

Erschienen in: GLOBALISIERUNG ALS PROBLEM DER STEUERUNGSFÄHIGKEIT DES RECHTS UND DER GERECHTIGKEIT (Michael Anderheiden, Stefan Huster, Stephan Kirste eds.), ARSP Beiheft No. 79, Stuttgart 2001, 13-40.

Peer Zumbansen, Frankfurt am Main

Spiegelungen von "Staat und Gesellschaft" Governance-Erfahrungen in der Globalisierungsdebatte*

I. Der Staat im Janusgesicht der Globalisierung

1997 schreibt die Zeitung „LETTRE INTERNATIONALE“ einen Essay-Wettbewerb aus: Thema: „Die Zukunft von der Vergangenheit befreien? – Die Vergangenheit von der Zukunft befreien?“. Zur großen Überraschung der Organisatoren erreichen sie fast 2.500 Beiträge, von denen rund 2.200 den formellen Anforderungen entsprechen. Die Wettbewerbs-sprachen sind die offiziellen der UNO, also Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch und Spanisch nebst der Veranaltersprache: Deutsch. Dadurch werden nicht berücksichtigt etwa Texte in Japanisch, Portugiesisch, Türkisch oder Hindi. Nach einer Vorauswahl durch sieben Eingangsjurys - für jede Sprache eine, die Jurys waren interdisziplinär besetzt, kommen nach Auswahltreffen in New York, Paris, Moskau, Beirut, Amman, Berlin, Mexico-Stadt und Hainan 43 Texte in das Finale. Eine unabhängige siebenköpfige Jury, bestehend aus Schriftstellern, Philosophen, Kunsthistorikern und Kunsttheoretikern, kein Jurist, aus den sieben Sprachräumen wählen schließlich im Oktober 1999 den Text von Ivetta Gerasimchuk aus.

Der preisgekrönte Beitrag der 1979 geborenen Russin, die in Moskau internationale Beziehungen studiert, besteht aus einer Reihe von Lexikonartikeln, allesamt enthalten in dem von ihr geschaffenen „Wörterbuch der Winde“. Die lexikalischen Beiträge werden eingeraht von einem Streit zwischen zwei philosophischen Schulen. Die sogenannten Anemophilen oder: Windanbeter sind eine Gesellschaft, die sich nach Auskunft des Wörterbuchs im 3. Jahrhundert vor unserer Zeitrechnung als Gegenbewegung zur Gesellschaft der sogenannten Chronisten bildete. Während sich die Chronisten der Vergangenheit zuwenden und in erster Linie Ereignisse nach eigenem Gutdünken festhalten, d.h. eigene Erfolge eher als Niederlagen in die Geschichtsschreibung aufzunehmen geneigt sind, zeichnen sich die Windanbeter durch ihre Verehrung der Unbeständigkeit und der ewigen Veränderung aus, die sie in der Zukunft verkörpert sehen. Die Anemophilen glauben an eine Zukunft ohne Vergangenheit, die Chronisten zeichnen eine Zukunft höchstens vor dem Hintergrund einer archivierten Vergangenheit. Wo die Anemophilen der Befreiung von der Vergangenheit in dem Sinne einen hohen Wert zuschreiben, als sie die in die Zukunft gerichtete Freiheit darstelle, ziehen die Chronisten der Veränderung deren Abwesenheit vor: für sie gilt der Satz: „Das Fehlen von Neuigkeiten ist eine gute Neuigkeit.“

* Der Beitrag, dem ein Vortrag bei der 8. Tagung des Jungen Forum Rechtsphilosophie in Heidelberg am 20. und 21. September 2000 zugrundeliegt, ist Rudolf Wiethölter gewidmet. Für wertvolle Hinweise danke ich Olaf Dilling, Sung-Kee Kim, Christian Schöne, Gunther Teubner, Wolfgang Wagner und Rudolf Wiethölter sowie den Teilnehmern an der anregenden Diskussion.

Zusammengehalten wird dieses in dem Lexikon geschilderte System von einem sogenannten UHRMACHER als einem quasi religiös konzipierten *ersten Beweger* und Zeitmesser. Dessen Stellenwert ist zentral, als er immer wieder als Ort und Grund des Beginns und des eigentlichen Antriebs der Geschichte erscheint. So wohnt dem hier entworfenen System zwischen Gestern und Morgen im Kern noch der Glaube an einen Anfang und an ein Ende, an einen Ursprung und an ein Zentrum inne. Dies führt zu einer Aufhebung der vermeintlichen Gegensätze der Denkschulen, die die Autorin des Wörterbuchs einander gegenüber gestellt hat. Die Rückversicherung an einen ersten Ursprung, ja die Positionierung der Streitparteien um einen von ihnen nicht einholbaren, universal wirksamen Grund liegt außerhalb des beweglichen Reflexionssystems, wie es von der Wettbewerbsfrage vorgegeben war und erzeugt somit Linearitäten und Ableitungen, wo es um Gegensätze und Widersprüche, aber auch um Entkoppelungen, Freisetzungen und *Ko-evolutionen* autonom verlaufender, aber sich wechselseitig irritierender Handlungs- und Identitätsausbildungen gehen müsste.¹ Der globale Wettbewerb - solche gab es auch schon im 18. Jahrhundert - bringt somit nur auf den ersten Blick ein wirklich aufregendes Ergebnis zustande: nämlich den Sieg eines in seiner Gestaltung sehr originellen Beitrages einer Zwanzigjährigen. So kann uns das *Wörterbuch der Winde* im Moment kaum helfen, vor dem Hintergrund einer sich globalisierenden Welt von Kommunikations- und Handelszusammenhängen unser Verhältnis zu Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft besser zu verstehen.

It looks like history, smells like history and even tastes like history, but it is not history. Geschichtsversessenheit scheint auch sonst nicht der Zustand zu sein, in den uns die Rede von der Globalisierung versetzt.² Im Vordergrund scheint es allein um Anpassungsnotwendigkeiten und -probleme zu gehen, wohlgerichtet um solche der Umstellung der Gegenwart auf die Zukunft. Der Blick zurück scheint für die Meisten wenig zu versprechen für die Einschätzung einer Zeit, die durch tiefgreifende Veränderungen unserer gesellschaftlichen Selbstverwaltung gekennzeichnet ist. Das Problem des Staates, der Regierung oder der poli-

¹ Siehe hierzu Gunther Teubner, Eigensinnige Produktionsregimes: Zur Ko-evolution von Wirtschaft und Recht in den *varieties of capitalism, Soziale Systeme* 5 (1999), 7-25; ders., Privatregimes: Neo-Spontanes Recht und duale Sozialverfassungen in der Weltgesellschaft?, in: Dieter Simon/Mannfred Weiss (Hrsg.), *Zur Autonomie des Individuums. Liber Amicorum Spiros Simitis*, Baden-Baden 2000, 437-453; Peter Hall/David Soskice, Introduction to „*Varieties of Capitalism*“ Oxford 2001.

² Vgl. für einen ersten Einstieg in die unterschiedlichen Dimensionen der Debatte: David Held/Anthony G. McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, New York 2000; Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), *Globalisierung und Demokratie*, Frankfurt 2000; Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Globalisierung des Rechts*, Baden-Baden 1999/2000; Andreas Busch und Thomas Plümper (Hrsg.), *Nationaler Staat und Internationale Wirtschaft*, Baden-Baden 1999; David Soskice, Globalisierung und institutionelle Divergenz: die USA und Deutschland im Vergleich, *Geschichte und Gesellschaft* 25 (1999), 201-225; ders./Peter Hall, Introduction to „*Varieties of Capitalism*“; Rudolf Stichweh, Globalisierung von Wirtschaft und Wissenschaft: Produktion und Transfer wissenschaftlichen Wissens in zwei Funktionssystem der modernen Gesellschaft, *Soziale Systeme* 1999, 27-39; Ernst Wolfgang Böckenförde, Recht als Bedingung der Freiheit. Grenzen im Prozeß der Globalisierung, *MUT* Nr. 379, März 1999, 6-17; Jürgen Habermas, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, *Blätter für deutsche und internationale Politik* 1999, 425-436; ders., Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: J.Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt 1998, 91-169; Jürgen Hoffmann, Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses. Chancen und Risiken der Globalisierung, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 23/99 (1999), 3-10; Ulrich Beck, (Hrsg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt 1998; ; Fritz W. Scharpf, Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 17 (1998), 41-66.; Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt 1998; André-Jean Arnaud, De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques, *Droit et Société* 35 (1997), 11-35; Saskia Sassen, *Losing Control?*, New York 1996; Robert Boyer/Daniel Drache (eds.), *States against Markets. The Limits of Globalization*, London/New York 1996.

tischen Steuerung stellt sich im Zeichen der Globalisierung als eines der Spekulation, der Planung und Ausgestaltung dar. Es muss aber auch, so der hier zu unterbreitende Vorschlag, als eines der Selbstvergewisserung und der Rückversicherung verstanden werden, also als ein Problem des Vorgriffs auf die noch unbekannt Zukunft und die in diesem Rahmen notwendig werdende Rekapitulation des Vorhergegangenen. Globalisierung steht - auch unter Heranziehung der zu ihrer Kennzeichnung vorgeschlagenen Synonyme oder Interpretationsversuche wie etwa „Ent- oder Denationalisierung“, „Internationalisierung“ oder „Entgrenzung“ - für eine bestimmte Zeit des Überganges und des Wandels. Auch in einer Zeit des Überganges von einer Welt aus Nationalstaaten *und* anderen, inter- und supranationalen, Zusammenschlüssen³ zu einer Welt aus Nationalstaaten *und/oder* anderen Zusammenschlüssen, Entitäten und Organisationen blickt Janus in die Vergangenheit und in die Zukunft, aber über die Gegenwart weiß er, der Gott des Anfangs und des Endes, keine Auskunft zu geben.⁴ Entwerfen wir Modelle von Regierung und politischer Verwaltung, von Demokratie und Selbstregulierung in einer Welt, wie sie sich schon lange durch eine Zunahme inter- und transnationaler Regelungszusammenhänge ankündigt, so müssen wir die Unzulänglichkeit unseres staatsrechtlichen Handwerkszeugs zur Erfassung von Phänomenen wie die des Zusammenspiels von EU, WTO und privater Schiedsgerichtsbarkeit, der Autonomie von Schiedsgerichtssystemen, Multinationals und anderen Formen organisierter privater Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung erkennen.⁵

Nun liegt das Paradox gleichsam auf der Hand: wohl wissend, wie ungeeignet unsere von nationalstaatlicher Staats- und Gesellschaftskultur geprägte Sprache zur Erfassung und Gestaltung der globalisierten Welt ist, können wir dennoch nichts anderes tun, als genau diese Sprache, dieses Werkzeug unserer Selbstbeschreibung und Selbstvergewisserung auch hier in Anschlag zu bringen. Die Spekulation über die zukünftige(n) Form(en) der Regierung muss wegen dieser historisch-semantischen Prägung mit der Rückbesinnung auf die vergangenen Erfahrungen zusammengeführt werden. In dem Moment, in dem wir Zukunft und Vergangenheit im Prozeß des Entwerfens und der Modellbildung zueinander in Bezug setzen, treten die Hintergründe unserer Spekulationen, die Erblasten unserer Utopien, die Befangenheiten unserer Aussichten hervor. In Ermangelung eines archimedischen Beobachtungspunktes müssen wir eintreten in einen Prozeß der Inbezugsetzung, in dessen Verlauf wir mit den vergangenen Erwartungen und Hoffnungen ebenso konfrontiert werden wie mit den damaligen Niederlagen und Enttäuschungen. In diesem Moment erscheint uns die damalige Gegenwart als vergangene Zukunft. Diese Vorstellung von der Gegenwart als vergangener Zukunft beinhaltet die Vorstellung der Umschließung von Gegenwart

³ Vgl. Stephan Hobe, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin 1998, ders., Der kooperationsoffene Verfassungsstaat, *Der Staat* 34 (1998), 521-546.

⁴ Siehe The Encyclopedia Mythica. An encyclopedia on mythology, folklore, and legend (<http://www.pantheon.org/mythica/>).

⁵ Vgl. dazu Saskia Sassen, *Losing Control?*, 13 ff.; vgl. auch die Beiträge in Teubner, *Global Law without a State*, Aldershot 1997; weiter ders., Die unmögliche Wirklichkeit der *lex mercatoria*: Eine Kritik der *théorie ludique du droit*, in: Manfred Lieb/Ulrich Noack/Harm Peter Westermann (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Zöllner zum 70. Geburtstag*, Köln u.a. 1998, 565-588; jüngst ders., *Privatregimes: a.a.O.*; siehe zur *lex mercatoria* schon die Studien von Christian Joerges, *Vorüberlegungen zu einer Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts*, *RabelsZ* 43 (1979), 6-79, und Erich Schanze, *Investitionsverträge im internationalen Wirtschaftsrecht*, Frankfurt 1986; aus jüngerer Zeit Ursula Stein, *Lex Mercatoria*, Frankfurt 1995; Nicolas Kasirer, *Lex-icographie Mercatoria*, 47 *American Journal of Comparative Law* 653-676 (1999); Klaus Peter Berger, *The New Law Merchant and the Global Market Place: A 21st Century View of Transnational Commercial Law*, *International Arbitration Law Review* 2000, 91-102.

und Vergangenheit in einem gemeinsamen geschichtlichen Horizont.⁶ Vor diesem Hintergrund wird die Vergangenheit aber zeitenlos und damit zeitgenössisch. Sie wird somit in die Gegenwart versetzt, aber die damalige intentionale Beschreibung von Gegenwart und Zukunft gibt erst jetzt, nach ihrer *Vergangenheit*, und das heißt nun aus zeitlichem Abstand, Auskunft über die (damalige) Gegenwart und Zukunft. Für das Verständnis der Gegenwart ergeben sich also aus der verzeitlichten Anschauung der *vergangenen Zukunft* Einsichten in die Formen der Kreditaufnahme in der Zukunft. Die Aussichten auf das Morgen werden in die Beschreibung der Gegenwart aufgenommen und dienen so der Rechtfertigung und Stabilisierung der hier und jetzt verteidigten Ordnung.

An dieser Stelle ergibt sich reichlich Konfliktpotential, und dieses mag etwa die erbitterte Auseinandersetzung aufzuklären, die darüber geführt wird, ob die Globalisierung den Nationalstaat und seine sozialstaatlichen Sicherungssysteme unterminiert oder ob gerade dieser Kausalzusammenhang nicht besteht, dafür aber - nicht weniger wirkungsvoll - als Rechtfertigung im politischen Kampf für die Zurücknahme sozialer Sicherungen herangezogen wird. Hierin liegt aber auch der Sinn der Betrachtung der vergangenen Zukunft: diese ist - auch jetzt - nicht zu verstehen als lineare Fortsetzung oder als das Ende aller Zeiten, sondern die in sie projizierten (oder behaupteten) Erwartungen (positive ebenso wie negative) dienen der Konstitution der gegenwärtigen Ordnung in Form einer gleichzeitigen Entzeitlichung derselben.

Reinhart Koselleck hat diesen Mechanismus für das 16. Jahrhundert beobachtet. In der Neuzeit, mit der Reformation und den durch sie freigesetzten Energien und fortgeführt bis zu den bürgerlichen Revolutionen, tritt das Subjekt in den Mittelpunkt des Geschehens, und an seinem Willen werden nun Ordnungen und Legitimationsableitungen gemessen. In dem Maße, in dem sie nicht standhalten, werden sie hinweggefegt, der Mensch beginnt seine Welt in der Zeit zu ordnen. Menschliche Geschichte ohne Ziel, dafür als Feld der Wahrscheinlichkeit und der menschlichen Klugheit.⁷ Nun tritt zwar die vermeintlich rationale Voraussage, die Prognostik, an die Stelle der religiösen Prophetie, aber auch jener wohnt die stabilisierende Kraft inne, die zuvor von eschatologischer Heilserwartung beziehungsweise Untergangsdrohung ausgegangen war. Allein, jetzt - im Wissen um die Möglichkeit individuellen (staatlichen) Handelns - schafft der Staat seine Legitimationsgrundlage mithilfe einer fortan erklärten Vorhersage über die als begrenzt, weil zeitlich begriffene Zukunft. Der Bruch ist aber noch nicht absolut. Die Eschatologie bleibt als Prägung noch im Hintergrund präsent, und das Zeit- und Zukunftsbewußtsein lebt aus einer „kühnen Kombination von Politik und Prophetie“.⁸ Doch zeichnet sich die rationale Fortschrittsphilosophie durch die Entfaltung einer rationalen Zukunftsprognostik aus, der in besonderem Maße die Inkorporation der Vergangenheit in die Zukunft innewohnt, weil die im politischen Geschichtshorizont erwarteten Ereignisse als der Wiederholung unterliegende Größen angesehen werden, nicht mehr als letzte Anfänge oder Abschlüsse. So gesehen war die jeweilig vorgestellte Zukunft (des Staates) immer schon vergangen, der Handlungsraum

⁶ Siehe Reinhart Koselleck, ders., *Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit*, in: Hans Barion/Ernst-Wolfgang Böckenförde/Ernst Forsthoff/Werner Weber (Hrsg.), *Epirrhosis. Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag*, Berlin 1968, Band 2, 549-566 (hier zitiert nach: R.Koselleck, *Vergangene Zukunft*, Frankfurt, 1979, 17-37), 18.

⁷ Koselleck, *Vergangene Zukunft*, 25 f., unter Hinweis auf die säkularisierende Wirkung Bodins auf das Geschichtsverständnis des 16. Jahrhunderts: „Der Weltuntergang wird zu einem Datum des Kosmos, die Eschatologie in eine eigens dafür bereitgestellte Naturgeschichte abgedrängt. (...) Die Freilegung einer *historia humana*, die von der sakralen Geschichte absieht, und die Legitimierung des modernen Staates, der heilsgewisse Parteien zu zähmen weiß, sind für Bodin ein und derselbe Vorgang.“

⁸ Koselleck, *Vergangene Zukunft*, 33.

gleichzeitig erschlossen und begrenzt.⁹ Tatsächlich aber bleibt es nicht dabei: mit der Beschleunigung der aufeinander folgenden Ereignisse schrumpfen die Erfahrungsräume, und die Gegenwart wird von dieser Nichtvorhersagbarkeit in der Weise erfasst, dass ihre eigene Zeit selbst in die Zukunft entweicht. Gegenwart kann sich nicht mehr als Gegenwart erfahren, sondern ist auf ihre selbstbezogene geschichtsphilosophische Einholung angewiesen. In der Folge ändert sich auch die Semantik zur Beschreibung dieser eröffneten, aber immer auch schon beschränkten Handlungsmöglichkeiten: nicht mehr *Utopie*, sondern *Revolution* kennzeichnet den Erwartungshorizont politischen Denkens.¹⁰ Das heißt aber gleichzeitig, dass mit einer Revolution auf einen Schlag auch alles verloren sein kann. So ist Revolution immer an (die Möglichkeit der) Reaktion gekoppelt¹¹ und jedes auf die Zukunft bezogene Handeln als politisches zu begreifen.

Diese Eingangsbetrachtung wirft Licht auf die schwierige Situation, in der wir uns angesichts der Veränderungen befinden, die mit einer Globalisierung der Wirtschaft und der Formen gesellschaftlicher Willensbildung einhergehen. Von hervorragender Bedeutung ist nicht die Einlösung eines auf vollständige Abbildung der „globalisierten Welt“ zielenden Anspruchs. Vielmehr muss es uns zunächst um die Zurkenntnisnahme der Offenheit wie auch der Bedingtheit der Zukunftsperspektiven für politische Ordnungen gehen, um in einem nächsten Schritt vor diesem Hintergrund in eine Diskussion über die jeweils erhoffte Ordnung einzutreten.¹² Eine Auseinandersetzung über Herrschaft und Regierung in einer globalisierten Welt muss, kann aber auch nur dann geführt werden, wenn sich die Teilnehmer der historischen und politischen Erfahrungen bewusst zu werden versuchen, um gerade angesichts einer nicht überschaubaren Zahl möglicher Akteure und der hierdurch gestellten Herausforderungen an mögliche Regierungsformen in angemessen sensibler Weise Modellbildungen in Angriff nehmen zu können. Die erwähnte Umstellung des Utopiehimmels auf einen Revolutionshorizont ereignet sich parallel mit dem Versuch einer Auflösung des Dilemmas zwischen individualistischer (ökonomischer) Freisetzung und allgemeinwohlverbundener (staatlicher) Intervention durch die Formel des Nationalstaates.¹³ In und an diesem arbeiten sich seither Gesellschaftsphilosophien und Staatslehren ab, und dies kann nicht ohne Auswirkung für eine Thematisierung politischer Herrschaft bleiben in einer Welt, die - gemeinhin - nicht mehr primär als eine Welt der Nationalstaaten begriffen wird.

Vor diesem Hintergrund behandelt der Text zwei Verhältnisse. Zum einen geht es um die Unterschiede zwischen nationalstaatlicher und zwischen- oder überstaatlicher Regierung unter den Verhältnissen der Globalisierung. Nicht nur Einfachheit halber seien erstere mit dem Begriff des „government“ bezeichnen, letztere mit dem der „governance“.¹⁴ Die Kritik

⁹ Ebda.

¹⁰ Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt 2000, 208: „Die Befürworter lernen, daß Revolution ein langfristiger Prozeß ist, die Gegner sehen Revolution als Folge falscher Ideen.“

¹¹ Koselleck, *Vergangene Zukunft*, 34 f.

¹² Siehe auch Jacob Taubes, *Abendländische Eschatologie*, München 1991, 192 f.: „Diese Epoche, in der die Schwelle der abendländischen Geschichte überschritten ist, weiß sich zuerst als Nicht-Mehr des Vergangenen und als Noch-Nicht des Kommenden. Dürftig erscheint diese Zeit allen schwachen Geistern, die sich nach Gehäusen und Sicherungen sehnen. Dem Kommenden aber dient man nicht, indem man das Gewesene verteufelt oder neu belebt sondern allein dadurch, daß man standhält im Nicht-Mehr und Noch-Nicht, im Nichts der Nacht, und sich eben damit offen hält für die ersten Zeichen des kommenden Tages...“

¹³ Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 209 f.

¹⁴ Zu dieser Unterscheidung: James S. Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: ders./Ernst-Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World*

etwa an supranationalen Organisationen¹⁵ deutet darauf hin, dass es enge Bezüge zwischen nationalstaatlichen und anderen Regierungsmodellen gibt, andererseits wird durch die weitreichende Immunität dieser Regierungsformen jenseits des Nationalstaates erkennbar, dass es sich um qualitativ anders geartete Organisationsschemata handelt, zu deren angemessener Beschreibung entsprechend auch eine andere Sprache notwendig ist.¹⁶ Bei der Analyse der hier vorgefundenen Regierungsstrukturen bedienen wir uns zwangsläufig solcher Maßstäbe, die wir bislang an Politik-Modelle und Formen demokratischer Herrschaft im Rahmen des Nationalstaates angelegt haben. Diese Maßstäbe sind aber einem ganz besonderen Ordnungssystem und einer hiermit verbundenen Selbstbeschreibung entlehnt, sodass eine einfache Übertragung auf diese Politik-Modelle außerhalb des Nationalstaates zu Verzerrungen führt. Diese Maßstäbe sind zwar aus bestimmten Lernerfahrungen hervorgegangen, können aber, wie die eingangs gemachten Ausführungen über unser Verhältnis zu Vergangenheit und Zukunft zeigen sollten, für ein Verständnis der vermeintlich neuen globalen Welt fruchtbar gemacht werden. Damit sind wir bei unserem zweiten Gegenstand.

Er betrifft ein Verhältnis nicht organisatorischer, sondern zeitlicher, historischer Natur. Im folgenden ist den Widerspiegelungen nachzugehen, die sich zwischen beiden Ordnungen - der des nationalstaatlichen government und der auf einer anderen Ebene situierten governance - beobachten lassen. Die Frage, zu deren Beantwortung im folgenden nicht mehr als Anregungen gegeben werden können, zielt auf die Klärung der wechselseitigen Beeinflussung von government- und governance-Vorstellungen. Die Arbeitshypothese lautet, dass eine Analyse und rechtliche Beschreibung dessen, was wir alles mit Globalisierung benennen, nicht stattfinden kann, ohne dass wir uns der spezifischen Erfahrungen vergewissern, die wir im nationalstaatlichen Rahmen mit Herrschaftsmodellen gemacht haben. Eine solche Vergewisserung wird möglich, wenn durch Benennung einiger zentraler Begriffe Diskurse gekennzeichnet werden, in denen es um angemessene Modellbildungen politischer Herrschaft für die Zukunft geht. In Diskursen über die gesellschaftliche Ordnung gehen die Beteiligten von Lernerfahrungen mit bestimmten Politikmodellen und Ordnungsmustern aus, wobei diese quasi als zeitlos gültig verstanden werden. So werden neue gesellschaftliche Phänomene in das Korsett alter Kategorien gesteckt, ohne deren notwendige Weiterentwicklung zum Thema zu machen. Von großer Bedeutung ist hierbei der semantische Bezugsrahmen, innerhalb dessen diese vermeintlichen Versuche der Neukonzeptualisierung stattfinden.

Dagegen müßte es in sogenannten Erinnerungsdiskursen um die bewußte Herausforderung und Entlarvung der benutzen Kategorien und Begründungen gehen.¹⁷ Wie eine Fakultät im

Politics; Cambridge 1992, 1-29, 4 ff.; Ulrich Brand u.a., *Global Governance: Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster 2000, 21 ff.

¹⁵ Siehe zu den Protesten gegen die WTO in Seattle im Winter 1999 z.B. Margaret Levi/David Olson, *The Battles in Seattle*, *Politics & Society* 28 (2000), 309-329.

¹⁶ Vgl. Martin Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Wirtschaftsordnung: Zur Entwicklung des internationalen Wirtschaftsrechts, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 19 (2000), im Erscheinen, Manuskript: S. 1: „Die Ordnungsformen des Rechts befinden sich - ebenso wie die zu ordnende Wirklichkeit - im Fluß. Die Formen haben die sich verändernde Wirklichkeit aufzunehmen und widerzuspiegeln; dies zwingt das Recht zu ständiger Anpassung.“

¹⁷ Siehe hierzu Peer Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtstaat. Lernerfahrungen zwischen Staat, Gesellschaft und Vertrag*, Baden-Baden 2000, 17 ff.; vgl. auch Jan Assmann, Was ist das „kulturelle Gedächtnis“?, in: ders., *Religion und kulturelles Gedächtnis*, München 2000, 11 ff., der zentral auf die kommunikative Struktur der Erinnerung abstellt; vgl. auch ders., *Das kulturelle Gedächtnis. Schrift, Erinnerung und politische Identität in frühen Hochkulturen*, München 1999, 34 ff. zu Maurice Halbwachs und zur Unterscheidung von individuellem und kollektivem Gedächtnis; vgl. M.Halbwachs, *La mémoire collective* (1950), Paris 1997 (édition critique établie par Gérard Namer).

Interview mit einem Lehrstuhlanwerber eigentlich immer nur sich selbst anzustellen wünscht, dienen aber auch Erinnerungsdiskurse zu einem beträchtlichen Anteil der Selbstvergewisserung. Als für uns zentrale Begriffe zur Selbstbeschreibung des politischen Systems sind insbesondere Staat und Gesellschaft heranzuziehen.¹⁸ An diese sind gleichzeitig Begriffe wie Demokratie, Parlamentarismus, Verwaltung, aber auch Rechts-, Sozial- und Wohlfahrtsstaat ebenso wie „Privatrechtsgesellschaft“ geknüpft.¹⁹ Nun wären, gleichsam unter dem semantischen Dach der benannten Begriffe, historische Phänomene gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, Erscheinungsformen und Phasen von Parlamentarismuskritik, von Ver- und Entrechtlichung ebenso zu thematisieren wie solche, die hier der Einfachheit halber mit den Schlagworten „Schlanker Staat“, „Neues Steuerungsmodell“, kurz, staatliche Steuerung und gesellschaftliche Selbstregulierung gekennzeichnet werden können. Möchten wir also über politische Herrschaft jenseits einer allein von Nationalstaaten bestimmten Welt sprechen, so sollten wir uns an die wechselhaften Bemühungen um eine adäquate Beschreibung des Staates wie auch der Gesellschaft - in diesem Sinne interessieren uns Schmitt und Forsthoff ebenso wie Heller -, an die Kämpfe um individuelle Freiheit, um Abwehr- und Leistungsrechte ebenso erinnern wie an die Schwierigkeiten, die sich einstellen, wenn wir Staat und Gesellschaft auseinander zu dividieren versuchen. Wie oben angedeutet, muss es sich um eine ganz besondere Form des Erinnerns handeln.²⁰ Im Kern meint Erinnerung hier eine gesellschaftliche Praxis (auch des Rechtssystems) einer Prozeduralisierung als unausweichliche Inbeziehungsetzung von Herausforderungsdruck, Erblast und Erwartungshorizont.²¹ Der hier verfolgte Ansatz²² zielt auf die angebrachte Kennzeichnung von weitreichendem Gedächtnisschwund bei der allgemeinen Diskussion über Globale Märkte, Dörfer und wegfallende Grenzen und zieht hierfür auch Phänomene vornehmlich *noch* nationalstaatlich geprägter Auseinandersetzung über politische Herrschaft heran. Auf diesem Wege soll deutlich werden, in welchem Maße globale Politikvorstellun-

¹⁸ Reinhart Koselleck, Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte, in: *Vergangene Zukunft*, Frankfurt 1979, 107-129, 108: „Ohne gemeinsame Begriffe gibt es keine Gesellschaft, vor allem keine politische Handlungseinheit.“

¹⁹ Siehe Rudolf Wiethölter, Art. Bürgerliches Recht; Art. Wirtschaftsrecht, in: Axel Görlitz (Hrsg.), *Handlexikon zur Rechtswissenschaft*, Darmstadt 1972.

²⁰ Koselleck, Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte, 111 f.; „Die Ausmessung des Bedeutungsraumes jedes der verwendeten zentralen Begriffe zeugt also von einer gegenwartsbezogenen, polemischen Pointe, von einer planerischen Zukunftskomponente, und von dauerhaften aus der Vergangenheit herrührenden Elementen der Sozialverfassung, deren spezifische Zuordnung den Sinn dieses Satzes freigibt. In der temporalen Ausfächerung der [112] Semantik liegt schon die geschichtliche Aussagekraft beschlossen.“

²¹ Siehe zu diesem Ansatz insbesondere Rudolf Wiethölter, Materialisierungen und Prozeduralisierungen von Recht, Ms., Florenz 1982; auf englisch in: Gunther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, New York 1986, 221-249; Reinhart Koselleck, Geschichte, Recht und Gerechtigkeit, in: Dieter Simon (Hrsg.), *Akten des 26. Deutschen Historikertages* (1986), Frankfurt 1987, 129-149 (auch abgedruckt in: R.Koselleck, *Zeitschichten*, Frankfurt 2000, 336-358); ders., *Vergangene Zukunft*, a.a.O.; ders., ‚Erfahrungsraum‘ und ‚Erwartungshorizont‘ - zwei historische Kategorien, in: *Vergangene Zukunft*, 349-375; Yosef Hahim Yerushalmi, *Zakhor. Jewish History and Jewish Memory*, Seattle and London 1982; ders., *Ein Feld in Anatot. Versuche über Jüdische Geschichte*, Berlin 1993; Avishai Margalit, Gedenken, Vergessen, Vergeben, in: Gary Smith/Avishai Margalit (Hrsg.), *Amnestie oder Die Politik der Erinnerung*, Frankfurt 1997, 192-205.

²² Ohne dass es an dieser Stelle notwendig wäre, in heftig geführten Debatten über Sinn und Unsinn von Erinnerung, kollektiv oder individuell, persönlich oder kommerziell etc. abschließend Stellung beziehen zu müssen: siehe hier jüngst die polemische Verve gegen die Verwendung des Begriffs Erinnerung, die allein als Ausdruck der Bankrotterklärung intellektueller Bemühungen ebenso wie als Vehikel der Kommerzialisierung historischer Ereignisse zu sehen sei: Norman Finkelstein, *The Holocaust Industry, Reflections on the Exploitation of Jewish Suffering*: London 2000, Introduction.

gen von Nationalstaatskonzepten geprägt sind und in welcher Form hierüber hinausgegangen werden könnte. Die erste Schwierigkeit, der wir hier jedoch begegnen, ist der Assoziationsreichtum, der mit dem Begriff, der Idee, dem Phänomen oder dem Mythos der Globalisierung verbunden ist.

II. Globalisierungskontexte

1. Mißverständnisse?

Nicht nur die Kritik an der ökonomischen Komponente scheint die sogenannten Gegner der Globalisierung zu einen, sondern darüberhinaus noch ein viel umfassenderes Unbehagen. Diesem Unbehagen wird etwa durch den Angriff auf die Welthandelsorganisation Ausdruck gegeben, einen Angriff, der sich damit gleichzeitig auch gegen Kinderarbeit und andere Formen der Ausbeutung wie auch gegen den Raubbau mit der Umwelt und gegen Sozialabbau richtet. Wollte man - in gebotener Knappheit - die Hauptlinien der gegenwärtig diskutierten *wirtschaftlichen* Dimension der Globalisierung benennen, zählten zu den umstrittenen Themen²³ die Fragen, ob es **a)** überhaupt eine ortlose, entgrenzte Wirtschaftswelt gibt, **b)** von wem die gegenwärtige Wirtschaftsentwicklung angetrieben wird, **c)** zu welchem Grade Nationalstaaten noch zur politischen Steuerung in der Lage sind und **d)** welche Zukunft der Sozialstaat überhaupt noch haben kann.

Die Antworten der entsprechend in Befürworter und Gegner oder zumindest in Vertreter unterschiedlicher Interpretationen einer vermeintlich globalisierten Wirtschaft geteilten Parteien fallen erwartungsgemäß pointiert aus.²⁴ Die Anhänger gehen davon aus, dass es **a)** wegen der weltweiten Kapital-, Ressourcen- und Dienstleistungsströme nachgerade falsch wäre, eine globale Wirtschaft zu verneinen,²⁵ während die Gegner ins Feld führen, dass gerade die zwischen den Nationalstaaten weiter bestehenden Unterschiede in der Finanzwirtschaft, der Technologieentwicklung, des Arbeitsmarkts und der Produktionssysteme dafür sprechen, dass es eine globale wirtschaftliche Integration nicht gegeben hat. Die Anhänger gehen weiter davon aus, dass **b)** die treibenden Motoren der weltweiten Wirtschaftsentwicklung multinationale Unternehmen sind,²⁶ die allein zahlenmäßig eine radikale Steigerungsrate erfahren haben und die weit mehr als Staaten das für Aufbau und Entwicklung erforderliche Kapital zur Verfügung stellen können; die Skeptiker wenden hingegen ein, dass die wichtigsten multinationals ihre wettbewerblich relevanten Unterschiede weiterhin aus ihrer im Nationalstaat verwurzelten Unternehmenskultur beziehen und sie außerdem fast ausschließlich in nur vier Staaten überhaupt ihr Hauptquartier hätten: in den USA, in Großbritannien, Deutschland und Japan.²⁷

²³ Hierbei folge ich im wesentlichen der Aufstellung bei Held und McGrew, *The Great Globalization Debate: An Introduction*, in: Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 18-27, 249-250.

²⁴ Nachweise im einzelnen bei Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, a.a.O.

²⁵ Hierzu Andreas Busch, *Die Globalisierungsdebatte*, in: Busch/Plümper (Hrsg.), *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, 22 ff.; Hoffmann, *Ambivalenzen des Globalisierungsprozesses*, 4 ff.; vgl. aber Aloys Prinz/Hanno Beck, *Politische Ökonomie der Globalisierung*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 23/99 (1999), 11-16.

²⁶ Jean-Philippe Robé, *Multinational Enterprises: The Constitution of a Pluralistic Legal Order*, in: Gunther Teubner (ed.), *Global Law without a State*, Aldershot 1997, 45-77; Stichweh, *Globalisierung von Wirtschaft und Wissenschaft*, *Soziale Systeme* 1999, 33; vgl. auch George Stonehouse/Jim Hamill/David Campbell/Tony Purdie, *Global Business and Transnational Business*, Chichester et al. 2000; 45 ff.; Jay R. Galbraith, *Designing the Global Corporation*, San Francisco 2000.

²⁷ Siehe hierzu jüngst Hall/Soskice, *Introduction to „Varieties of Capitalism“*; Paul N. Doremus/William W. Keller/Louis W. Pauly/Simon Reich, *The Myth of the Global Corporation*, Princeton, N.J. 1998.

Wo die einen **c)** die Meinung vertreten, Nationalstaaten seien wegen einer Vielzahl internationaler Abkommen gar nicht mehr zu eigenmächtiger Wirtschaftslenkung in der Lage, vielmehr habe fast jede Steueränderung Auswirkungen im Ausland und umgekehrt, sehen die Anderen hierin keinen Beleg für eine globale Wirtschaft, sondern lediglich für eine internationalisierte Wirtschaft der Art, dass die Staaten der G 7-Gruppe etwa unter sich Konditionen aushandelten, ohne dass die große Menge anderer Staaten hier gleichberechtigte Mitspracherechte hätte.²⁸

Schließlich das Thema Sozialverträglichkeit und Wohlfahrtsstaat: **d)** die Gegner gehen davon aus, dass Standortüberlegungen die meisten Staaten zum kurz- oder langfristigen Opfern ihrer gewachsenen oder entstehenden Sozialstaatsstrukturen zwingen werden. Aber wenn auch die Anhänger weniger dramatisch lediglich ein Zurückschrauben des sozialstaatlichen Niveaus prophezeien, sind sie der Ansicht, dass es diesen Automatismus zwischen vermeintlich globalisierter Wirtschaft und Sozialstaatsabbau gar nicht gebe. Vielmehr diene das Globalisierungsargument als politisches Motiv für eine Umverteilung von Mitteln, ohne dass eine Regierung hierzu regelrecht gezwungen wäre.²⁹

Dies sieht zumindest teilweise nach unüberbrückbaren Gegensätzen, ja nach einem Glaubenskampf aus. Aber dennoch handelt es sich nicht um „ships passing in the night“.³⁰ Denn die Debatte wird nicht grundlos geführt, im Vordergrund stehen Interpretationsdifferenzen und Standortbestimmungen. So stimmen beide Seiten darin überein, dass in der jüngeren Vergangenheit grenzüberschreitende Wirtschaftsabhängigkeiten zugenommen haben, woraus einige den Schluss ziehen, dass es hierdurch zu Verschiebungen weg von einem eindeutigen Nord-Süd-Schema der Weltaufteilung hin zu anderen Arbeitsteilungen und Hierarchien gekommen ist.³¹ Also eine - wenn auch umstrittene - Neubestimmung dessen, was Zentrum und Peripherie ist.³² Es besteht hingegen keine Einigkeit darüber, ob die Zunahme grenzüberschreitender Interdependenzen zu einer *vollständigen* Umstrukturierung der internationalen Arbeitsteilung durch Verlagerung auf Dienstleistung in den westlichen Staaten einerseits und durch die Auslagerung von Produktion in die Dritte Welt („outsourcing“; „restructuring“; de-industrialization“) andererseits geführt hat. Teilweise wird angenommen, dass die Entwicklungsländer weiterhin vom Import von Qualitätsgütern abhängig bleiben und sich insoweit an der Nord-Südteilung nichts geändert habe. Von Niemandem bestritten wird aber, dass die Veränderung herkömmlich industrieller Produktion durch Flexibilisierung, Auslagerung und weltweite Vernetzung tatsächlich radikale Auswirkungen auf die weltweite Teilnahme an Produktionsprozessen hat.³³ Die starke Prä-

²⁸ Saskia Sassen, *Losing Control?*, New York 1996, 7 ff.; Habermas, Der europäische Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung, 427 ff.; Riccardo Petrella, Globalization and Internationalization. The Dynamics of the emerging world order, in: Boyer/Drache (eds.), *States against Markets*, 62-83, 67 ff.

²⁹ Siehe zu diesem Komplex Martin Seeleib-Kaiser, Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz?, *Zeitschrift für Sozialreform* 45 (1999), 3-23; Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*, 125 ff.; Norbert Berthold, *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung*, Tübingen 1997, 9: „Der Sozialstaat europäischer Prägung steht in seiner gegenwärtigen Form vor eine ungewissen Zukunft. Das gilt allerdings weitgehend unabhängig von den turbulenten weltwirtschaftlichen Entwicklungen. Es spricht vieles dafür, daß die meisten Probleme hausgemacht sind.“

³⁰ Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 38.

³¹ Siehe etwa Manuel Castells, The Global Economy, in: Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 259-273, 264 f.; Paul Hirst/Grahame Thompson, Globalization and International Economic History, in: Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 274-286, 275 ff.

³² Peter Dicken, A New Geo-economy, in: Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 251-258, 252.

³³ Saskia Sassen, *Globalization and its Discontents. Essays on the new mobility of people and money*, New York 1998, 55 ff.; dies., *Losing Control?*, 33 ff.; zu der veränderten Wirtschaftsstruktur: Michael Piore/Charles

senz weltweiter Arbeitsverteilung durch multinationals vorbei an nationalstaatlicher Wirtschaftslenkung ist nicht von der Hand zu weisen, und die funktionale Diversifizierung von Produktionsschritten führt zu erheblichen Ungleichgewichten weit jenseits nationalstaatlicher Grenzen.³⁴ Dabei steht im Kern der Auseinandersetzung über den Wert einer weltweiten ökonomischen Integration die *Tatsache* dieser Integration selbst bereits fest: erst im Anschluß daran entfaltet sich ein Streit über die *Auswirkungen* einer solchen Integration.³⁵ Im Hintergrund lauern Fragen nach der historischen Bestimmtheit einzelner nationaler und regionaler Produktions- und Organisationskulturen, also solcher auch unter dem Stichwort der *Pfadabhängigkeit*³⁶ angeführten Theorien über Wirtschaftsstile und entsprechend gewachsene Wirtschafts- und Arbeitskulturen sowie Fragen nach den jeweiligen Entwicklungsrationalen, die sich in den hier zu beobachtenden Veränderungen widerspiegeln³⁷. Die Frage nach der dem Einzelstaat verbleibenden Rolle („BSE“) und schließlich die Frage nach dem Einfluss des einzelnen Bürgers dieses Staates angesichts solcher Entwicklungen zielen auf die Steuerungsfähigkeit des Staates und das politische Selbstverständnis von Gesellschaften. Diese Dimension eröffnet sich aber erst durch Ausweitung des Fragehorizonts jenseits einer vordergründig nur ökonomisch ausgerichteten Diskussion.

2. Zusammenrücken

Hier interessieren besonders die Erfahrungen des Aufeinandertreffens verschiedener nationaler, aber auch regionaler Rechts- und Wirtschaftskulturen. Unsere institutionelle Erfahrung vollzieht sich sowohl innerhalb des „Staates“, dessen Bürger wir sind, als auch durch und innerhalb der internationalen Organisationen und Zusammenschlüsse, denen der Staat, in dem wir leben, beitrifft. Um einen Rückfall in eine anarchische Gesellschaft zu verhindern, wie es (bei Hedley Bull) heisst, werden die Vereinten Nationen gegründet. Das Subjekt dieser Rechtsordnung ist der Nationalstaat und diese grundlegende Weichenstellung erlaubt auf lange Zeit die stabile Koexistenz verschiedener Völker. Gleichzeitig darf nicht vergessen werden, dass das Ideal einer rechtlich verfassten *Völkergemeinschaft* erst *nach* Ende der Kolonialzeit und des Sowjetimperiums einer Verwirklichung nahekommmt. Die Zahl der als souverän anerkannten Staaten hat sich seit der Gründung der UNO verdoppelt, und ihren jeweiligen Platz im internationalen Konzert - wie es so schön hieß - zu bestimmen, ist die schwierige Aufgabe des heutigen Völkerrechts.³⁸

Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York 1984; Michael Best, *The New Competition. Institutions of Industrial Restructuring*, Cambridge, MA/London 1990; vgl. auch Kerry Rittich, *Gender and Distribution in the Legal Structure of Market Reform*, S.J.D. Thesis, Harvard Law School, Cambridge, MA 1998.

³⁴ Martin Albrow, *Abschied vom Nationalstaat*, Frankfurt 1998, 203 ff.; Ingo Pies, Globalisierung und Demokratie: Chancen und Risiken aus ökonomischer Sicht, in: Hauke Brunkhorst und Matthias Kettner (Hrsg.), *Globalisierung und Demokratie*, Frankfurt 2000, 53-89, 56 ff.

³⁵ Siehe einerseits Marjan Svetlicic, Globalization, Economic Integration and Political Disintegration, in: Marjan Svetlicic/H.W. Singer (eds.), *The World Economy*, New York 1996, 81-98, andererseits Pies, Globalisierung und Demokratie, a.a.O., 56.

³⁶ Siehe dazu etwa Lucian A. Bebchuk/Mark J. Roe, *A Theory of Path Dependence in Corporate Governance and Ownership*, Working Paper, 1999; Reinhard H.Schmidt/Gerald Spindler, *Path Dependence, Corporate Governance and Complementarity - A Comment on Bebchuk and Roe*, WPS: Finance & Accounting, No. 27, Frankfurt, Juli 1999.

³⁷ Wie von einigen Autoren vorgeschlagen, ließe sich die Entwicklung von Produktion, Organisationskultur und Wirtschaftsverkehr als Ergebnis komplexer Abstimmungen in einem Dreieck von Beziehungen beschreiben lassen: firm-firm, state-state und firm-state (Dicken, in: Held/McGrew (eds.), *The Global Transformations Reader*, 255).

³⁸ Schon kurz nach ihrer Gründung sieht sich die UNO einem Herausforderungsdruck ausgesetzt, der in der angloamerikanischen Diskussion mit dem Stichwort der „social and environmental agenda“ ge-

An die Fragen nach den uns bereits bekannten und nach den zukünftig zu erwartenden Regierungsformen schließt sich die Frage danach an, welche Regierungsformen wir zur Sicherung einer sich weltweit ausweitenden Kommunikations- und Wirtschaftswelt weiterentwickeln können und von welchen wir uns verabschieden werden müssen. Es ist klar, dass es sich nach dem Ende solcher Konfrontationen wie der des kalten Krieges und angesichts der um politische Geltung ringenden Regionen und entstehenden neuen Staaten um mehr als nur ein friedenspolitisches Arrangement handeln muss.³⁹ Ganz nüchtern geht es um die Experimentiermöglichkeiten mit unterschiedlichen historisch-kulturellen Erfahrungen, aber auch mit wirtschaftspolitischen Überlebenshoffnungen. Blicken wir über den Tellerrand hinaus, so sehen wir eine Welt, in der sogenannte Nicht-Regierungsorganisationen⁴⁰ und andere Protestträger⁴¹ eine entgrenzte öffentliche Meinung speisen. Diese Gruppen sind in ihrer Vielfalt kaum noch zu überblicken und ihre Einordnung in die bestehenden Organisationen und Verträge fällt dementsprechend schwer. Gleichzeitig ist erkennbar, dass sie schon wegen ihrer Omnipräsenz aus dem politischen Diskurs gar nicht mehr wegzudenken sind. Neben der offiziellen Sprache der Nationalstaaten und der internationalen Organisationen bildet sich so eine neue Sprache heraus, die von diesen NGOs ausgeht. In dieser *Sprache der Menschenrechte* werden Mißstände aufgezeigt, die

kennzeichnet wird. „After World War II”, schreibt James Gathii, “international lawyers committed to political and social issues, such as environmentalism and the protection of human, political, and economic rights, became involved in projects to advance these causes. That is, international law became increasingly more pragmatic, deployed to *serve social causes beyond its traditional focus of avoiding war*, advocating peace and international cooperation on technical issues. [...] International law was *becoming infused with a 'new' sense of social character*. This shift is often represented as a clash between a 'set of forms or legal constructs,' such as sovereignty and the non-interference norm, on the one hand, and a 'set of sociological and political sensitivities' such as environmentalism and human rights, on the other. [...] This new social character of international law can be seen through the debates, during the post-World War II era, on the reformulation of international law from a state-centered agenda, focused on the classical doctrines of state sovereignty and territoriality, and the regulation of relations between states, to an individual-centered concept, that is more concerned with the identification and protection of the social, political, and economic rights of the individual. With respect to personal rights and liberties, these 'social' objectives were brought into focus by the drafting, accession to, ratification of and the establishment of enforcement procedures of the international bill of rights; as for environmentalism, this was sought to be accomplished by initiatives calling for moving away from irresponsible, industrial and pro- development policies. These post-war, pro-active, 'social' initiatives fall into two readily recognizable streams; the first emphasizes environmental, social, and economic rights; the second stresses civil and political rights.” Siehe James Thuo Gathii, Good Governance as a Counter Insurgency Agenda to Oppositional and Transformative Social Projects in International Law, 5 *Buffalo Human Rights Law Review* 107-174 (1999), 113 f. (Hervorhebungen im Original: fett)

³⁹ Vgl. die jüngst die Beiträge in Matthias Dembinski/Kinka Gerke (eds.), *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition*, Frankfurt/New York 1999.

⁴⁰ Daniel Thürer, The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State, in: Rainer Hofmann (ed.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law. International Law – From the Traditional State Order Towards the Law of the Global Community*, Berlin 1999, 37-58; Stephan Hobe, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 37 (1999), 253-282, 264; Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999, 61: „Die NGO's thematisieren, dass weltweit gesellschaftliche Interaktionszusammenhänge bestehen, die grenzüberschreitende Problemkonstellationen enthalten und deswegen international zu regeln sind.“

⁴¹ Margaret Levi/David Olson, The Battles in Seattle, *Politics & Society* 28 (2000), 309-329; Jan Nederveen Pieterse, The World Trade Organisation after the Battle of Seattle, *Review of International Political Economy* 7 (2000), 465-483, 465: „The Seattle episode [...] showed remarkable cooperation or at least synergy between environmental groups and trade unions active in the Seattle protests, while it also unveiled deep dissent on collective action objectives and methods among NGOs and social movements.“

quer durch alle Staaten und Gesellschaften laufen, die aber vorrangig dann Gegenstand der Skandalisierung werden, wenn es um grobe Verletzungen dieser Rechte innerhalb eines Landes geht. Zwischen dem verstärkten Auftreten von NGOs und dem gewachsenen internationalen Bewußtsein in Bezug auf Regionalkonflikte gibt es also einen - zivilgesellschaftlichen, meinen manche - Zusammenhang. Die Ausweitung ethnischer Konflikte („spreading of ethnic conflict“)⁴² wird begleitet von einem gewachsenen und wachsenden öffentlichen Interesse. Durch das Geltendmachen von Interessen, Betroffenheiten, Stimmrechten und *Mandaten* wird eine diesbezüglich immer größere Menge von Daten und Fakten in den globalen Informationsfluss injiziert.

Bezeichnend für die notwendigen Anpassungsanstrengungen des Völkerrechts gegenüber der politischen und rechtlichen Virtuosität der neuen Akteure ist die Beobachtung seiner Kategorisierungsschwierigkeiten. Private Akteure mit religiösem, politischem, ethnischem, kulturellem oder ökologischem Programm drängen auf die politische Bühne der globalen Welt und verlangen nach Formen, Foren und Verfahren. Gerade die großen UN-Konferenzen der letzten Jahre spiegeln den starken Einfluss dieser Interessengruppen wider. Die internationale Konvention über das Verbot des Gebrauchs, der Herstellung und des Vertreibens von Landminen ist ein solches Produkt der Arbeit von NGOs. Das Sachwissen gerade im Gebiet der Menschenrechtsverletzungen entspringt diesem Insider-pool vor Ort organisierter und arbeitender Aktivistengruppen.⁴³ Die UNO, hierdurch verunsichert, ringt um (auch semantische) Erweiterungen ihrer Sprach- und Handlungsfähigkeit. Wie eine kritische Bestandsaufnahme kürzlich gezeigt hat, ist es auch lange nach Wolfgang Friedmanns Arbeit über die „Internationale Gemeinschaft“⁴⁴ noch keineswegs ausgemacht, welchen Charakter diese überhaupt haben kann.⁴⁵ Schon die Frage danach, ob die *Internationale Gemeinschaft* die Staaten umfasst oder die in diesen Staaten lebenden Menschen oder aber die Menschen der Welt schlechthin, wird in der Regel eher mit „Jain“ beantwortet als durch ein klares Votum für eine der Alternativen.⁴⁶ Bei der Entwicklung von einem Recht der (friedlichen) Koexistenz über die Anfänge eines an Kooperation ausgerichteten Völkerrechts⁴⁷ bis zur besonderen Gemengelage dieser Pole im Völkerrecht der Vereinten Nationen ist der Begriff der „Gemeinschaft“ wie auch der der „Gesellschaft“ unterbelichtet geblieben.⁴⁸ Im Vordergrund stand und steht weiterhin das Konzept des Staates.⁴⁹ Trotz

⁴² Timur Kuran, Ethnic Dissimilation and Its International Diffusion, in: David A. Lake/Donald S. Rothchild (eds.), *The International Spread of Ethnic Conflict. Fear, Diffusion and Escalation*, Princeton, N.J. 1998, 35-60; Ulrich Menzel, *Globalisierung versus Fragmentierung*, Frankfurt 1998, 45 ff.

⁴³ Siehe hierzu Bruno Simma/Andreas L. Paulus, The ‚International Community‘ facing the Challenge of Globalization, *European Journal of International Law* 9 (1998), 266-277, 273; Thüerer, The Emergence of Non-Governmental Organizations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State, 45; Hobe, Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, 265.

⁴⁴ Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, 1964

⁴⁵ Siehe insbesondere Georges Abi-Saab, Whither the International Community?, *European Journal of International Law* (EJIL) 9 (1998), 248-265; Simma/Paulus, The ‚International Community‘ facing the Challenge of Globalization, a.a.O., und die besonders pointierte „traumhafte“ Würdigung bei Pierre-Marie Dupuy, International Law: Torn between Coexistence, Cooperation and Globalization: General Conclusions, *European Journal of International Law* (EJIL) 9 (1998), 278-286.

⁴⁶ Abi-Saab Whither the International Community?, 249; Simma/Paulus, The ‚International Community‘ facing the Challenge of Globalization, 271

⁴⁷ Abi-Saab Whither the International Community?, 255: „[T]he multilateral treaty was not [.] only a ‚law-making‘ treaty (traité-loi) bearing a new type of legal regulation, but also an ‚organic‘ treaty providing an institutional structure which underlies this regulation and attends to its implementation.“

⁴⁸ Die Abgrenzung der Begriffe voneinander ist bereits ein Problem: Simma/Paulus, The ‚International Community‘ facing the Challenge of Globalization, 274 ff.; s. schon die Beiträge in Axel Honneth,

dieser Staatsbezogenheit hat der Wandel zum Kooperationsvölkerrecht - zusammen mit der Zurückdrängung der völkerrechtlichen Schule der *Realisten*⁵⁰ - die Hoffnungen auf eine Zivilgesellschaft jenseits nationalstaatlicher Grenzen befördern können. Fraglich ist zu diesem Zeitpunkt aber, ob aufgrund einer vielleicht vorschnell als Globalisierung mißverstandenen De-Nationalisierung⁵¹ die geduldig erarbeiteten Konsolidierungen von politischen Programmen, Organen und Handlungsagenden von einer Welle der Deregulierungs- und Privatisierungspolitiken hinweggeschwemmt werden.⁵²

Die Zusammenschau verschiedener internationaler und transnationaler Rechtsordnungen verweist auf ein Ordnungsmodell ohne Hierarchien und lineare Ableitungen. Nationalstaatliche Ordnungsmuster führen nicht weiter, wo es um die rechtliche Erfassung ineinander greifender Kompetenzen und Autoritäten geht, deren Zuschnitt teils geographisch, teils zweckorientiert ausgerichtet ist. Wo wir uns bisher bei der Beschreibung unseres politischen Systems von den Koordinaten Staat und Gesellschaft haben leiten lassen,⁵³ kann eine entsprechende Zuordnung zu „öffentlich“ beziehungsweise „privat“ in einer Welt nicht mehr funktionieren, die sich dieser Einteilung zu entziehen scheint oder diese nachhaltig in Frage stellt.⁵⁴ Denn auf globaler Ebene, also im Zusammenspiel von UNO, EU, WTO und transnationaler Schiedsgerichtsbarkeit fällt es schwer zu sagen, was hier „Staat“ ist und was „Gesellschaft“. Sucht man nach Kategorisierungen der Erscheinungsformen internationaler und transnationaler governance, vertreten etwa sowohl in dem Streitschlichtungsverfahren der WTO als auch in einem weitgespannten System von Schiedsgerichten und anderen alternativen Formen der Beilegung von Rechtsstreiten,⁵⁵ tritt die Unzulänglichkeit unserer

(Hrsg.), *Kommunitarismus*; Frankfurt/New York 1993 und in Günther Frankenberg, (Hrsg.), *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*, Frankfurt 1994.

⁴⁹ Dupuy, *International Law*, 282

⁵⁰ Simma/Paulus, *The 'International Community' facing the Challenge of Globalization*, 271 f.; siehe zur Schule der „Realisten“ auch die prägnante Definition bei: Ernst-Ulrich Petersmann, *The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement establishing the World Trading System*, *European Journal of International Law* (EJIL) 6 (1995), 161-221, 182.

⁵¹ Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*.

⁵² Abi-Saab, *Whither the International Community?*, 265

⁵³ Siehe hierzu Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die verfassungstheoretische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit*, in: Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, *Vorträge G 183*, Opladen 1973; Horst Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“ als verfassungstheoretisches Problem, in: Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, 241-274 (ursprünglich: Antrittsvorlesung in Bonn am 28.7.1960, zuerst veröffentlicht in: Konrad Hesse, Siegfried Reicke, Ulrich Scheuner (Hrsg.), *„Staatverfassung und Kirchordnung“*, *Festgabe für Rudolf Smend*, Tübingen 1962, 23-49); Hans Heinrich Rupp, *Die Trennung von Staat und Gesellschaft*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts I*, Heidelberg 1987, § 28; Hanso Hofmann, *Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?*, *JZ* 1999, 1065-1074; Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt 1998, 91-169; siehe demgegenüber die Versuche Allotts, auf diesen Erfahrungen aufzubauen: Philip Allott, *Eunomia. New Order for a New World*, Oxford 1990; ders., *The Concept of International Law*, *European Journal of International Law* (EJIL) 10, 31-50; Peer Zumbansen, *Semantics of European Law*, 5 *European Law Journal* 114-126 (1999), 125 f.; ders., *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 15 ff., 118 ff., 207 ff.

⁵⁴ Vgl. hierzu Christine Chinkin, *A Critique of the Public/Private Dimension*, *European Journal of International Law* (EJIL) 10 (1999), 387-395; zur Wiederkehr und zur unterschweligen Wirkungskraft der Unterscheidung Amr A. Shalakany, *Arbitration and the Third World: A Plea for Reassessing Bias Under the Specter of Neoliberalism*, 41 *Harvard International Law Journal* 419-468 (2000).

⁵⁵ Siehe Dirk Lehmkuhl, *Commercial Arbitration - A Case of Private Transnational Self-Governance?*, Preprints der Max Planck Projektgruppe *Recht der Gemeinschaftsgüter*, Bonn 2000 (<http://www.mpp-rdg.mpg.de/deutsch/publik1.html>); vgl. bereits Christian Joerges, *Das Rechtssystem der transnationalen Handelsschiedsgerichtsbarkeit*, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirt-*

nationalstaatlichen Bewertungsmaßstäbe deutlich zutage. An dieser Stelle wäre stattdessen nach den Orten zu suchen, an denen die Kategorisierungen von „öffentlich“ und „privat“ – quasi auf einer niedrigeren oder späteren Stufe - wiederfinden. Ohne mit „Staat“ auf der einen und „Gesellschaft“ auf der anderen Seite sofort wieder die sich hieraus scheinbar ergebenden Einteilungen (Politik/Markt; Öffentlich/Privat etc.) vornehmen zu können, erscheint es erheller zu fragen, auf welcher Stufe der politischen Begründungsarbeit diese Unterscheidungen wieder zur Geltung kommen.

Zuvor aber müssen wir uns scheinbar in der üblichen Art und Weise plagen. Mit Blick auf die UNO oder die WTO werden für einige die Hoffnungen auf deren Verfassungscharakter oder deren Rechtsstaatlichkeit enttäuscht, andere erkennen in der Geschichte des internationalen Wirtschaftsrechts eine Bewegung hin zu einem „konstitutionell geprägten supranationalen System“.⁵⁶ Zu wenig demokratisch die eine, zu beschränkt in ihrem Anwendungsfeld die andere? Die Verfestigungen im internationalen Recht durch Vernetzung und Organisation deuten jedenfalls darauf hin, dass seine Zukunft nicht in der prekären Instabilität und Beschränktheit bilateraler Verträge liegt.⁵⁷ Ohne dass im Völkerrecht eine im Rahmen des Nationalstaats gewohnte Hierarchie der Rechtsordnung benannt werden könnte, halten sich mit gewisser Hartnäckigkeit Bemühungen um die Bestimmung oder Ausgestaltung einer universell verbindlichen Verfassung. Sehr umstritten bleibt, ob der WTO der Charakter einer „Weltwirtschaftsverfassung“ zukommt⁵⁸ oder ob die UN-Charta eine entsprechende Weltverfassung ist.⁵⁹ Dabei kann davon ausgegangen werden, dass mit dem Text der Charta die Aufgabe gestellt bleibt, verfassungsrechtlich zu konsolidieren, was sich durch das Vordringen von NGOs und einem damit zusammenhängenden, allgemei-

schaftsrecht (ZHR) 138 (1974), 549-568; ders., Vorüberlegungen zu einer Theorie des internationalen Wirtschaftsrechts, *RabelsZ* 43 (1979), 38 ff.

⁵⁶ Siehe Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Wirtschaftsordnung (Fn. 16), S. 1

⁵⁷ In diesem Sinne Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Wirtschaftsordnung (Fn. 16); vgl. auch Armin v. Bogdandy, Eine Ordnung für das GATT, *Recht der Internationalen Wirtschaft* (RIW) 1991, 55-61, 55; siehe weiter Knut Ipsen/Ulrich R. Haltern, Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation, *Recht der Internationalen Wirtschaft* (RIW) 1994, 717-723; Joseph H.H. Weiler, Epilogue: Towards a Common Law of International Trade, in: Weiler (ed.), *The EU, the WTO, and the NAFTA*, Academy of European Law. European University Institute, Oxford 2000, 201-232.

⁵⁸ Vgl. hierzu nun Peter Behrens, Weltwirtschaftsverfassung, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Band 19 (2000), im Erscheinen; bislang nicht vollständig überzeugt vom Verfassungscharakter der WTO: Martin Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Wirtschaftsordnung (Fn. 16), (Grund: beschränkte Rechtssetzungs- und Handlungsbefugnisse, keine positiv-rechtlichen Grundrechte); vgl. dazu auch Petersmann, The Transformation of the World Trading System through the 1994 Agreement establishing the World Trading System, 161 ff., der einen langwierigen Prozess der Konstitutionalisierung („Constitutionalism“) nachzeichnet und für eine Konzeptualisierung des Internationalen Handelsrechts aus einer „constitutional perspective“ plädiert, ebda., 186 f.; Stefan Langer, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsordnung, München 1995; siehe zum älteren Streit über eine Wirtschaftsverfassung im nationalstaatlichen Rahmen die Arbeiten von Dieter Hart, Zur Instrumentierung des Wirtschaftsrechts am Beispiel Wirtschaftsverfassung, *ZHR* 140 (1976), 31-45, und Gert Brüggemeier, „Wirtschaftsverfassung und Staatsverfassung“ - „Mischverfassung des deutschen Interventionskapitalismus“ - „Verfassungstheorie des Sozialstaats“. Drei Modelle der Verflechtung von Staat und Wirtschaft, in: Volkmar Gessner/Gert Winter (Hrsg.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*, Opladen 1982, 60-74.

⁵⁹ Siehe hierzu Bardo Fassbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, 36 *Columbia Journal of Transnational Law* (1998), 529-619; vgl. auch Stefan Oeter, Internationale Organisation oder Weltföderation?, in: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hrsg.), *Globalisierung und Demokratie*, Frankfurt 2000, 208-239.

nen ‚emerging right to democratic governance‘ Ausdruck verschafft.⁶⁰ Insofern ist mit Martin Nettesheim hinsichtlich der Etablierung der WTO eher von einem „Epochenwechsel“ als einem beginnenden Konstitutionalisierungsprozess als von der WTO als einer bereits bestehenden Verfassung zu sprechen.⁶¹

Diese langwierige Verrechtlichung spiegelt zudem die Veränderungen wider, die das Völkerrecht durchlaufen hat. Es ist eben nicht mehr alleine das Recht friedlicher Koexistenz. Vielmehr hat ein eindeutiger Wandel von seiner Funktion der *Koordination* hin zur *Kooperation* und zur *Thematisierung gemeinsamer Aufgaben* einer immer mehr als weltweite Zivilgesellschaft verstandenen internationalen Welt stattgefunden. Was aus der Sicht des Friedensvölkerrechts einen Wandel von Konfrontation zu Kooperation darstellt, wird aus der wirtschaftsvölkerrechtlichen Brille betrachtet noch deutlicher erkennbar: internationale wirtschaftliche Verflechtung reduziert tendenziell die Gefahr politischer Krisen, weil Verständigung und Verständigungsbereitschaft aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten und Gewinnhoffnungen wachsen. Die internationale Arbeitsteilung führt zu einer weiteren Intensivierung von Außenhandelsbeziehungen, was zu mehr Kooperation aber auch einem mehr oder weniger reziproken Autonomieverlust führt.⁶² Gleichzeitig⁶³ kommt es besonders und fast ausschließlich in Entwicklungsländern weiterhin zu einer erheblichen Zahl kriegerischer Auseinandersetzungen, hauptsächlich durch Aufflammen während der Kolonialzeit lange unterdrückter ethnischer Konflikte. In welche *Regierungsschwierigkeiten* die UNO wegen ihrer Staatsbezogenheit, d.h. ihrer Konzentration auf den Begriff des Nationalstaats, kommen kann, ist bei der Verabschiedung der zwei unentschiedenen Resolutionen im Zusammenhang mit der Kosovokrise mehr als deutlich geworden.⁶⁴

III. Regieren jenseits des Nationalstaates

In dem nun folgenden Abschnitt geht es darum, die unterschiedlichen Ordnungsmuster und die für ihre Rechtfertigung angebotenen Begründungen auszuloten, um so ein klareres Bild davon zu gewinnen, von welchen Voraussetzungen für eine Gestaltung politischer Herrschaft auf globaler Ebene auszugehen ist. Mit Ordnungsmustern sind hier solche Konzeptualisierungen gemeint, die - wie „Staat“, „Gesellschaft“, „Vertrag“, „Gemeinschaft“, „Föderation“ oder „Staatenbund“ - als Modelle rechtlicher Ausgestaltung politischer Herrschaftsstrukturen fungieren. Diese Ordnungsmuster sind in dem Moment, in dem sie zur Beschreibung oder zur Neubestimmung eines Ordnungssystems herangezogen werden, immer schon in einem Zuschreibungszusammenhang verwoben, der zurückliegen-

⁶⁰ Siehe Stefan Oeter, Internationale Organisation oder Weltföderation?, 237 f., der von der Absicherung der freien ‚Selbstbestimmung‘ als einer elementar wichtigen Aufgabe des Völkerrechts spricht.

⁶¹ Nettesheim, Von der Verhandlungsdiplomatie zur internationalen Wirtschaftsordnung (Fn. 16).

⁶² Dieser Autonomieverlust hat unter anderem zur Folge, dass eine nationalstaatliche Regierung wegen der zu erwartenden Folge für die Außenhandelsbeziehungen des betroffenen Landes die Reaktionen anderer Staaten auf die eigene (Außen)Wirtschaftspolitik mit einrechnen muss. Dies wiederum erzeugt innenpolitisch einen großen Rechtfertigungsdruck, da der Wählerschaft im Ergebnis eine komplexe und vielschichtige Abwägungssituation dargelegt werden muss, um für die Gesamtheit der Bürger nicht mehr nachvollziehbare Entscheidungen zu rechtfertigen. Ein anderer Druck wird außenpolitisch durch wirtschaftliche Abhängigkeit von anderen Staaten erzeugt, die zu Zwangslagen bei Entscheidungsprozessen in internationalen Organisationen führt.

⁶³ Vgl. zum folgenden besonders Eckart Koch, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, München 1992, 98-102, 119-131.

⁶⁴ Siehe hierzu besonders den Beitrag von Bruno Simma, Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte, in: Reinhard Merkel (Hrsg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt 2000, 9-50; vgl. auch Abraham D. Sofaer, International Law and Kosovo, 36 *Stanford Journal of International Law* 1-21 (2000).

de Erfahrungen, zeit- und ereignisgebundene Einschätzungen wie auch auf die Zukunft gerichtete Hoffnungen vereint.⁶⁵ Dies macht es ungleich schwieriger, zu einer nüchternen, allumfassenden Konzeptarbeit vorzudringen, als die Argumentationen notwendigerweise mit einer schweren Erinnerungslast beladen sind. Vor diesem Hintergrund stellen besonders Begriffe wie Staat und Gesellschaft Zuschreibungen dar, deren komplexer Gehalt selbst zum Thema gemacht werden muss, möchte man zu den Begründungszusammenhängen hinter diesen Begriffen vordringen. Dies ist besonders angesichts der Erschöpfung solcher politischer Hoffnungen notwendig, die sich auf Ordnungsmuster beziehen, die dem - begründeten oder weniger begründeten - Verdacht ausgeliefert sind, nicht mehr zeitgemäß zu sein.⁶⁶ Heftig geführte Debatten über das Verhältnis von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung⁶⁷ verweisen auf einen Diskussionsbedarf über politische Ordnung bereits auf der nationalen Ebene. Auch im Rahmen einer Auseinandersetzung über Globalisierung und Regierung muss dieser Problembestand zur Kenntnis genommen werden, weil - ob wir es wollen oder nicht - unsere Konzeptualisierungen auf diesem Bestand aufbauen.⁶⁸ Aber es gibt noch einen anderen, nicht weniger entscheidenden Grund für eine solche *Rückbesinnung*. Wie Saskia Sassen⁶⁹ schreibt, ist im Zeichen der Globalisierung eine Veränderung, eine „Rekonfiguration“ des Staates zu beobachten, namentlich in dem Verhältnis zwischen „Staat“ und „Markt“ oder zwischen „Staat und Gesellschaft“. Diese *mixed economy*, eine Beschreibungsformel, die sich hierzulande kaum durchzusetzen vermochte,⁷⁰ steht für die Notwendigkeit einer Neubestimmung des Verhältnisses politischer Steuerung und wirtschaftlicher Produktion. Dieses Verhältnis kann mit dem Begriff des Interventionsstaates⁷¹ kaum mehr angemessen abgebildet werden, denn er bleibt immer an die Vorstellung eines hierarchischen Verhältnisses von politischem Staat und *kapitalistischer* Wirtschaftsgesellschaft gebunden. Ähnliche Vorbelastungen oder Einschränkungen können auch für den Begriff der Gesellschaft festgestellt werden. Die bereits benannten Debatten um eine Wirtschaftsverfassung wie auch die jüngeren Auseinandersetzungen über Privatisierungspotentiale und -schränken,⁷² damit eng verbunden die lange schon geführte

⁶⁵ Siehe noch einmal Koselleck, Begriffsgeschichte und Sozialgeschichte, 111 f.

⁶⁶ Siehe Jürgen Habermas, Die Krise des Wohlfahrtsstaats und die Erschöpfung utopischer Energien, in: ders., *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt 1985, 141-163.

⁶⁷ Vgl. die Auseinandersetzungen etwa bei Matthias Schmidt-Preuß, Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, in: VVDStRL 56 (1996), Berlin/New York 1997, S. 160-234; und, ebda, Udo Di Fabio, 235-282; Hans-Heinrich Trute, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl) 1996, 950-964; vgl. auch den Überblick bei Wolfgang Hoffmann-Riem, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, in: *Die öffentliche Verwaltung* (DÖV) 1997, 433-442; Gunnar Folke Schuppert, Staatsaufsicht im Wandel, *DÖV* 1998, 831-838; ders., Rückzug des Staates?, *DÖV* 1995, 761-773; aus jüngster Zeit besonders informativ: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat. Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Baden-Baden 1999.

⁶⁸ Vgl. hierzu Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 118 ff.; 286 ff., 306 ff.

⁶⁹ Saskia Sassen, *Losing Control?*, 23 ff.

⁷⁰ Vgl. hierzu, Heinz-Dieter Assmann, *Wirtschaftsrecht in der Mixed Economy*, Königstein 1980; siehe auch Heinz Dieter Assmann/Gert Brüggemeier/Dieter Hart/Christian Joerges, *Wirtschaftsrecht als Kritik des Privatrechts*, Königstein 1980; Günther Frankenberg, Shifting Boundaries: The Private, The Public, and the Welfare State, in: Michael B.Katz/Christoph Sachße (eds.), *The Mixed Economy of Social Welfare*, Baden-Baden 1996, 72-94.

⁷¹ Siehe aus historischer Perspektive hierzu glänzend Michael Stolleis, Die Entstehung des Interventionsstaates und das öffentliche Recht, *ZNR* 1989, 129-147.

⁷² Aus der jüngeren Literatur etwa Christoph Gusy (Hrsg.), *Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen*, Baden-Baden 1998; Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*

Diskussion über das Verhältnis von öffentlichem Recht und Privatrecht⁷³ weisen vielmehr in Richtung sensibler Beschreibungsformen, die sich in erster Linie nicht durch die bekannten Zuweisungen (etwa Staat *v.* Gesellschaft, öffentlich *v.* privat) auszeichnen, sondern auf eine Kennzeichnung von Aufgaben, Rollen und Funktionen zielen, deren Qualifizierung quer zu den herkömmlichen Zuordnungen verläuft.⁷⁴ Auf dem Weg zu einer entsprechend *lernenden* Theorie der Theorie politischer Herrschaft in globalem Rahmen müssen die derzeit gehandelten Alternativmodelle Revue passieren, um im Anschluß daran Elemente einer Konzeptualisierung von Regierungsformen zu skizzieren, die nicht notwendigerweise „neu“, „ganz anders“ oder „noch nie da gewesen“ sind, sondern die in angemessener Weise auf dem Erfahrungsbestand mit den herkömmlichen Ordnungsmustern aufzubauen in der Lage sind.

1. Weltstaat, Weltföderation, Weltgesellschaft

Die Idee des Weltstaates, um hiermit zu beginnen, und hieran wird paradoxerweise gleichzeitig die Fortwirkung eines starken Glaubens an den Nationalstaat erkennbar, scheint nicht als Gewinnerin aus dieser Debatte hervorzugehen. In Anknüpfung an die 1795 verfasste Schrift Kants, „Zum Ewigen Frieden“, wird gegen eine solche Institution unter anderem ein Despotieverdacht geltend gemacht: ein möglicher Weltstaat werde nur Spielball der mächtigsten Interessen sein, und die im nationalstaatlichen Kontext erreichten Grade demokratischer Sicherung seiner Entscheidungs- und Sanktionsverfahren könnten schlechterdings in einem aus souveränen Staaten bestehenden Gebilde nicht erwartet werden.⁷⁵ Nicht zu vernachlässigen sind auch die eng mit dem Exklusivitätsanspruch des Staatsbegriffs verbundenen Vorbehalte: danach scheint es wenig aussichtsreich, in einer Zeit, in der viel über das Ende, oder, zutreffender, über die Veränderung des Staates und der Staatlichkeit geschrieben wird, einen Staat auf internationaler Ebene herbeizuwünschen. Zu groß sind die Konzeptualisierungsschwierigkeiten, die jetzt schon bei der Beschreibung gegenwärtiger regulativer Politik auf nationalstaatlicher Ebene auftreten, als dass das Ordnungsmuster Staat so ohne weiteres auf die Ebene zwischenstaatlicher und zunehmend globaler Interaktion und Interdependenz übertragen werden könnte.

Bleibt als nächstes die *Weltföderation*: sie ist in Teilen bereits Realität, allein eine funktionale Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Teilbereiche führt zur Ausbildung mehrerer nebeneinander bestehender Organisationen, die verschiedene geographische Zuschnitte haben und teilweise unterschiedlichen Zwecken gewidmet sind. Organisationen wie die WTO, die UNO, der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, aber auch die EU und der Europarat werfen zahlreiche Kompetenz- und Abgrenzungsfragen auf, deren Lösung am ehesten zu einer Verrechtlichung im Sinne einer Konstitutionalisierung des internationalen

⁷³ Siehe immer noch Martin Bullinger, *Öffentliches Recht und Privatrecht. Studien über Sinn und Funktion einer Unterscheidung*, Stuttgart 1968; ders., Die funktionelle Unterscheidung von öffentlichem Recht und Privatrecht als Beitrag zur Beweglichkeit von Verwaltung und Wirtschaft in Europa, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, Baden-Baden 1996, 239-260; aus jüngster Zeit Thomas Vesting, Wiederkehr der bürgerlichen Gesellschaft und ihres Rechts? Zur neueren Diskussion über das Verhältnis von öffentlichem Recht und Privatrecht, in: Hans Schlosser (Hrsg.), *Bürgerliches Gesetzbuch 1896 – 1996. Ringvorlesung der Juristischen Fakultät Augsburg*, Heidelberg 1997, 183-202; Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 185 ff.

⁷⁴ Vgl. hierzu jüngst auch Karl-Heinz Ladeur, Die rechtswissenschaftliche Methodendiskussion und die Bewältigung des gesellschaftlichen Wandels, Zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der ökonomischen Analyse des Rechts, *RabelsZ* 64 (2000), 60-103; ders., *Negative Freiheitsrechte und gesellschaftliche Selbstorganisation*, Tübingen 2000;

⁷⁵ Oeter, Internationale Organisation oder Weltföderation?, 213 ff.

Rechts führen kann.⁷⁶ Aber auch ohne von der WTO als einer Verfassung des Welthandels sprechen zu wollen, wie dies oft geschieht, zeigt sich hier ein erheblicher Anforderungsdruck, der von seiten des materiellen Rechts - etwa des Umweltvölkerrechts - ausgeht und der den Eindruck stärkt, dass hier eine umfangreiche Verrechtlichung im Gang ist.⁷⁷ Gleichzeitig scheint der konzeptuelle Ansatz einer Weltföderation insofern nur eingeschränkt nutzbar für die angemessene Beschreibung globaler Regierungen, weil er in Anknüpfung hauptsächlich an Staaten und bestimmte Territorien zahlreiche zivil- und privatrechtsgesellschaftliche Handlungs- und Organisationszusammenhänge wie auch die hieran beteiligten Akteure nicht zu erfassen vermag. Saskia Sassen spricht hier von einer immer weiter reichenden Regelungszusammenhang darstellenden „corporate economy“, die mit der steigenden Bedeutung von Schiedsgerichtsverfahren und anderen privaten Streitbeilegungsmechanismen, von Debt-Security und Rating Agencies und schließlich von der entgrenzten Welt des „electronic space“ die vornehmliche regulative Rolle von Staaten erheblich zurückdrängt.⁷⁸

Wie verhält es sich mit dem Konzept der *Weltgesellschaft*? Ereilt diese Idee das gleiche Schicksal wie seit Ferdinand Tönnies die der Gesellschaft gegenüber gestellte *Gemeinschaft*? Inwiefern können der Gesellschaft auf globaler Ebene Konturen verliehen werden, die die Hoffnung rechtfertigen könnten, mit dem Begriff der Weltgesellschaft eine Form der governance zu beschreiben? „Wenn von Politik die Rede ist, tritt fast automatisch der Staat in den Blick.“⁷⁹ So beginnt Niklas Luhmann sein Kapitel über den „Staat des politischen Systems“ in dem posthum erschienenen Band über die Politik der Gesellschaft. In der nun folgenden Nachzeichnung der Bedeutungsgeschichte des Staatsbegriffs tritt die Wirkungsmacht des Ordnungs- und Zuschreibungsmusters Staat nur zu deutlich hervor. Der Staat kann auch nach der systemtheoretischen Ernüchterung⁸⁰ weiterhin eine fast mythische Präsenz für sich beanspruchen, der gerade wegen seiner anscheinend nicht erforderlichen theoretischen Ableitung⁸¹ weder mit Hinweisen auf Steuerungskrisen noch auf die Zivilgesellschaft beizukommen ist. Entsprechend den Wandlungen, die der Staatsbegriff in der Geschichte durchmacht, ändert sich auch die Bedeutung der zur Beschreibung der Gesellschaft verwendeten Begriffe.⁸² Gesellschaft, im deutschen Sprachgebrauch in einem Ableitungsverhältnis vom Staat stehend, vereint als Beschreibungsformel eine Vielzahl von Ordnungsvorstellungen, die eine einfache Verweisung auf *die* Gesellschaft oder *den* Markt

⁷⁶ Siehe nur Christian Walter, Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess, Vortrag bei dem Symposium „Grenzüberschreitende Konstitutionalisierungsprozesse“ aus Anlaß des 65. Geburtstags von Prof. Dr. Dres. h.c. J.A. Frowein, *ZaöRV* 59 (2000), 961-983; Matthias Ruffert, Zuständigkeitsgrenzen internationaler Organisationen im institutionellen Rahmen der internationalen Gemeinschaft, *Archiv des Völkerrechts* (AVR) 38, 129-168, 133 ff.

⁷⁷ Der so schnell nicht zu behebende Konflikt zwischen Welthandelsrecht und Umweltvölkerrecht wird mitunter „klassisch“ genannt, und seine Krux liegt gerade darin, dass die Mitgliedstaaten der WTO an der Ausgestaltung des Freihandels ein großes Interesse haben, nicht aber an der Aufgabe von Handlungskompetenzen zur umweltrechtlichen Lenkung des Wirtschaftsverkehrs; vgl. Ruffert 2000, 144 f.

⁷⁸ Siehe Nachweise in Fn. 5.

⁷⁹ Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt 2000, 189.

⁸⁰ Siehe dagegen etwa Günter Dürig, Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat, *JZ* 1953, 193-199.; vgl. aus systemtheoretischer Sicht weiter Friedrich Balke, Der Staat nach seinem Ende, München 1996; Matthias Beyerle, Die Vollendung des staats-theoretischen Nihilismus, in: *Der Staat* 36 (1997), 163-187; ders., *Staatstheorie und Autopoiesis: über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts*, Frankfurt u.a. 1994.

⁸¹ Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 190.

⁸² Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 206 ff.; vgl. dazu auch Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: *Die postnationale Konstellation*, Frankfurt, 91-169, 91 f., 97 ff.

zwangsläufig irreführend werden lassen. „Der Begriff der Gesellschaft gehört nicht bloß darum zu den schwierigsten in der ganzen Staatswissenschaft, weil sein Umgang ein so allgemeiner ist, daß man nur schwer dazu gelangt, ihm überhaupt einen selbständigen Inhalt zu geben, sondern auch vorzüglich deshalb, weil jeder gewohnt ist, mit jenem Ausdruck eine mehr oder weniger klare Vorstellung zu verbinden, die vollkommen willkürlich wird, da es bisher kaum einen Anlaß gab, sich über ihren Inhalt recht klar bewußt zu werden.“⁸³ Gerade aber wegen der uns so gewohnten Benennung der Gesellschaft *im Verhältnis* zum Staat (oder: zur hoheitlichen Steuerung, oder: zur Verwaltung, oder: zur Politik!) müssen die in diesem Bezugssystem gemachten Erfahrungen erinnert werden, müssen die frustrierten Hoffnungen auf ebenso wie die Freude über Erfolge auf dem Weg zu einer bestimmten politischen Ordnung als prägende Kraft anerkannt werden. Quasi auf dem Reißbrett anzufangen, eine politische Ordnung zu entwerfen, wäre vor diesem Hintergrund historisch hochgradig naiv, gleichzeitig aber auch unmöglich. Denn unser rechtlich-politisches Selbstverständnis baut auf diesen Lernerfahrungen mit „Staat und Gesellschaft“ auf, und unsere auf politische Ordnung gerichteten Konzepte zehren von diesem Erfahrungsbestand. Die besondere Herausforderung, über das Regieren jenseits des Nationalstaates (Michael Zürn) nachzudenken, besteht nun in der Paradoxie, mit den bisherigen Kategorien an der Virtuosität der neuen halb privaten, halb öffentlichen Organisationsordnungen in der Globalisierung zu scheitern, und dennoch gerade mit diesen Kategorien, oder auch mit an diese anknüpfenden Fortschreibungen arbeiten zu müssen. Gelingt es, sich dieser Prägungen zu vergewissern und hinsichtlich der politischen Bedeutung ihrer Fortwirkung oder gar Fortsetzung Stellung zu beziehen und gleichzeitig andere, radikale Maßstäbe und Versprechen neuer Ordnungsmuster aus dem Erprobungsprozess selbst zu ziehen, so ist im besten Sinne von einer *lernenden* Theorie zu sprechen.⁸⁴

Eines ist an dieser Stelle klar geworden: die Ausgestaltung einer neuen Weltordnung jenseits der nationalstaatlichen Grenzen kommt ohne eine Rückbesinnung auf bereits erreichte politische Errungenschaften schon deswegen nicht aus, weil unser politisches Selbstverständnis durch diese Erfahrungen durchgegangen ist und wir hiervon unsere verschiedenen Identitäten beziehen. Der Zusammenhang allerdings zwischen politischem System, Wirtschaftssystem und Gesellschaftsmodell ist zu komplex, als dass er - wie bei der Betrachtung des Völkerrechts - durch eine jeweils auf bestimmten Anforderungsdruck reagierende Sichtweise vollständig erkennbar und nachvollziehbar würde. Also müssen wir uns fragen, ob wir überhaupt die richtigen Fragen gestellt haben. Unser Problem ist - noch einmal -, dass wir wegen der Andersartigkeit des Rechts und der Regierung auf globaler Ebene nicht auf unsere nationalstaatlichen Erfahrungen zurückgreifen dürfen, gleichzeitig aber genau dies tun müssen.

2. Governance without Government

Erinnerung als Prozeduralisierung von Erfahrungen, Hoffnungen und Erwartungshorizonten kann nicht mehr an einem zentralen Ort zur Ruhe kommen. Vielmehr ist sie hinsichtlich ihres Gegenstands und der an ihr teilnehmenden Personen radikal offen, und Überlegungen über Regierung, Deliberation und Demokratie können nicht mehr stillschweigend

⁸³ Lorenz von Stein, *Der Begriff der Gesellschaft und die Gesetze ihrer Bewegung* (1850), in: ders., *Staat und Gesellschaft*, hrsg. von Heinrich Aschenbrenner, Zürich 1934, 18.

⁸⁴ Vgl. dazu Rudolf Wiethölter, *Materialisierungen und Prozeduralisierungen von Recht*, Ms., Florenz 1982; auf englisch in: Gunther Teubner (ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin/New York 1986, 221-249; Graf-Peter Calliess, *Prozedurales Recht*, Baden-Baden 1999; Ladeur, *Die rechtswissenschaftliche Methodendiskussion und die Bewältigung des gesellschaftlichen Wandels*, a.a.O.; Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 273 ff.

von gewohnten Ordnungsmustern ausgehen. Vielmehr geht es darum, die unterschiedlichen Problembereiche und Ordnungszusammenhänge in der globalisierten Wirtschaft, aber auch in der Wissenschaft, den Medien und anderen Bereichen, die etwa von Nichtregierungsorganisationen besetzt werden, als *Regierungsorte*, als *loci* gesellschaftlicher Selbstorganisation wahrzunehmen.⁸⁵ Um Konturen von governance in einer globalisierten Welt⁸⁶ skizzieren zu können, müssen wir in zwei Schritten vorgehen. Zunächst müssen die Leitbegriffe benannt werden, die unsere bisherige politische Selbstbeschreibung bestimmt haben, um darauf aufbauend zu versuchen, „neue“ Begriffe zu benennen. Dabei zeigt sich, dass die Bestimmung von Handlungsfreiheiten, von privater und politischer Autonomie weitgehend innerhalb eines rigiden dualistischen Systems stattfindet, welches das egoistische, gewinnorientierte Handeln *der Privatsphäre*, das am Allgemeinwohl ausgerichtete Streben jedoch *der öffentlichen Sphäre* zuschreibt.⁸⁷ Insofern kommt es zu einer klaren Kompetenzzuweisung zwischen Staat und Gesellschaft, wobei letztere immer nur als Minus in Ableitung vom Staat definiert zu werden scheint. Blicken wir wieder auf die Handlungsagenda der NGOs, erscheint die Frage reichlich unangemessen, ob sie dem Staat oder der Gesellschaft zuzurechnen sind. Denn was sind Staat und Gesellschaft auf globaler Ebene? Wenn wir wieder die Entstehung einer universellen Sprache der Menschenrechte beobachten, die in besonderem Maße von diesen NGOs ausgeht und die mitunter zu Beschlüssen der internationalen Staatengemeinschaft führen, ist es nicht möglich zu entscheiden, ob es sich da um Staat oder Gesellschaft, um öffentlich oder privat handelt. Das gleiche Problem stellt sich bei der Beurteilung von global handelnden Institutionen wie Medien, Bildungseinrichtungen oder multinationaler Unternehmen.

Mit welchem Vokabular sollen also die jenseits des Nationalstaates entstehenden Regierungsformen beschrieben werden können? In Kurzform muss die Antwort lauten: nicht mehr direkt mit den Begriffen, die die bisherige Selbstbeschreibung des politischen Systems geprägt haben. Gleichzeitig soll aber auch nicht einer neo-liberalen Huldigung horizontaler und vermeintlich herrschaftsfreier gesellschaftlicher Selbstorganisation Vorschub geleistet werden. Das wenn auch starre Schema von „Staat und Gesellschaft“ hat zumindest immer wieder Hilfestellung bei der Benennung von Hierarchien und Machtunterschieden leisten können,⁸⁸ dies sogar dort, wo wegen in der Privatsphäre auftretender Machtprobleme und einer darauf reagierenden Drittwirkung von Grundrechten ihre Beschränktheit deutlich geworden ist.⁸⁹

⁸⁵ Siehe hierzu jüngst Teubner, *Privatregimes*, a.a.O.; ders., Das Recht der globalen Zivilgesellschaft, *Frankfurter Rundschau*, Nr. 253 vom 31.10.2000, 20.

⁸⁶ Vgl. hierzu auch Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, 1 ff.; Brand u.a., *Global Governance*, 21 ff.

⁸⁷ Die Wirkungsmacht der von Hegel in seinen Grundlinien der Rechtsphilosophie gezogenen Trennungslinien kann insofern nur als gewaltig beschrieben werden. Vgl. hierzu auch Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, 208; Graf-Peter Calliess, *Die Zukunft der Vertragsautonomie. Zur neueren Entwicklung eines gemeineuropäischen Rechtsprinzips*. Vortrag bei der Wiener Tagung der Vereinigung junger Zivilrechtswissenschaftler, September 2000, erscheint 2001 im Boorberg-Verlag, unter I.2.

⁸⁸ Eindringlich Böckenförde, *Die verfassungstheoretische Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft als Bedingung der individuellen Freiheit*, a.a.O., Fn. 33.

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 81, 242; 89, 214.

3. Vergangene und zukünftige Kategorien

3.1 „Vergangene“ Kategorien

Der Vorschlag wäre also: statt der mit aller Zurückhaltung als *vergangen* zu beschreibenden Kategorien „Staat“, „Gesellschaft“ und - wie in jüngster Zeit als Verbindungsformel vorgeschlagen wurde - „Verantwortung“,⁹⁰ könnten die nun fruchtbar zu machenden Begriffe *Verfassung*, *Vertrag* und *Erwartungskontexte* lauten. Die als *vergangen* gekennzeichneten Begriffe sind dabei ebenso wie die diesen gegenübergestellten Begriffe als notwendige Lernerfahrungen zu verstehen, also eben nicht in einem linearen chronologischen qualitativen Verhältnis zueinander stehend. Es geht mit anderen Worten nicht um die Verabschiedung der einen Begriffe und ihre Ersetzung durch die anderen. Vielmehr bestimmen die „vergangenen“ Begriffe unsere Problembeschreibung, sodass die Aufgabe darin besteht, diese durch die Heranziehung der „zukünftigen“ Begriffe herauszufordern, zu ergänzen und weiterzutreiben.

Der Begriff des Staates verstellt den Blick auf andere Formen der Rechtssetzung und legt uns auf eine bestimmte Form der Normenhierarchie fest. Dem Staatsbegriff entgehen auf globaler Ebene die vorrangig privaten Rechtssetzungs- und Streitschlichtungs- oder Entscheidungsinstitutionen, wie sie etwa das Kaufmannsrecht (*lex mercatoria*, *law merchant*) oder auch das Internet prägen.⁹¹ Nicht aber der Staat als solcher wird verabschiedet, sondern die mit ihm verbundene Sichtweise auf Recht und Politik muss erweitert und ergänzt werden. Das muss auch für den Begriff der Gesellschaft gelten. In deutscher Politiktheorie abgeleitet von dem des Staates kam dem Begriff der Gesellschaft noch nie - wie etwa in der angelsächsischen Tradition - ein politischer Eigenwert zu.⁹² Abgrenzungen zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung werden regelmäßig anhand einer Subtraktionsmethode vorgenommen, die das sogenannte marktbezogene Handeln stillschweigend mit einem normativen Tadel versieht, indem es ihm jede sozialsteuernde Kraft und Allgemeinnützlichkeits abspricht. Eine andere Spielart einer solchen Überzeichnung ist das im Zuge der Privatisierungsdiskussion wieder neu aufgelegte Subsidiaritätsprinzip⁹³ und die Idee einer Privatrechtsgesellschaft.⁹⁴ Beide drohen, ein entpolitisiertes Reich der Freiheit zu befördern.

Der letzte „vergangene“ Begriff ist der in jüngster Zeit stark gemachte der Verantwortung. In unterschiedlichsten Spielarten wird mit seiner Hilfe versucht, den Zwischenraum zwischen öffentlich und privat und zwischen Staat und Gesellschaft kategorisch zu erfassen. In dem Maße, wie der Verantwortungsbegriff an eine subjektive Sichtweise auf gesellschaftli-

⁹⁰ Siehe z.B. Trute, Die Verwaltung und das Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, a.a.O.; weiter die Beiträge in Schuppert (Hrsg.), *Jenseits von Privatisierung und „schlankem“ Staat*, Baden-Baden 1999.

⁹¹ Siehe hierzu aus jüngerer Zeit Lawrence Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York 1999.

⁹² Vgl. hierzu etwa Gerhard Leibholz, Staat und Gesellschaft in England, in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, 206-221.

⁹³ Statt vieler: Christoph Sachße, Subsidiarität: Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffs, *Zeitschrift für Sozialreform* 40 (1994), 717-738; Gunnar Folke Schuppert, Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation - Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens, *Archiv des öffentlichen Rechts* (AöR) 114 (1989), 127-148.

⁹⁴ Vgl. besonders Franz Böhm, Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft, *ORDO* 17 (1966), 75-151; Wolfgang Zöllner, *Die Privatrechtsgesellschaft im Gesetzes- und Richterstaat*, Köln 1996; Franz Bydlinski, *Das Privatrecht im Rechtssystem einer „Privatrechtsgesellschaft“*, Wien, New York 1994; ders., „Privatrechtsgesellschaft“ und Rechtssystem, in: Karsten Schmidt/Eberhard Schwark (Hrsg.), *Unternehmen, Recht und Wirtschaftsordnung: Festschrift für Peter Raisch zum 70. Geburtstag*, Köln 1995, 7-23.

che Praktiken anknüpfen muss, drohen ihm solche institutionellen Zusammenhänge zu entgehen, die quer zu den Trennungen zwischen öffentlich und privat verlaufen, wie sie etwa in Form transnationaler *intra-firm relations* oder Schiedsgerichtssysteme hervortreten. Um die Regelungsqualität dieser *regimes* zu erfassen,⁹⁵ eignet sich der Verantwortungsbegriff nur beschränkt, da er von seinem theoretischen Ursprung her für die Kennzeichnung von Zuständigkeiten im Rahmen eines als Infrastrukturrecht (Heiko Faber) verstandenen Verwaltungsrechts neuer couleur - in der Beschreibung des Übergangs vom Staat der Erfüllungsverantwortung zu einem Gewährleistungsstaat⁹⁶ - herangezogen wird und hier seine eigentliche Wirkungskraft zu entfalten vermag. „Verantwortung“ fungiert hier in starkem Maße als individualisierende Zuschreibungsformel für intentionales Handeln (auch von Kollektivakteuren) und ist damit Teil einer *vergangenen Zukunft* der Subjektphilosophie, was zur Folge hat, dass mit der Verwendung der Kategorie der Verantwortung immer schon Enttäuschung wie auch notwendige Utopie verbunden bleiben.⁹⁷

3.2 „Zukünftige“ Kategorien

Als „zukünftige“ Begriffe könnten demgegenüber Verfassung, Vertrag und Erwartungskontexte genannt werden. Unter dem Begriff der *Verfassung* wird hier die andauernde Bemühung um eine von allen Beteiligten anerkannte Sammlung verbindlicher Rechtssätze verstanden. In der Verfassung kommt es zu einer Inbeziehungsetzung und der Bemühung um den Ausgleich gesellschaftlicher Interessen in Form einer Niederlegung von Kollisionsnormen. Verfassung könnte so verstanden werden als Verfahren zur Kompatibilisierung auch oder vielleicht sogar gerade auch entgegengesetzter Überzeugungen.⁹⁸ Vor diesem Hintergrund relativiert sich auch der Streit um eine abschließende Charakterisierung der Verfassungsnatur (oder auch nicht) der UN-Charta oder der EMRK.⁹⁹ Ob es überhaupt zur Formulierung eines weltweit verbindlichen Verfassungstextes kommt, kann dann dahinstehen, wenn Verfassung selbst als Aufgabe verstanden wird, Rechtspositionen zu definieren und verbindlich zu sichern. In diesem Moment kommt der Auseinandersetzung innerhalb der „Gesellschaft der Verfassungsinterpreten“ ein Stück weit der Charakter einer Auseinandersetzung in einem Verfassung gebenden Konvent zu. Entsprechend deuten die schon jetzt zu beobachtenden Verdichtungen grenzübergreifenden Verfassungsrechts - siehe das Beispiel der EMRK - auf eine *Konstitutionalisierung* der Rechtsordnung hin, die eher für einen verfassungsrechtlichen Prozeß sprechen als für einen notwendigerweise abgeschlossenen Text. Angesichts der Vielfältigkeit der Akteure müsste eine *Weltverfassung* entsprechend in der Lage sein, Interessenkonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen und Praktiken zu kanalisieren, nicht nur zwischen Einzelpersonen. Auf dem Wege über die Definition ihres Rechts- oder Verfassungssubjekts würde sich die Verfassung automatisch

⁹⁵ Siehe jüngst Teubner, Privatregimes; vgl. schon Schanze, *Investitionsverträge*.

⁹⁶ Kritisch zur Verwendung der Kategorie der Verantwortung auch Thomas Vesting, Zwischen Gewährleistungsstaat und Minimalstaat. Zu den veränderten Bedingungen der Bewältigung öffentlicher Aufgaben in der „Informations-“ oder „Wissensgesellschaft“, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, Baden-Baden 2000, 101-131.

⁹⁷ Siehe hierzu Koselleck, *Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit*, a.a.O.

⁹⁸ Vgl. hierzu Niklas Luhmann, *Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*, *Rechtshistorisches Journal* 9 (1990), 176-220.

⁹⁹ Jüngst hierzu: Jochen A. Frowein, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts*, in: *Völkerrecht und Internationales Privatrecht in einem sich globalisierenden internationalen System - Auswirkungen der Entstaatlichung transnationaler Rechtsbeziehungen*. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 39 (2000), Heidelberg, 427-447; Walter, *Die Europäische Menschenrechtskonvention als Konstitutionalisierungsprozess*, 961 f.

gegenüber neuen Akteuren und gesellschaftlichen Teilbereichen öffnen.¹⁰⁰ Schließlich, und das soll hier nicht unerwähnt bleiben, geht es immer auch um ein Verfassungsrecht unterhalb der herkömmlichen Ebenen. Die sich im Privatrecht schon lange zeigenden Verfestigungen von Langzeitordnungen in Form von Relationalverträgen und lern- und anpassungsfähigen Rechtsverhältnissen stellen eine teilbereichsspezifische Verrechtlichung dar, die die Beteiligten in ein eng gewebtes Netz aus materiellen Rechten und Verfahrensregeln einbindet.¹⁰¹ Auch dies ist unter Umständen der Sicherung der Beteiligten eine Dimension von Konstitutionalisierung.

Vertrag schließlich wird als „Begriff der Zukunft“ vorgeschlagen, weil er eine flexiblere und anpassungsfähigere Rechtsgestaltung erlaubt als etwa eine formale Organisation oder ein unilateraler Rechtsakt. Anhand der Vertragskategorie lassen sich Handlungsformen der Verwaltung oder von Akteuren des sogenannten dritten Sektors angemessener beschreiben, als hierfür hierarchisch ausgerichtete Ordnungsmuster heranzuziehen. Und deswegen eignet sich der Vertrag auch zur Strukturierung zahlreicher globaler Wirtschaftstransaktionen wie der Durchführung von Infrastrukturprojekten, der Aufgaben der Daseinsvorsorge oder anderer Formen der (grenzüberschreitenden) Kooperation und Koordination. Denn Vertrag ist mitnichten der zweipolige Nexus zwischen A und B. Vielmehr steht Vertrag für das Beziehungs- und Interaktionsgeflecht zwischen zahlreichen Beteiligten. Hier erst, in der Überwindung eines auf den punktuellen Güter- oder Dienstleistungstransfer ausgerichteten Vertragsschlusses zugunsten der Invollzugsetzung eines Netzwerkes flexibler und ständig reformierter, weil hinzulernender Kooperation, kann sich die konstitutionalisierende Dimension des Vertragsrechts entfalten. Wie aus der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit, die in Begleitung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs an Umfang und Bedeutung immer stärker zunimmt, bekannt ist, ist eine Vertragsrechtsordnung in der Lage, ihre eigene Durchsetzung sicherzustellen, ohne weiterhin auf einen Staat im Hintergrund angewiesen zu sein.¹⁰² Auch wenn die Vertragsrechtler hinsichtlich von Relationalverträgen mit guten Gründen auf eingespielte Austauschverhältnisse hingewiesen haben, in denen erst Raum für Vertrauen und Kooperation entstehe, ist zu erwarten, dass sich auch in neuen globalen Vertragsbereichen entsprechende Verfestigungen eines quasi gesellschaftlichen Vertragsrechts herausbilden werden. Denn die Perspektive muss geradezu umgekehrt werden: nicht allein gegenüber dem Staat ist die Erwartung von Legitimität und Akzeptanz seiner Rechtssetzung in Anschlag zu bringen, sondern auf der Ebene miteinander verhandelnder Akteure kann deren Potential zur Herbeiführung konsensual abgesicherter Entscheidungen bei ständiger Rückversicherung und Verbesserung abgeschöpft werden. Der Vertrag erlaubt somit einen Kurzschluss zwischen den scheinbar einander entgegengesetzten Modellen des

¹⁰⁰ In diesem Sinne auch Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2 (1990), 5-33.

¹⁰¹ Siehe besonders Dieter Hart, Zur konzeptionellen Entwicklung des Vertragsrechts, *Die Aktiengesellschaft* (AG) 1976, 66-80; Erich Schanze, Symbiotic Contracts: Exploring Long-Term Agency Structures Between Contract and Corporation, in: Christian Joerges (Hrsg.), *Franchising and the Law*, Baden-Baden 1991, 67-103; Ian Macneil, Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations under Classical, NeoClassical, and Relational Contract Law, 72 *Northwestern. U. Law Rev.* 72 (1978), 854-905; ders., Relational Contract: What we do and what we do not know“, *Wisconsin Law Review* 1985, 483-525; Roger Brownsword, Contract Law, Co-operation, and Good Faith: The Movement from Static to Dynamic Market Individualism, in: Simon Deakin/Jonathan Michie (eds.), *Contracts, Co-operation, and Competition*, Oxford/New York 1997, 255-284; Jürgen Oechsler, Wille und Vertrauen im privaten Austauschvertrag. Die Rezeption der Theorie des Relational Contract im deutschen Vertragsrecht in rechtsvergleichender Kritik, *RabelsZ* 60 (1996), 91-124.

¹⁰² Siehe statt vieler Yves Dezalay/Bryant G. Garth, *Dealing in Virtue. International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*, Chicago 1996.

public und des private ordering, indem er jenseits solcher als allgemeingültig hingestellten Dichotomien neu ansetzt. Vertrag als Ordnungsmuster ist dann als Aufgabe zu verstehen, die Verfahren zu generieren, in denen die Rechtfertigungen für Repräsentation und Distribution und für Rechts- und Sozialstaatlichkeit einer ständigen Überprüfung unterzogen werden können.¹⁰³ Der Vertragskategorie kommt also im besten Sinne eine *aufklärerische* Funktion zu. In der Rekonstruktion seiner Wirkungsweise in der politischen Theorie, aber auch als Steuerungsinstrument in der Verwaltungswirklichkeit und parallel dazu seine Karriere in der Privatrechtstheorie geben Aufschluss über das Verhältnis zwischen Intervention und Autonomie, zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, und zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregulierung.¹⁰⁴

Der Begriff der *Erwartungskontexte* problematisiert noch einmal das Verhältnis zwischen Vergangenheit und Zukunft. Er steht für die Rahmenbedingungen, in denen es zur Ausbildung von Rechtsregeln kommt. Damit sind gefestigte Regeln ebenso gemeint wie ein Grundbestand geteilter Erfahrungen. Recht als ständig sich wiederholende Erwartungsstabilisierung ereignet sich innerhalb bestimmter Handlungsbereiche und bezieht hier wenigstens teilweise seine Geltungsmaßstäbe. In dem Maße, wie sich Handlungsbereiche in einer globalen Welt erweitern und verändern, ist ihre Eigenart zur Kenntnis zu nehmen, wenn wir uns über das richtige Recht und die richtige Regierung unterhalten möchten.

¹⁰³ Siehe zur Bedeutung einer Kritik der für die Rechtfertigung von Ordnungsmustern angebotenen Argumentationen Libby Adler & Peer Zumbansen, *The Forgetfulness of Noblesse: A Critique of the German Foundation Law Compensating Slave and Forced Laborers of the Third Reich* (39 *Harvard Journal on Legislation* (2001, im Erscheinen).

¹⁰⁴ Siehe hierzu ausführlich Zumbansen, *Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat*, 205 ff.