Global Governance“ signalisiert Problembewusstsein; allerdings unterlaufen ein manageriales Politikverständnis und die Dominanz von Unternehmensinteressen, etwa im „Global Compact“ der UN, eine demokratisch legitimierte „Global Public Policy“. Seit der Finanzkrise behaupten sich in der EU nationale und wirtschaftlich verengte Interessen, die ihr so häufig beklagtes Demokratiedefizit verschärfen.

Schlüsselwörter: Dritte Welle der Demokratie, europäische Umweltpolitik, Global Governance, Postdemokratie

Die gesellschaftlichen Transformationen der zurückliegenden Jahrzehnte scheinen durch zwei übergreifende Trends charakterisiert. Seit den 1980er-Jahren scheinen sich die traditionellen Untersuchungsobjekte der Sozialwissenschaft, nämlich (national)staatlich organisierte Gesellschaften, zunehmend aufzulösen. Fortgeschrittene Ökonomien haben sich durch die Liberalisierung von Kapitalmärkten, durch grenzüberschreitende Direktinvestitionen, transnationale Fusionen und geöffnete Märkte von ihren nationalen Standorten gelöst. Im Alltagsleben ist die Globalisierung in Form von Moden und Konsummustern, Ferntourismus und Weltmusik, Migration und postnationalen Identitäten präsent.

Staatlicher Politik wird ein weitgehender Souveränitätsverlust diagnostiziert. Die Gestaltung der Globalisierung scheint an supranationale Projekte wie die Europäische Union, an multilaterale Institutionen und neue Formen von „Global Governance“ überzugehen. Darin gewinnen nicht-staatliche Akteure und Mechanismen „weicher“ Machtausübung an Relevanz. Diese Transformation politischer Macht wird mit einem zweiten weltweiten Trend in Verbindung gebracht: mit einer globalen Welle der Demokratie. Trotz immer wieder auftretender Rückschläge werden heute mehr Länder denn je, nämlich 89 von 194 untersuchten Staaten, als demokratisch klassifiziert (Freedom House 2010). Nicht nur im entwickelten Westen gilt Demokratie als alternativlose Regierungsform, auch im Osten Europas, in Afrika, Lateinamerika und Ostasien scheint das Zeitalter

von Entwicklungsdiktaturen abgelaufen, sodass prominente Politikwissenschaftler kurz nach der Jahrtausendwende von einem kommenden „demokratischen Jahrhundert“ sprachen (Lipset/Lakin 2004, Diamond 2003).

Haben sich mit der Globalisierung und der Ausbreitung von Demokratie die Chancen einer Ökologisierung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse verbessert? Zweifellos hat der Zusammenbruch der Planwirtschaften eines der düstersten Kapitel der Geschichte der Umweltzerstörung beendet. Von der offiziellen Politik totgeschwiegene ökologische Katastrophen in der Baikal-Region, um den Aral-See, in Sibirien, in den Baltischen Staaten, Belarus und der Ukraine hatten Umweltbewegungen hervorgerufen, die das Ende des Kommunismus und das Auseinanderbrechen der Sowjetunion beschleunigten (Feshbach/Friendly 1992). Bereits in den späten 1950er-Jahren entstanden und seit 1988 in der Sozial Ökologischen Union zusammengeschlossen, sind Umweltgruppen zu einer wichtigen Strömung der *civil society*-Bewegungen in den postsowjetischen Staaten geworden (Agyeman/Ogneva-Himmelberger 2009). Tatsächlich hat der Zusammenbruch der überindustrialisierten Planwirtschaften zu ökologischen Entlastungen geführt (auf denen sich das vereinigte Deutschland in der Klimadebatte bis heute ausruht), während die politische Liberalisierung ökologischen Initiativen in Osteuropa neuen Raum verschafft hat.

Noch in einer weiteren Hinsicht wird dem Ende des Ost-West-Konflikts eine befreiende Wirkung zugeschrieben. Waren die Organisationen der Vereinten Nationen (UN) bis zum Ende der 1980er-Jahre von Blockdenken und sicherheitspolitischen Fragen eingenommen, so konnte sich der Blick nun auf globale Probleme – von der Überfischung der Ozeane über die Veränderung des Weltklimas bis zur Nahrungssicherheit – weiten. Mit dem oft diagnostizierten Transfer politischer Macht hin zu supranationalen Institutionen schienen sich zugleich die Perspektiven des „Jahrhundertprojekts“ eines „Weltregierens“ zu eröffnen, das globale Probleme jenseits des beschränkten Horizonts des Nationalen angeht (Rittberger et. al. 2010, S. 15). Das Bewusstsein um die Bedrohung globaler Gemeingüter hat sich zu einem neuen Diskurs über die Bedingungen und Chancen einer *global governance* zur Regulierung globaler Umweltprobleme verdichtet – eines „Prozesses, in dem Konflikte oder unterschiedliche Interessen vermittelt“ werden können und „kooperatives Handeln erfolgen kann“ (Commission on Global Governance 1995, S. 2).

Allerdings lässt dieser Diskurs offen, in welchem Verhältnis die Globalisierung, die Ausweitung von Demokratie und das Management globaler Probleme zueinander stehen.

## GLOBALISATION AND DEMOCRACY

### CHANCES FOR AN ECOLOGICAL GLOBAL GOVERNANCE?

Successful ecological movements emerged parallel to the democratization of western societies and the rise of supra-national environmental policies in the EU. Will the global spread of democracy since 1989 promote a policy ready to address the global environmental threats? The discourse of ecological Global Governance indicates an awareness of the situation; nevertheless, a managerial approach to politics and dominating corporate interests, e.g. in the “Global Compact” of the UN, subvert a democratically legitimised global public policy. Since the financial crisis, national and narrow economic interests have returned to the EU, which exacerbates the much-cited democratic deficit.

Keyword: Third Wave of Democracy, European environmental policy, Global Governance, Post-democracy



Es reicht nicht aus, diese Frage durch den Verweis auf vertiefte internationale Interdependenzen und einen daraus erwachsenden Kooperationsbedarf zu beantworten. Objektiver Problemdruck erzeugt von sich aus weder institutionelle Lösungen noch einen verhaltenswirksamen Wandel von Einstellungen oder politischen Konsens, und die Governance-Literatur abstrahiert allzu leicht von eingeschliffenen Interessenkonflikten und Machtverhältnissen. Genauer betrachtet, handelt es sich bei dem Verhältnis von Globalisierung, Demokratisierung und Ökologisierung weniger um eine Lösungsform als um einen Problemzusammenhang, der nach drei Seiten hin betrachtet werden kann.

### **D**emokratisierung und ökologische Transformation – national, regional, global.

In der Geschichte der Bundesrepublik wurden ökologische Themen lange Zeit durch ökonomische Fragen überblendet, sei es durch die Wirtschaftswundermentalität, sei es durch die seit Mitte der 1970er-Jahre verkündete „Krise der Arbeitsgesellschaft“. Während ökonomische Konflikte bereits seit dem späten 19. Jahrhundert durch die Einführung sozialer Bürgerrechte institutionalisiert worden waren, gewann die Umweltthematik erst in den 1970er-Jahren an Aufmerksamkeit. Die Verbindung zwischen Umweltthemen und Demokratisierung wurde durch eine sozialliberale „Politik innerer Reformen“ hergestellt, in deren Verlauf Umweltpolitik auf eine ministerielle Ebene gehoben wurde. Seit den frühen 1970er-Jahren fanden Fachexpertisen Eingang in die Gesetzgebung, und der 1971 installierte Rat von Sachverständigen für Umweltfragen erhielt Druck von außerparlamentarischen „neuen sozialen Bewegungen“, die unkonventionelle Wege der politischen Partizipation einforderten.

Bei der von Bürgerinitiativen<sup>1</sup> geforderten Öffnung der politischen Entscheidungsprozesse ging es von vornherein nicht um *single issues*. Politische Ökologie als soziale Bewegung wandte sich gerade gegen technokratische und insofern antipolitische Detaillösungen, indem sie gegen die Zerstörung der Alltagskultur durch administrative und ökonomische Apparate auftrat (Gortz 1982). Es lag daher nahe, die Politisierung ökologischer Fragen auf eine Vertiefung der Demokratie zu beziehen: auf die Ausweitung partizipativer Verfahren auf vormals undemokratisch geregelte Politikbereiche (vgl. Dahl 1989, S. 313). Die Erfolge ökologischer Protestbewegungen schienen deren transformatives Potential zu bestätigen. Im Verlauf eines Jahrzehnts pflügten sie die Parteienlandschaft um und brachten ökologische Belange als Querschnittsaufgabe in die Steuerpolitik, in die industrielle Modernisierung und Energiepolitik, den Verbraucherschutz und viele andere Politikbereiche ein.

Charakteristischerweise war die nationale Umweltpolitik sehr früh in internationale Zusammenhänge eingebettet.<sup>2</sup> Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft formulierte 1973 das erste Umweltaktionsprogramm, um den Umweltschutz später in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 als Gemeinschaftsziel zu verankern. In keinem anderem Bereich hat die Vergemeinschaftung der EU eine vergleichbare Dichte erreicht: Nur im Umweltbereich werden nahezu 80 Prozent der Gesetzgebung von EU-Vorgaben angestoßen (König/Mäder 2008, S. 442).

Dahinter steht ein zweifacher Lernprozess: Grenzüberschreitende Umweltprobleme können nicht länger als nationale Angelegenheit betrachtet werden. Obwohl Umweltziele in den ärmeren südlichen und östlichen EU-Ländern eine geringere Priorität genießen als in den alten Kernländern, hat ein Deregulierungswettbewerb „nach unten“ nicht stattgefunden. In Umweltfragen ist ein regionaler Politikansatz am stärksten legitimiert; hier scheint es am ehesten gelungen, das Demokratiedefizit der EU abzubauen. Mehr als zwei Drittel der befragten EU-Bürger messen einer dezidiert europäischen Umweltpolitik einen hohen Stellenwert bei und erwarten von europäischen Entscheidungen mehr Durchschlagskraft

als von nationalen Gesetzen. Zwar sind die Protestkultur von Umweltbewegungen und die europäische Öffentlichkeit nach wie vor national fragmentiert und durch Elitendiskurse dominiert (Della Porta/Caiani 2009, S. 42ff.). Gleichwohl hält die überwiegende Mehrheit der Befragten eine gemeinschaftliche Umweltpolitik für wichtiger als gemeinsame Regelungen in den Bereichen von Migration, Außenpolitik, Kriminalitätsbekämpfung, Wirtschafts- oder Steuerpolitik (Eurobarometer 2008, S. 53).

Zum anderen hat die EU eine Schlüsselrolle in internationalen Verhandlungen übernommen. Nicht allein gegenüber ihren Mitgliedern, auch in Abkommen mit dritten Parteien sind ihr eigene Zuständigkeiten zugefallen.<sup>3</sup> Hat die Gemeinschaft erst einmal internationale Regulierungen ausgehandelt, können diese nicht mehr durch Mitgliedstaaten ausgehebelt werden. Allerdings ist die Abgrenzung gemeinschaftlicher und nationaler Zuständigkeiten nicht in jedem Fall scharf und daher notorischer Konfliktstoff zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat beziehungsweise den Mitgliedsregierungen, insbesondere wenn Umweltziele mit industriepolitischen Interessen kollidieren.

Gleichwohl erscheint die EU noch am ehesten ein Modell für eine „Global Governance“ in den großen Umweltfragen abzugeben, allen voran in der Politik des Klimawandels (Giddens 2009, S. 192ff.). Sie verknüpft ihr Rahmenprogramm zum Klimaschutz mit nach Wirtschaftskraft differenzierten Auflagen für ihre Mitglieder und gesteht den Ländern des globalen Südens längere Zeiträume zur Umstellung sowie Finanzhilfen zu. Damit empfiehlt sich die EU als natürliche Verbündete jener internationalen Institutionen, die in jüngerer Zeit so etwas wie eine globale Umwelt-Governance organisieren.<sup>4</sup>

Mittlerweile ist ein breites Spektrum globaler Umweltbelange zum Gegenstand multilateraler Abkommen geworden – etwa zum Schutz von Arten, der Meere und Gewässer, zur Bekämpfung von Emissionen und so weiter. Das Umweltprogramm der UN (UNEP) hat die Koordination klimapolitischer Aktivitäten übernommen, setzt den internationalen rechtlichen Rahmen und schlägt institutionelle Lösungen vor. Während das UNEP selbst ein – durch mehrere Umweltgipfel und Deklarationen freilich aufgewertetes – Programm geblieben ist, wurden die gravierendsten Probleme spezifischen Institutionen übertragen. Die Welternährungsorganisation (FAO) etwa hat sich der Biodiversität, der Landwirtschaft und Ernährungssicherheit sowie der Fischbestände angenommen. Verantwortung für den globalen Klimaschutz hat die *Carbon Finance Unit* der Weltbank übernommen, die technische Expertise mit der Armutsbekämpfung im globalen Süden und einer Art von Umweltgerechtigkeit verknüpft, indem sie Finanzmittel aus den OECD-Ländern in Projekte zur Verringerung von Treibhausgasen umleitet.

Die universale Zuständigkeit und Inklusivität der UN, die öffentlichen Entscheidungsverfahren und neuerlich auch die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen verleihen dieser „Global Governance“ eine höhere Legitimität, als sie etwa Abkommen zwischen den einflussreichen Industrieländern zukommt. Tatsächlich haben transnationale Aktivisten-Netzwerke wie das *Climate Action Network* an der Durchsetzung der UN-Klimakonvention mitgewirkt (Heins 2008, S. 97). Eine gemeinsame Sicht auf die Weltprobleme setzt also tatsächlich mehr als gemeinsame Interessen voraus, nämlich gegenseitige Anerkennung und Fairness, die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen, sowie die Überwindung von Misstrauen und Ungleichheit (O'Brien et al. 2010).

**Auf dem Weg zu einer globalen ‚stakeholder society‘?** Es wäre allerdings riskant, an die von den UN mit ihrem *Global Compact*<sup>5</sup> zur Jahrtausendwende angekündigte Öffnung der „Weltpolitik“ Hoffnungen auf eine globale Zivilgesellschaft oder eine kosmopolitische Demokratie zu knüpfen. Denn zu diesem Forum wurden im Namen einer

#### EUROBAROMETER

Die überwiegende Mehrheit der Befragten hält eine gemeinschaftliche Umweltpolitik für wichtiger als gemeinsame Regelungen in den Bereichen von Migration, Außenpolitik, Kriminalitätsbekämpfung, Wirtschafts- oder Steuerpolitik

„*multi-stakeholder leadership*“ insbesondere transnationale Konzerne geladen, welche die Szene dominierten: Den 1500 zivilgesellschaftlichen Organisationen, von denen bereits ein gutes Viertel Unternehmerverbände repräsentieren, standen 2008 mehr als 5000 *Corporate Citizens* gegenüber, unter ihnen die großen Chemiekonzerne, Energieproduzenten, Banken und Automobilunternehmen (UN 2009).

Das Zustandekommen dieser und ähnlicher „inklusive, multipartistischer Institutionen“ ist alles andere als ein „theoretisches Rätsel“ (wie Rittberger et al. 2010, S. 333, meinen). Die Teilnahme an solchen Foren ist vielmehr fester Bestandteil eines fortgeschrittenen Kommunikationsmarketings, das auf jene kritische Aufmerksamkeit, die transnationale Aktivisten und „politische Konsumenten“ in den letzten Jahren hergestellt haben, mit den Formeln einer *good corporate citizenship* oder „sozial verantwortlicher Investitionen“ antwortet. In dem Maße, in dem internationale Unternehmen ihr Geschäft in die Problemzonen der Welt ausdehnen, laufen sie Gefahr, mit den dort herrschenden Umwelt- und Arbeitsbedingungen identifiziert zu werden. Sie riskieren, dass kostenintensiv aufgebaute Markenidentitäten zum Ziel politischer Kampagnen werden, und sind daher bereit, sich auf den Diskurs unternehmerischer Verantwortlichkeit einzulassen (Holzer 2009, bes. Kap. 3).

Der moralische Diskurs politischer Bewegungen und die Öffentlichkeitsarbeit des Managements transnationaler Konzerne treffen sich auf einer Ebene, die durch die Abwesenheit politischer Regulationsmacht oder Regulationswillens gekennzeichnet ist und daher zutreffender auch als *UN-Private Sector Forum* bezeichnet wird (UN 2009, S. 14). Das erklärt die Methoden, die Grenzen und die Machtdimension der auf diesem Terrain stattfindenden „Governance“. Deren Selbstverständnis entstammt nicht zufällig dem Bereich der Unternehmensführung und der Managementtechnik. Die positiven Assoziativen zu diesem Konzept, die in der jüngeren Literatur vorherrschen, verweisen auf flache Hierarchien, auf Netzwerke, Konsultation, Kooperation und Kooptation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Die Effizienz und Flexibilität solcher Entscheidungsverfahren sollen die rigiden Strukturen weberianischer Bürokratien und die Reichweite territorial gebundener Staaten übertreffen.

Das hat weitreichende Folgen für das Verständnis von Ökologie und Umweltpolitik, das sich im Global-Governance-Diskurs durchgesetzt hat. Umweltgesetzgebung tritt hinter Managementtechniken, (sanktionsfreie) Selbstverpflichtungen und Marktlösungen zurück. Eine bewusst unpolitisch auftretende Ökosystemforschung etwa bietet Techniken zur Optimierung des *Monitoring* oder zur Wiederherstellung von natürlichen „Ökosystem-Dienstleistungen“ an (Batty/Hallberg 2010, S. 335–343). Ökologisches Verhalten soll durch Anreizsysteme motiviert werden, die schädigende Praktiken mit Preisen versehen oder globale Gemeingüter durch eigentumsähnliche Nutzungsrechte schützen sollen.

Der Gedankengang hinter Konstruktionen dieser Art macht den Kompromiss deutlich, mit dem die ökologische Kritik Einzug in den Mainstream der Global Governance fand: Um allgemein politikfähig zu werden, musste der ökologische Diskurs mit der wachstums- und marktorientierten Programmatik der OECD und der Weltbank kompatibel gemacht werden.<sup>6</sup> Die hieraus hervorgegangene Umwelt-Governance wurde wegen ihres Markt-konformismus, der Umwandlung von „Verschmutzungsrechten“ in handelbare Titel, mangelnder Sanktionen und nicht zuletzt wegen des *bluwashing*, der Imagepflege dubioser Konzerne durch das UN-Siegel, kritisiert (Engardio 2004).

Demokratiethoretisch (noch) prekärer aber ist der hierüber geführte Diskurs von Governance, denn dieser hat mittlerweile über spezifische internationale Koordinationsprobleme hinaus ganz allgemein an Bedeutung gewonnen: Überall dort, wo international bindende Übereinkünfte schwer zu erreichen sind, scheinen „die nichtstaatlichen Organisationen, die bemerkenswerterweise als ‚globale Zivilgesellschaft‘ beschrieben werden, (...)“

## GLOBAL GOVERNANCE

Um allgemein politikfähig zu werden, musste der ökologische Diskurs mit der wachstums- und marktorientierten Programmatik der OECD und der Weltbank kompatibel gemacht werden

von großer Bedeutung“ zu sein (Vogler 1998, S. 328). Der Verlust territorialer staatlicher Souveränität wird dieser Vorstellung zufolge durch eine globale öffentliche Politik substituiert, die von unterschiedlich zusammengesetzten Gremien, Expertenkommissionen, Netzwerken, Nicht-Regierungsorganisation und *privat-public partnerships* organisiert werden soll (Reinecke 1998, S. 227ff.). In einer solchen Konstellation aber können zivilgesellschaftliche Bewegungen und Aktivisten nur eine begrenzte Rolle spielen, nämlich die, punktuelle Gegenöffentlichkeiten herzustellen. Die viel gepriesenen „Bewertungen nationaler Politik im Wirtschafts- und Umweltbereich“ und die „permanente Legitimationskontrolle für Staaten“ durch die internationalen Finanzinstitutionen oder gar Ratingagenturen (Zürn 1998, S. 332f.) haben demokratische Prozesse durch Entscheidungen von selbsternannten Eliten und Experten ausgehöhlt, die außerhalb repräsentativer Institutionen und verfasster Regeln agieren (Bevir 2010, S. 95–110).

Rückblickend und im Licht der jüngeren Entwicklungen wirken Hoffnungen auf ein „Weltregieren“ jenseits des Nationalstaats eigentümlich naiv. Die von den Anhängern einer *Global Public Policy* geforderte Einbeziehung der Finanzindustrie in die Ausarbeitung einer globalen Finanzarchitektur (Reinecke 1998, Kap. 4) hat sich in der globalen Krise bitter gerächt; immerhin hat die Europäische Zentralbank ihr blindes Vertrauen in die Risikomodelle der *Rating*-Industrie als Fehler erkannt (vgl. Müller/Schmidt 2010, S. 291, Fußnote 12), und die Europäische Kommission, die noch bis 2007 im Namen einer „guten Gesetzgebung“ meinte, auf eine legislative Regelung der *Rating*-Industrie verzichten zu können, sieht sich nach eingetretenem Schadensfall nun doch zum Handeln gezwungen.

Vergleichbare Fälle von Regulierungsversagen lassen sich unschwer auch für den Umweltbereich ausmachen. Das gilt selbst bei der vermeintlich postnationalen Governance der EU. Hier lockerte beispielsweise die Bundesregierung die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Chemikalienrichtlinie und blockiert schärfere Abgasnormen für Kraftfahrzeuge auf Druck zweier Schlüsselsektoren der deutschen Industrie. Die von der EU vorgeschlagenen Fangquoten zum Schutz der Fischbestände werden beinahe schon regelmäßig von Spanien, Frankreich, Italien, Großbritannien und anderen zurückgewiesen, sodass die europäischen Fischbestände akuter als die in anderen Regionen der Welt gefährdet sind (Longhurst 2010, S. 312).

**D**ie Politik der Globalisierung und die Subversion von Demokratie. Wie verhält sich der höchst selektive Zuschnitt internationaler politischer Foren zum eingangs beschriebenen Trend einer Globalisierung von Demokratie? Nicht wenige Autoren hoffen, dass die in der letzten Dekade „dramatisch gesunkene Fähigkeit der Regierungen zu kooperieren“ durch besser informierte und politisch aktivierte Bevölkerungen „von Land zu Land“ kompensiert werden könnte (Collier 2010, S. 299ff, hier S. 235). Sicherlich würde eine öffentliche Diskussion innerhalb der *New Globalizers* – wie China, Indien, Vietnam und andere wirtschaftlich erfolgreiche Länder in der Terminologie der Weltbank genannt werden – die sozialen und ökologischen Kosten ihres Wachstums zur Sprache bringen.

Allerdings hat sich im Zuge der ökonomischen Globalisierung ein verändertes Verständnis von Politik und Demokratie durchgesetzt. Die begriffliche Grundlagen hierfür wurden bereits vor längerer Zeit durch eine „Neue Politische Ökonomie“ gelegt, die das Modell individueller Nutzenmaximierung in die politische Sphäre projizierte. Wenn Politiker demnach als „politische Unternehmer“ fungieren, die Stimmen maximieren, und Wähler ihre Wahl auf dem „politischen Marktplatz“ ausüben, dann können die Verfahren der Demokratie in der Tat wie unternehmerische Prozesse behandelt und optimiert werden. Was als exzentrische Strömung in der Politikwissenschaft begann, wurde im Verlauf der 1980er-Jahre

## AUSGEHÖHLT

Demokratische Prozesse wurden durch Entscheidungen von selbsternannten Eliten und Experten ausgehöhlt, die außerhalb repräsentativer Institutionen und verfasster Regeln agieren



zusehends populär. Wichtiger noch: Eine Politik nach den Imperativen des Marktes, die sich der Rhetorik der Globalisierung bedient, wanderte in das Selbstbewusstsein von Politikern ein (Prasad 2006). Während die politischen Führer in den *emerging markets* eine restriktive Politik durch Hinweis auf den Internationalen Währungsfond (IWF) rechtfertigen, „erklären“ die Regierungen der westlichen Länder Steuersenkungen und Sozialkürzungen durch Verweis auf die Zwänge der Globalisierung.

Die Folgen sind wohlbekannt und im Verlauf der jüngsten Krise nun auch im „sozialen Europa“ zu betrachten. Der tiefste Einbruch der europäischen Wirtschaften in der Nachkriegszeit wurde nicht zu einer gemeinsamen Antwort genutzt, die zugleich eine Revision des europäischen Wachstumsmodells hätte bewirken können (vgl. EuroMemo 2010/2011, S. 46–49). Stattdessen hat sich die europäische Politik den Launen der Finanzmärkte unterworfen und alle Bereiche dem Primat der Geldpolitik unterstellt. Die am stärksten betroffenen Krisenländer haben ihre Budgethoheit an europäische Behörden verloren, deren Auflagen schärfer greifen als die des IWF. Ob externe Kontrollen dieser Art die Legitimität der Politik erhöhen, ist zweifelhaft; ebenso können sie, wie in Ungarn, eine Wende nach Rechts und eine Abkehr von Europa provozieren. So verstärkt die aktuelle Krise einen seit längerem wirksamen Trend. In den Mitgliedsländern der EU und auf der EU-Ebene selbst werden mehr und mehr Politikbereiche aus den Parlamenten ausgelagert und der vermeintlichen Expertise externer Kommissionen unterstellt – seien dies die Empfehlungen der Weltbank zur Privatisierung von Pensionssystemen, Arbeitsmarktreformen nach den Vorstellungen der OECD oder die Vorstellung „unternehmerischer Universitäten“.

Indem die Regierungen ihre Politik des Markts als alternativlos darstellen, entleeren sie selbst den eigentlichen Sinn von Demokratie, nämlich Alternativen zum herrschenden Status quo auszuarbeiten. Colin Crouch hat die „Trivialisierung von Demokratie“ als bloße Anpassung an Marktzwänge, die unter Beibehaltung ihrer äußeren Formen wirtschaftlichen Eliten privilegierten Zugang zur politischen Macht einräumt, unter dem Stichwort der Postdemokratie analysiert (Crouch 2004, hier S. 6). Die Erfolge der westeuropäischen Nachkriegsdemokratisierung sind demnach keineswegs evolutionär sichergestellt.

Das gilt nicht weniger für die oben beschriebene, über lange Jahre erfolgreiche Politik ökologischer Reformen. Wie die Aufkündigung des bundesrepublikanischen Atomkompromisses zeigt, sind sogar Grundsatzentscheidungen, die von einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung getragen werden, reversibel. Und unter dem Druck der Finanzkrise rebellierte mehrere europäische Regierungen gegen die Direktive der Europäischen Kommission zur Reduktion von Treibhausgasen; nur um den Preis reduzierter Ambitionen, die Stahl-, Zement- und Energieproduzenten schonen, war ein Kompromiss zu erzielen (Giddens 2009, 195f.).

Wenn die Diagnose der Postdemokratie für die fortgeschrittenen westlichen Gesellschaften zutrifft, dann wirft das auch ein verändertes Licht auf die eingangs zitierte Diagnose einer sich ausbreitenden Demokratie. Was Politikwissenschaftler in den 1990er-Jahren voreilig als „Dritte Welle“ der Demokratisierung diagnostiziert hatten, basierte auf einer auf Wahlen verkürzten „Minimaldefinition“ von Demokratie. Viele der neuen, gewählten Regierungen erwiesen sich als „Demokratien mit Adjektiven“. Russland stellte sich als eine „illiberale Demokratie“ heraus: Trotz periodischer Wahlen auf allen Ebenen des Staates und mehrfachen Führungswechseln vermisst man ein integratives Parteiensystem und eine unabhängige Justiz, die Medien sind unter staatlicher Kontrolle, die Aufstellung von Kandidaten wird manipuliert. Zahlreiche Länder der post-

## ALTERNATIVLOS

Indem die Regierungen ihre Politik des Markts als alternativlos darstellen, entleeren sie selbst den eigentlichen Sinn von Demokratie, nämlich Alternativen zum herrschenden Status quo auszuarbeiten

kommunistischen Region durchlitten Bürgerkriege, während in Weißrussland und den asiatischen Nachfolgerepubliken der Sowjetunion ein Übergang zur Demokratie erst gar nicht beabsichtigt war. Letzteres gilt insbesondere für den unbestrittenen Gewinner der jüngeren Globalisierung: Für die chinesische Führung war Demokratisierung nie eine Option, und es ist nicht zu erkennen, dass sich der demonstrative Konsumismus der aufgestiegenen Mittelklassen in Forderungen nach Demokratie übersetzen wird. Weltweit befinden sich 57 der noch vor fünf Jahren als „teilweise frei“ eingestuften Staaten auf dem Weg zurück in autoritäre Verhältnisse (Freedom House 2010).

Zu den komplexen Faktoren, die in diese Entwicklungen hineinspielen, gehören neben internen, durch Wahlen nur kaschierten Machtkämpfen die Auswirkungen einer Politik der Globalisierung, die seit den 1990er-Jahren durch die internationalen Finanzinstitutionen propagiert wurde. Viele der neuen Demokratien versuchten ihre Gesellschaften nach den Regeln des notorischen Washingtoner Konsenses<sup>7</sup> zu modernisieren. Den Staat zurückzudrängen, war die Botschaft eines ideologischen Klimas, das Märkten nicht nur die Modernisierung der Ökonomie, sondern die Reorganisation ganzer Gesellschaften zutraute. In politischer Hinsicht führte dies zum Rückzug des Staats aus seiner Verantwortung für Infrastruktur, Bildung und öffentliche Sicherheit, in einigen Fällen zu *state capture*: der Übernahme staatlicher Funktionen durch mächtige Interessengruppen, die öffentliches Eigentum zu ihren Gunsten umverteilen und ihnen genehme Gesetze erkaufen. In ökonomischer Hinsicht wurden die liberalisierten Märkte für eine neue Art ökonomischer Krisen anfällig, die sich auf dem Wege von Ansteckungseffekten ausbreiten – wie in der Asienkrise der späten 1990er-Jahre und der seit drei Jahren andauernden globalen Finanzkrise. In sozialstruktureller Hinsicht sind in den meisten Ländern der Erde steigende Ungleichheiten zu beobachten, die mit politischer Apathie, Misstrauen in öffentliche Institutionen und Wahlenthaltung einhergehen (Rothstein/Uslaner 2005, Nohlen 2002).

Viele der genannten Effekte sind beinahe schon zu gut bekannt. Umso erstaunlicher ist, dass die Verarbeitung der gegenwärtigen Finanzkrise in den alten Gleisen verläuft. Eine Revision der Politik der Globalisierung ist vorerst nicht in Sicht. Einige Länder, allen voran Brasilien, haben sich, gegen das herrschende Dogma, mit Steuern vor dem Zufluss spekulativer Gelder geschützt, ohne damit freilich auf Gegenliebe beim IWF zu stoßen. Vorschläge, das Bankengeschäft zu entflechten, stießen ebenso auf taube Ohren wie die seit langem bekannte Idee einer Besteuerung spekulativer Kapitalbewegungen (Müller 2002, S. 121–126). Durchgesetzt hat sich dagegen eine charakteristisch verschobene Sicht auf die Ursachen und Konsequenzen der Krise. Die exorbitante Verschuldung, die die führenden Länder zur Stützung ihrer Finanzsektoren aufgenommen haben, wird in eine Überforderung des Staates durch zu hohe Pensionsverpflichtungen und sozialstaatliche Überversorgung umgedeutet. Die Kosten der Krise sollen nach Meinung der OECD und des IWF durch eine koordinierte Erhöhung des Renteneintrittsalters, durch „aggressive“ Kürzungen von staatlichen Zuschüssen und indirekte Steuern wieder hereingeholt werden (IMF 2010, 70). Immerhin trägt eine zweite Gruppe von Vorschlägen ökologischen Belangen Rechnung: Die Besteuerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und ein Ende der nahezu kostenfreien Verteilung von Verschmutzungsrechten an die europäischen Industrien würden beträchtliche Summen aufbringen (ebd., S. 77–79). Der IWF ahnt bereits, dass Letzteres auf nationale Widerstände stoßen würde. Tatsächlich haben sich die europäischen Regierungen bislang auf Haushaltskürzungen konzentriert. Das wird die demokratische Legitimation der europäischen Governance kaum erhöhen.

#### UNGLEICHHEIT

In den meisten Ländern der Erde sind steigende Ungleichheiten zu beobachten, die mit politischer Apathie, Misstrauen in öffentliche Institutionen und Wahlenthaltung einhergehen

## AUTOR

KLAUS MÜLLER, Jg. 1956, Studium der Politikwissenschaften an der FU Berlin; Professor an der AGH University of Science & Technology in Krakau, Polen; Schwerpunkte Politische Soziologie, Internationale Politische Ökonomie, europäische Integration, Postkommunismus. E-Mail: Mueller@agh.edu.pl

## ANMERKUNGEN

- 1 Bürgerinitiativen galten in der politischen Krisentheorie der 1970er-Jahre als „Formen der Selbstorganisation der unmittelbar Betroffenen“, die „ebenso wie ihre Aktionsformen im System der politischen Institution nicht vorgesehen“ waren (Offe 1973, S. 161).
- 2 Frühe Impulse gingen von den Chartas des Europarats zur Reinhaltung von Wasser und Luft, von der Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 sowie der fortgeschritteneren Gesetzgebung Schwedens und seinerzeit noch der USA aus.
- 3 Etwa in der Realisierung der drei vorrangigen Umweltziele im Rahmen der EU-2020-Initiative, nämlich der Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen, der Energieeffizienz und der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien. Die keineswegs konfliktlose Herauslösung der europäischen Klimaschutzpolitik aus nationalen Kontexten und die fortbestehenden Reibungen beschreiben Jordan et al. 2010, S. 52–77.
- 4 Und zwar in Form von “regulation and control (...) in the absence of central government, delivering the kinds of service that a world government would provide if it were to exist” (Vogler 2008, S. 353).
- 5 Der *Global Compact* ist eine von Kofi Annan 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos angeregte und im Jahr 2000 gegründete UN-Plattform, mit der die globale Wirtschaft zu einem „gesellschaftlich verantwortungsvollen unternehmerischen Handeln“ motiviert werden soll, und zwar in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung. Die Machtverhältnisse, die sich in der Zusammensetzung dieses Gremiums reflektieren, zeigen sich auch darin, dass es zugunsten freiwilliger Selbstverpflichtungen auf global bindende Regeln, Überwachungsmechanismen und Sanktionen verzichtet.
- 6 Bernstein (2001, S. 190) charakterisiert diese Entwicklung folgendermaßen: „Economic ideas overshadowed scientific ideas and ecological thought in producing normative compromises at key junctures in the evolution of the environmental norm-complex over the last thirty years“.
- 7 Der *Washington Konsensus* ist nach einer 1990 stattgefundenen Konferenz benannt, auf der Weltbank und IWF unter Beteiligung des US-amerikanischen Finanzministeriums mit Blick auf die lateinamerikanische Schuldenkrise Strukturanpassungen für Schuldner-Länder aushandelten, unter anderem Subventionsabbau und Steuersenkungen, die Liberalisierung der Handelspolitik und die Privatisierung öffentlicher Sektoren, die Förderung ausländischer Direktinvestitionen, Deregulierung, Entbürokratisierung und Haushaltsdisziplin. Zu den Resultaten dieser Politik siehe Müller 2002, S. 112–114.

## LITERATUR

- Agyeman, Julian / Ogneva-Himmelberger, Yelena (eds.) (2009): *Environmental Justice and Sustainability in the Former Soviet Union*. Cambridge/Mass (MIT)
- Batty, Lesley / Hallberg, Kevin (eds.) (2010): *Ecology of Industrial Pollution*. Cambridge (CUP)
- Bernstein, Steven (2001): *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York (Columbia University Press)
- Bevir, Mark (2010): *Democratic Governance*. Princeton (Princeton University Press)
- Collier, Paul (2010): *The Plundered Planet*. Oxford (OUP)
- Commission on Global Governance (1995): *Our Global Neighbourhood*. New York (Oxford University Press)
- Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*. Cambridge (Polity Press)
- Dahl, Robert (1991): *Democracy and Its Critics*. New Haven (Yale University Press)
- Della Porta, Donatella / Cainini, Manuela (2009): *Social Movements & Europeanization*. Oxford (OUP)
- Diamond, Larry (2003): *Can The Whole World Become Democratic?* Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine, Paper 03-05
- Engardio, Pete (2004): *Global Compact, Little Impact. Four Years In, the U.N.'s Voluntary Corporate Responsibility Plan is Falling Short*. In: *Business Week*, July 12/2004
- Eurobarometer (2008): *Eurobarometer 70. Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union*. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
- EuroMemo (2010/2011): *European Economists for an Alternative Economic Policy in*

- Europe. *Confronting the Crisis: Austerity or Solidarity*. [www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)
- Feshbach, Murray / Friendly, Alfred Jr. (1992): *Ecocide in the USSR: Health and Nature Under Siege*. New York (Basic Books)
- Freedom House (2010): *Freedom in the World 2010. Erosion of Freedom Intensifies*. Washington (Freedom House)
- Giddens, Anthony (2009): *The Politics of Climate Change*. Cambridge (Polity Press)
- Gorz, André (1983): *Political Ecology. Expertocracy versus Self-Limitation*. In: *New Left Review* 1/202, November–December 1993, pp. 55–67
- Heins, Volker (2008): *Nongovernmental Organizations in International Society. Struggles over Recognition*. New York (Palgrave)
- Holzer, Boris (2009): *Moralizing the Corporation. Transnational Activism and Corporate Accountability*. Cheltenham (Edward Elgar)
- IMF (2010): *Fiscal Exit. From Strategy to Implementation*. Fiscal Monitor, November 2010. Washington, D.C.
- Jordan, Andrew et al. (2010): *Climate Change Policy in the European Union*, Cambridge (CUP)
- König, Thomas / Mäder, Lars (2008): *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. In: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Jg. 49, Nr. 3, S. 438–463
- Lipset, David / Lakin, Jason (2004): *The Democratic Century*. Oklahoma (Oklahoma University Press)
- Longhurst, Alan (2010): *Mismanagement of Marine Fisheries*. Cambridge (CUP)
- Müller, Klaus (2002): *Globalisierung*. Frankfurt a.M. (Campus)
- Müller, Klaus / Schmid, Rudi (2010): *Von der griechischen zur europäischen Krise*. In: *Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, No. 159, Jg. 40, No 2, S. 277–300
- Nohlen, Dieter (2002): *Political Participation in New and Old Democracies*. In: *IDEA 2002: Voter Turnout Since 1945. A Global Report*. Stockholm
- O’Brian, Karen et al. (eds.) (2010): *Climate Change, Ethics and Human Security*. Cambridge (CUP)
- Offe, Claus (1973): *Strukturprobleme des kapitalistischen Staats*. Frankfurt a.M. (Suhrkamp)
- Prasad, Monica (2006): *The Politics of Free Markets*. Chicago (Chicago University Press)
- Reinicke, Wolfgang (1998): *Global Public Policy*. Washington (Brookings)
- Rittberger, Volker et al. (Hg.) (2010): *Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens*. Wiesbaden (VS)
- Rothstein, Bo / Uslaner, Eric (2005): *All For All. Equality, Corruption & Social Trust*. In: *World Politics*, vol. 58 (October), pp. 41–72
- UN (2009): *United Nations Global Compact. Annual Review 2008*. New York
- Vogler, John (1998): *Globale Umweltpolitik*. In: Beck, Ulrich (Hg.): *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M. (Suhrkamp), S. 293–329
- Vogler, John (2008): *Environmental Issues*. In: Baylin, John et al. (eds.): *The Globalization of World Politics*. Oxford (OUP), pp. 350–368
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a.M. (Suhrkamp)