Freitag, 25. Januar 2019, 15:00 Uhr
~17 Minuten Lesezeit

Die Schatten-Regierung

Transnationale Regime wirken an den Parlamenten vorbei in einem neuen Rechtsraum.

von Neue Debatte
Foto: Viktor Gladkov/Shutterstock.com

Internationale Verbände beschließen in informellen Treffen internationale, unverbindliche Leitlinien, die

anschließend an den Parlamenten vorbei, in nationales Recht implementiert werden. Parlamente entscheiden hier nicht mehr mit und können allenfalls noch ihre Zustimmung geben. Ein wildes Durcheinander in einem neuen Rechtsraum außerhalb des Völkerrechts und des nationalen Rechts entsteht, doch solange für die meisten Mitglieder der Bevölkerung ein gewisses Maß an Wohlstand und Frieden dabei herausspringt, scheinen die unsichtbaren, neuen Machthaber Narrenfreiheit zu besitzen.

Vor zwanzig Jahren erheiterte Ulrich Beck seine Zuhörer in der Paulskirche mit einer Scherzfrage: Was würde geschehen, wenn die EU eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union beantragen würde? Das eindeutige Ergebnis: Der Antrag würde abgelehnt. Und zwar mit der Begründung, die EU erfülle nicht die Demokratie-Kriterien, die die Europäische Union von ihren Mitgliedern verlange.

Der Vortragende blieb bei dieser Feststellung aber nicht stehen. Er entwickelte eigene Ideen zur Behebung des Demokratie-Defizits, sogar Widerborstiges wie den „schöpferischen Ungehorsam" einer europäischen Bürgergesellschaft. Seitdem sind Stimmen dieser Art selten geworden.

Becks Kollegen heute, in der Politikwissenschaft wie im benachbarten Staatsrecht, begnügen sich fast alle mit einer nicht einmal mehr resignativen Feststellung:

Für die modernen, grenzüberschreitenden Probleme sei die repräsentative Demokratie keine Lösung mehr und der Nationalstaat ein Auslaufmodell.

Globale Probleme verlangten globale Lösungen, und die müsse man heute ganz anders herstellen: in informellen Gruppen, flexibel reaktionsfähig, ohne bürokratische Hemmnisse, ohne rechtliche Behinderungen, ohne parlamentarische Nachfragen, kurz: ein transnationales Regieren ohne Parlament.

Gleich zu Beginn sollten hier kurz mögliche Missverständnisse vermieden werden. Es wird hier nicht um Lobbyismus gehen.

Es geht auch nicht um immer wieder vermutete heimliche „Weltregierungen". Wir sprechen hier also nicht von irgendwelchen Geheimgesellschaften, nicht von den Bilderbergern, nicht von Freimaurern, auch nicht vom Vatikan, diesen Lieblingen aller Verschwörungstheoretiker. Auch nicht von internationalen Industriestandards oder -normen (wie sie heute in der ISO vereinbart werden).

Wer sind nun aber die Akteure, um die es hier gehen soll?

Nehmen wir als Beispiel aus der Wirtschaft die Pharmaindustrie. Vor knapp 30 Jahren hatte die EU, mit dem stolzen Wind des Gemeinsamen Marktes in den Segeln, den Gedanken, etwas Ähnliches müsste sich doch auch global einrichten lassen, wenigstens im Pharmabereich.

Die drei mächtigsten Spitzenverbände der Pharmaindustrie kommen aus Japan, der EU und den USA. Auf Betreiben der EU setzten sich also sechs Akteure zusammen, und zwar die Pharmaverbände der drei genannten Regionen und dazu die jeweiligen staatlichen Regulierungsbehörden. Sie gaben dem Treffen auch einen Namen: International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use; der zu lange Name wurde sofort in ICH abgekürzt.

Eine genauere Organisation, eine Satzung oder gar eine Rechtsform erhielt das lockere Treffen nicht; es gab lediglich ein Sekretariat (es liegt in der Hand des Weltpharmaverbands IFPMA) und die Vereinbarung, sich bald wieder einmal zu treffen.

Als Aufgabe stellen sich die Beteiligten die globale Harmonisierung von Zulassungsbedingungen für Medikamente (nach dem Vorbild des Gemeinsamen Marktes der EU). Zu diesem Zweck werden zwischen den Pharmaverbänden und den Behörden Leitlinien vereinbart, die danach ohne weitere Diskussion in nationales Recht — wie der offizielle Ausdruck heißt: — „übernommen" werden.

Die Arbeit der ICH ist außerordentlich erfolgreich. Die Erfolge kommen zustande nicht etwa durch Zwang, sondern durch die natürliche Akzeptanz der mit den staatlichen Behörden ausgehandelten Standards und Prüfverfahren.

Heute ist der gemeinsame Markt für humanmedizinische Produkte weltweit auf über 1 Billion US-Dollar pro Jahr gestiegen. Inzwischen haben sich weitere zahlreiche Länder der ICH angeschlossen, darunter die Schweiz, Indien, Kanada und Brasilien. Die Weltgesundheitsorganisation WHO ist ebenfalls dabei, wenn auch nur mit Beobachterstatus (also ohne Stimmrecht). Um die ICH herum haben sich ähnliche Gruppen gebildet, so zum Beispiel die „Cooperation" für tiermedizinische Arzneimittel, eine sogenannte „Koalition" zur Beschleunigung von Standards für Therapien, eine „Initiative" für innovative Medikamente und ein „Consortium" zum Austausch von klinischen Daten.

Die Art und Weise, wie die Vereibarungen der ICH beispielsweise zu europäischem Recht werden, beschreibt die EU-Kommission ganz offen: „In der Europäischen Union implementiert der Ausschuss für Humanarzneimittel (CHMP — Committee for Medicinal Products for Human Use) die Leitlinien der ICH." Diese Leitlinien der ICH sind allerdings erst einmal reine Empfehlungen, also ohne rechtliche

Bindewirkung.

Was bedeutet also hier der Ausdruck „implementiert"?

Die Nachfrage zur gesetzlichen Grundlage der Übernahme wird von der EU so beantwortet:

„*Die Leitlinien der Internationalen Harmonisierungskonferenz* (ICH) *zu wissenschaftlichen Fragestellungen werden dadurch in den Rechtsrahmen der Europäischen Union eingebunden, dass der Ausschuss für Humanarzneimittel der Europäischen Arzneimittel-Agentur* (EMA) *den harmonisierten Wortlaut annimmt.* (…)

Der Ausschuss für Humanarzneimittel ist in alle Phasen der Arbeit der Internationalen Harmonisierungskonferenz eingebunden, und die von der ICH behandelten Themen werden auch im Rahmen des Arbeitsprogramms der zuständigen Arbeitsgruppen bzw. von Ad-hoc-Arbeitsgruppen des Ausschusses erörtert. (…) *Sobald der Ausschuss für Humanarzneimittel eine ICH-Leitlinie angenommen hat, hat sie denselben Status wie andere auf europäischer Ebene erlassene wissenschaftliche Leitlinien und ersetzt die bestehenden Leitlinien, die bisher für diesen Bereich galten.* (…)

Da für Arzneimittel in der EU ein gemeinsamer Rechtsrahmen gilt, stellen die zuständigen nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten dieselben rechtlichen Anforderungen, z. B. an nationale Arzneimittelzulassungen, wie die Europäische Kommission an EU-weite Zulassungen."

Ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren wird hier nicht erwähnt.

Auf die Frage nun, ob dies nur einfach gängige Praxis sei oder aber auf einem gesetzlichem Auftrag beruhe, erhält man von der EMA einen noch detaillierteren Hinweis: Es gebe tatsächlich ein

„gesetzliches Mandat“, und das sei in der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 in Artikel 57 1 j zu finden. Hier betritt man nun aber unübersichtliches Gelände. Der Artikel 57 der Verordnung behandelt die Aufgaben der EMA und listet unter 1 (j) u.a. Folgendes auf:

„*Unterstützung von Maßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft* (…) *und Drittländern*, (…), *insbesondere im Rahmen von Diskussionen anlässlich internationaler Harmonisierungskonferenzen*“.

Die ungenaue Formulierung (vor allem der Plural) deutet nicht zwangsläufig auf die ICH hin. Von einem „gesetzliche Mandat“ erwartet man eine präzisere Definition. So sind sich Rechtsexperten denn auch nicht einig, ob damit wirklich (oder gar ausschließlich?) die ICH gemeint ist. Die Auskunft der EMA ist mithin schwammig und ohne die in der Rechtsprechung erforderliche Klarheit.

Spätestens hier fällt dem misstrauisch gewordenen Beobachter auf, dass in der unveränderten „Übernahme” in EU-Recht keinerlei parlamentarische Befassung vorgesehen ist. Der gesamte Vorgang geht an den Parlamenten vorbei, die Repräsentanten des Souveräns sind nicht daran beteiligt. Ebenso wenig werden etwa Patientenorganisationen um Mitentscheidung gebeten:
Auch deren Stimme fehlte lange Zeit in dem Verfahren (heute werden sie immerhin „konsultiert”).

Auch scheinbar begrüßenswerte ICH-Forderungen, zum Beispiel die Arzneimittelprüfungen durch Hochtechnologie, haben global ihren Preis. Die WHO hat die ICH darauf aufmerksam gemacht, dass diese Technologien keine erkennbar höhere Sicherheit biete, für die Produzenten jedoch erheblich höhere Kosten entstünden. Die WHO empfahl deshalb, Prüfregeln sollten „durch nachgewiesene Erfordernisse der Öffentlichen Gesundheit und nicht allein durch den technischen Fortschritt bestimmt werden“.

Dies habe wiederum zur Folge, dass sich nur reiche Industrieländer diese teuren Prüfmethoden leisten könnten, mit der weiteren Folge, dass ärmere Länder damit vom Weltmarkt ausgeschlossen würden. Der Hinweis war vergebens, die ICH hat ihr Vorgehen nicht geändert.

Einer der schwersten Vorwürfe gegen die ICH ist die zeitliche Verkürzung der klinischen Prüfung auf Krebsrisiken bei neuen Medikamenten. Japan und die USA haben die ICH darauf hingewiesen, dass bestimmte karzinogene Nebenfolgen erst nach mehr als einem halben Jahr auftreten. Die ICH hat jedoch empfohlen, einige der klinischen Tests schon nach sechs Monaten, andere sogar schon nach drei Monaten zu beenden und den Medikamenten dann die Marktzulassung zu erteilen.

> ***Hier gilt nicht mehr die Erhaltung der Gesundheit, sondern nur noch der ökonomische Vorteil für die Produzenten.***

Die ICH wird hier nur als Beispiel geschildert. Sie ist nicht allein: Es gibt solche global tätigen Gruppen für fast alle Wirtschaftsbranchen. Wie viele und in welchen Bereichen sie aktiv sind, weiß niemand. Wer die EU danach fragt, erhält die Auskunft, es gebe kein Register und keine Liste; wer so investigativ ist, nachzufragen, mit welchen Gruppen die EU zusammenarbeite, dem antwortet die EU überhaupt nicht mehr.

Britische Handbücher gehen von einer Zahl von weltweit 2000 solcher Gruppen aus. Die dort genannten Wirtschaftszweige sind der Bergbau, das verarbeitende Gewerbe, die Informationstechnologie, die Versicherungswirtschaft, Transport und Infrastruktur (speziell der Seeverkehr), daneben auch die Landwirtschaft (insbesondere Baumwollgewinnung) und Fischerei sowie Rating-Agenturen. Hinzuzufügen sind hier neuerdings noch die Energiewirtschaft, das Baugewerbe, die Kredit- und

Finanzindustrie sowie die Kraftfahrzeugproduktion. Ein gemeinsames Charakteristikum dieser Sektoren ist die Dominanz jeweils weniger und mächtiger Unternehmen.

Auffällig, aber ohne Erklärung verständlich, ist das Fehlen des Handwerks sowie des gesamten Bereichs der Erziehung und der Bildung.

Erweitern wir hier nun den Rahmen und definieren kurz bestimmte Merkmale dieser Gruppen:

1. Verbände der Privatwirtschaft treffen sich mit Regulierungsbehörden abseits der Parlamente. Die Treffen finden informell statt, zum großen Teil ohne rechtsfähige Organisationen. Das bedeutet im Übrigen auch, dass man diese Gruppen nicht vor Gericht bringen kann.
2. Die Gruppen unterliegen keiner demokratischen Kontrolle oder Aufsicht (schon deshalb nicht, weil das dort behandelte Wissen als Eigentum der privaten Unternehmen gilt).
3. Die Gruppen geben sich zahlreiche Namen: etwa Konferenz, Rat, Koalition, Konsortium, Ausschuss, Komitee, Board oder Forum. Oft haben diese Gruppen gar keine Adresse, keine Telefonnummer, keine Satzung und vor allen Dingen kein öffentliches Mandat.
4. Die Teilnehmer vereinbaren jeweils weltweite Standards und Normen für die Produktion und Vermarktung der Waren und Dienstleistungen ihrer Branche; auf Nachfrage werden die Vereinbarungen — je nach Dringlichkeit der Frage — als unverbindlich dargestellt, als reine Empfehlung. Damit können die Autoren nicht zur Verantwortung gezogen werden.
5. Sie besitzen jedoch de facto eine rechtliche Bindewirkung aus (speziell wenn in internationalen Abkommen auf sie hingewiesen wird wie bei dem inzwischen auf Eis gelegten TTIP) oder wenn ihre „Empfehlungen" ohne weitere Diskussion in nationales Recht „übernommen" werden. Parlamente haben vielleicht noch ein Informations- und ein womögliches Anhörungsrecht, können jetzt aber keine Entscheidung mehr treffen. Wie Sigmar Gabriel erfreulich offen formulierte: „Wenn alle dafür sind, können wir nicht dagegen sein."

6 Um einem weiteren Missverständnis vorzubeugen: Hier wird nicht etwas Verborgenes enthüllt. Fachleuten, insbesondere im Staatsrecht und der Politikwissenschaft, sind die geschilderten Vorgänge seit einigen Jahrzehnten bekannt. Wenn auch die Gruppen selbst dort noch nicht begrifflich erfasst sind, so haben doch die Regelungspakete der Gruppen einen Begriff erhalten: Sie werden üblicherweise „transnationale Regime" genannt. Die transnationalen Regime entstehen sozusagen im Wildwuchs, es gibt keine sie umgreifende weltweite Rechtsordnung (wie die Gesetze in einem Rechtsstaat).

In diesem Neben- oder Durcheinander von Regelungen, die einander fremd sind, ja sich gegeneinander abschließen, sind Normen-Kollisionen unvermeidlich. Einige europäische Staatsrechtler versuchen deshalb, mit der Forderung zum Beispiel nach einem globalen „Kollisionsrecht" hier an Rechtsordnung zu retten, was noch zu retten ist.

Ihre angelsächsischen Kollegen dagegen begrüßen zumeist das ungeordnete Nebeneinander, dem sie unter der unkritischen verwendeten Bezeichnung „Pluralismus" (oder — ebenso unkritisch — gleich „Anarchie") einen Gewinn an politischer Freiheit zuschreiben. Es ist sicher kein Zynismus, wenn man sagt, Juristen haben eine bestimmte Neigung, das Geachtete zu achten und das Bestehende zu bestätigen.

Von denselben Fachleuten wird dann auch der Nationalstaat historisch verabschiedet: Er sei einfach nicht mehr in der Lage, die hochkomplexen, grenzüberschreitenden Weltprobleme anzugehen. Hier muss man nicht gleich an Terrorismus und Klimawandel denken (in denen Einzelstaaten tatsächlich eher erfolglos sind); es genügt die Finanzkrise von 2008, in der die Nationalstaaten erst einmal in Schockstarre gerieten, so dass — nach unverhüllter Aufforderung durch die G20 — der Basler Ausschuss aktiv wurde und sein globales „Basel III"-Paket hervorbrachte.

Besonders in Deutschland wird der Nationalstaat gern umstandslos in die Vorgeschichte entlassen: Er „zerfällt", „zerfasert", wird uns erklärt, habe seine Souveränität an supranationale Organisation abgegeben, sei „in der Abenddämmerung seines Daseins angekommen". Der Grund: Die heutigen Probleme seien — wie der Fachausdruck nun lautet — „entterritorialisiert".

Nur ein wenig weitergedacht, bedeutet dies: Auch der Bundestag, das gewählte Parlament, hat an Bedeutung verloren (schon seit längerer Zeit wird die fortschreitende „Entparlamentarisierung" der Politik beklagt). Er kümmert sich noch um die kleinräumigen Sachfragen wie die Pendlerpauschale, wird aber genau besehen nur noch zur Einrichtung einer Regierung gebraucht (und der Stimmenanteil der Parteien für Versorgung der eigenen Leute mit Machtpositionen).

Hier tritt uns aus dem Nebel der Gegenwartsgeschichte in allmählich deutlichen Umrissen etwas noch wenig Beachtetes entgegen: ein völlig neues Rechtsgebiet. Es ist weder Völkerrecht (da es nicht zwischen Regierungen entsteht), noch — erst recht nicht — nationales Recht; es ist weder öffentliches Recht (d.h. keine Legitimation für staatliches Handeln), noch Privatrecht (da es ja Öffentliche Gewalt ausübt, etwa durch die Schiedsgerichte), weder positives (also schriftlich niedergelegtes), noch allgemeines Gewohnheitsrecht.

Das neue Rechtsgebiet scheint demokratiekompatibel zu sein — in einem sehr weitem Verständnis von „Demokratie". In dieser „sanften" Erscheinungsweise liegt wohl auch ein Grund dafür, dass es in der Öffentlichkeit nicht zur Diskussion steht oder gar unter Kritik gerät.

Man wird allerdings zögern, das neue Rechtsgebiet einen „Corpus" zu nennen. Dafür fehlt ihm der systematische Zusammenhang, die rechtliche Überprüfung und eine angestrebte Ausschließung von

Normenkollisionen. Es ist eine Ansammlung von Regeln, die aus eher taktischen Gründen gelegentlich metaphorisch „lex mercatoria" genannt wird.

Es ist ein Nebeneinander (polemisch: ein Durcheinander) nicht aufeinander bezogener Regeln und Vorschriften und erinnert damit an das vielgestaltige mittelalterliche Handelsrecht, das reisende Kaufleute auf ausländischen Messen vor Strafverfolgung durch lokale Behörden schützte.

Man erkennt dort ein frühes „entterritorialisiertes" Recht, das nicht auf einem bestimmten geografischen Gebiet, sondern „funktional", d.h. für eine bestimmte Tätigkeit Geltung hatte.

Auch die eigens dafür eingerichteten (privaten) Handelsgerichte des Mittelalters sind eine Sondergerichtsbarkeit, die vor allem schnell zu entscheiden hatte („summarisch", „von Gezeit zu Gezeit"). Sie ist insofern durchaus vergleichbar den heutigen Schiedsgerichten zur Schlichtung von Investitionsstreitigkeiten.

Das moderne Nebeneinander von Regeln wird von Juristen, die nicht auf eine Rechtsordnung (oder gar Rechtseinheit) Wert legen, gern als „Rechtspluralismus" bezeichnet, das sogar dem Individuum oder dem Unternehmen höhere Freiheit garantiere als eine umfassende Rechtsordnung. Sie betonen dann auch häufig die „horizontale" Geltung der transnationalen Regime im Gegensatz zur „vertikalen" Anordnung der in einer hierarchischen Rechtsordnung angeordneten Normen.

Die besonderen Eigenschaften dieses neuen Rechtsgebiets sind im groben Überblick folgende:

- Seine Rechtsquellen sind private Akteure, manchmal auch „alternative Normgeber" genannt, die eine „Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft" schaffen. Das Gesetz hat Gesellschaft bekommen.

- Die Akteure stehen oft in Konkurrenz zu internationalen Organisationen (ICH gegen WHO, TTIP-Regulierung gegen WTO).
- Die Regeln der transnationalen Regime werden entweder nicht oder auf verschiedenen Wegen zu national geltendem Recht:
- durch die „Übernahme" in nationales Recht,
- durch die Erwähnung in Staatsverträgen (z.B. TTIP) oder
- durch die selbstauferlegte Verpflichtung, sie „zu beachten" (wie im Fall des Sardinenstreits zwischen Peru und der EU über die Bezeichnung „Sardine").
- Die Befolgung der Regeln kann meist nicht durch Zwangsmaßnahmen herbeigeführt werden, allenfalls durch die Androhung ökonomischer Nachteile.
- Die Regeln werden in kurzen Abständen je nach den sich wandelnden Umständen der Weltwirtschaft überarbeitet und angepasst.
- Das neue Rechtsgebiet wird hier und da bereits an Universitäten unterrichtet (z.B. der Studiengang „transnationales Verwaltungsrecht" an der Uni Bremen).
- Staatsrechtlich bedeuten die transnationalen Regime eine weitere Schwächung des Parlaments und damit der Volkssouveränität.

Zwar wird noch zugestanden, dass das Volk bzw. seine Repräsentanten (als Vertretung des ganzen Volkes") der „Sitz" der Souveränität seien, die „Ausübung" der Souveränität habe sich nun aber auf andere Akteure verteilt.

Dieser Unterschied zwischen „Sitz" und „Ausübung" erinnert fatal an eine andere Aufteilung der Souveränität, nämlich die Unterscheidung im sog. „monarchischen Prinzip", einem Zugeständnis, mit dem die Bourbonen nach dem Fall Napoleons

wieder an die Macht kamen: Der Monarch war zwar nach wie vor der Inhaber der Souveränität, die Ausübung war aber dem Parlament vorbehalten.

In unserm Fall, in der Gegenwart, liegt nun der gleiche Kompromiss vor, nur verliert jetzt nicht ein Monarch an Souveränität, sondern umgekehrt ist es das Parlament, das Teile seiner Souveränität — genauer: seiner Ausübung — an eine Exekutive (oder auch an eine supranationale Ebene) abgibt.

> ***Die Souveränität begibt sich also historisch auf den Rückweg in die Zeit vor der repräsentativen Demokratie. Auf eine kurze Formel gebracht kann man sagen: Die Exekutive gewinnt, was die Legislative verliert.***

Die Klage darüber, dass das Regierungshandeln sich immer weiter von der Bevölkerung entfernt (wenn auch immer zu deren Bestem), ist ja nicht neu. Unter Bezeichnung „Expertokratie" wird schon seit längerem kritisiert, dass die zu lösenden Probleme heute derart komplex geworden sind, dass der durchschnittliche Abgeordneten-Sachverstand ihnen nicht mehr gewachsen ist; die Lösung muss vielmehr damit befassten Spezialisten anvertraut werden, „Experten" eben, die dann der Politik und womöglich auch dem Parlament zuarbeiten.

Nun entsteht, wie beschrieben, in aller Stille ein neuartiges Regierungshandeln. Ein Grund für die Schwierigkeit seiner Beschreibung ist seine Informalität:

Die Gespräche der Exekutiven mit den Wirtschaftsverbänden mächtiger Länder gehen ja ohne Formvorschriften vor sich (anders als bei der innerstaatlichen Gesetzgebung): Man trifft sich nicht-öffentlich, auf globaler Ebene, vereinbart neue Regeln und verpflichtet sich gleichzeitig, sie umzusetzen, ohne Beachtung

irgendwelcher störenden politischen Meinungen oder Stimmungen und ohne lästige Diskussionen in Parlamenten (erlaubt sind dann allenfalls noch Anhörungen oder Übernahme-, d.h. „Zustimmungsgesetze").

Die unklare Verbindlichkeit der Vereinbarungen kann im Notfall immer als lediglich „gesetzesvorbereitend" heruntergespielt werden (Schuppert: „graduell abgestufte Verbindlichkeit bei faktischer Bindewirkung"). Die damit verbundenen Regelungen unterscheiden sich auch damit von Gesetzen, dass Gesetze, wie wir sie kennen, immer nur für ein bestimmtes Territorium gelten (etwa eines Nationalstaats, wie Angela Merkel sagte: „auf deutschem Boden"), wohingegen die Regelungen eine ortlose „funktionale" Reichweite haben und in dieser „entterritorialisierten" Wirkung sich dem mittelalterlichen Handelsrecht angleichen.

Der für diese Art des politischen Handelns neuerdings verwendete Begriff „Governance" befreit die vollziehende Gewalt faktisch aus dem lediglich territorial geltenden Verfassungsrecht (präziser: der Bindung an „Gesetz und Recht").

Die Staatsrechtslehre spricht hier bereits von einer „Entkopplung von Regieren und Recht": die „staatlich monopolisierende Rechtsetzung" werde allmählich ersetzt durch

> ***„alternative Normproduzenten",***
> ***Gesetze durch Standards und „Codes",***
> ***staatliches durch „transnationales Recht".***

Ideologien spielen dabei kaum noch eine Rolle (inkl. „Bekenntnis zum Freihandel", G20; vgl. dagegen Trumps Zölle), die Kritik ist zum bloßen „Geräusch der Kultur" herabgestuft, zu geduldeten (Meinungsfreiheit), aber ineffektiven Meinungsäußerungen.

Das Ergebnis ist eine „Kumulation informeller Herrschaft"

(Habermas). Selbst einige Befürworter dieser Entwicklung stellen hier allerdings die Frage, ob dies noch mit demokratischer Legitimität vereinbar sei. Wobei wir hier „Legitimität" definieren als „das Recht zu regieren".

Wenn das Regierungshandeln immer weniger der Verfassung gehorcht, sondern in nicht-öffentlichen transnationalen Vereinbarungen bestimmt wird, entfernt es sich immer weiter aus der Verantwortlichkeit der Bevölkerung, d.h. dem angeblichen Souverän, gegenüber. Wie heute üblich, wird die geschwächte oder gar fehlende Legitimität eine „Herausforderung", manchmal sogar eine „zentrale Herausforderung" genannt und ihre Antwort in die Zukunft verschoben.

Fazit

Es sieht nicht gut aus für die Demokratie, wie wir sie kennen.

- Die Bedeutung des Parlaments als Ort der politischen Willensbildung wird gemindert. Die Vertretung des ganzen Volkes ist allmählich nur noch für lokale Angelegenheiten zuständig.
- Damit liegt auch die Politik nicht mehr in den Händen der Bevölkerung.
- Historisch ist bei weitergehender Schwächung des Parlaments eine Entwicklung zu einer Art Präsidialsystem zu prognostizieren (in denen ein „Präsident" gleichzeitig Regierungschef ist; pessimistischer: „Caesarismus", d.h. eine Exekutive, die auch Legislative sein kann).
- Die im strengen Sinn unteilbare Volkssouveränität wird in diverse Bestandteile aufgeteilt, deren „Ausübung" dann an andere Akteure übertragen werden.
- Der demokratische Nationalstaat zerfasert, d.h. er wird demontiert (staatsrechtlich vornehmer heißt das „entbündelt").
- Die Bindung des Regierungshandelns (jetzt „Governance" genannt) an geltendes Recht wird gelockert und ersetzt durch eine Selbstbindung an informelle transnationale Vereinbarungen.
- Die Frage, wer wem verantwortlich ist für die Folgen der Governance, bleibt unbeantwortet.

Prognose: Solange jedoch die Ergebnisse der Governance einigermaßen akzeptabel erscheinen („Frieden und Wohlstand", „Ruhe und Verdienst" [Jacob Burckhardt]), kann die Entwicklung des Rechts ohne Staat in aller Ruhe so weitergehen.

Dieser Artikel erschien zuerst auf dem Portal „**Neue Debatte. Journalismus und Wissenschaft von unten** (https://neue-debatte.com/2018/12/04/regieren-ohne-regierung/)".

Über den Autor: Fritz R. Glunk (Jahrgang 1936) ist Literaturwissenschaftler, Publizist und Gründungsherausgeber des politischen Magazins Die Gazette. Glunk studierte Geschichte und Germanistik und war bis Anfang der 80er Jahre in der Auslandskulturpolitik tätig. Er publiziert seit Ende der 90er über die Problematik internationaler Investitionen und den Einfluss internationaler Konzerne auf die Nationalstaaten sowie über die Entmachtung der parlamentarischen Demokratie durch transnationale Netzwerke. 2017 veröffentlichte er das Buch Schattenmächte. Wie transnationale Netzwerke die Regeln unserer Welt bestimmen. Glunk kritisiert darin, dass die „Politik der Märkte" eine Politik der Monopolkonzerne sei, die sich nicht nur weltweit Ressourcen sichern wollen, sondern die ein auf reine Wirtschaftlichkeit verengtes Menschenbild vertreten und das Ziel verfolgen, eine globale neoliberale Wirtschaftsverfassung jenseits der Staatlichkeit durchzusetzen. Die Regierungen seien daher nur scheinbar demokratisch legitimert, würden sich aber in Wahrheit in oligarchisch-postdemokratische Regime verwandeln.

Dieser Artikel erschien bereits auf www.rubikon.news.

Das **Neue Debatte** (https://neue-debatte.com/)-Magazin wurde 2016 als Projekt von **Gunther Sosna** (https://www.rubikon.news/autoren/gunther-sosna) initiiert und durch einen Kreis von Unterstützerinnen und Unterstützern zum gesellschaftskritischen Medium entwickelt. Heute unterstützen Menschen aus 14 Ländern das Projekt, dessen wesentliche Eckpfeiler inhaltliche Transparenz und die Selbstverpflichtung zur Wahrhaftigkeit sind.

Dieses Werk ist unter einer **Creative Commons-Lizenz** (**Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International** (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de)) lizenziert. Unter Einhaltung der Lizenzbedingungen dürfen Sie es verbreiten und vervielfältigen.