

Kurzprotokoll

der 15. Sitzung

(öffentlich)

der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

am Montag, dem 22. Januar 2001, Beginn 13.00 Uhr,

Plenarbereich Reichstagsgebäude, Raum 3 S 001,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Vorsitz: Abg. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker (SPD)/
Abg. Thomas Rachel (CDU/CSU)

Tagesordnung: Seite

Themenkomplex "Global Governance": „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung“

- | | |
|---|----|
| 1. Das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unter den Bedingungen der Globalisierung Referent: Prof. Dr. Michael Zürn, Universität Bremen | 3 |
| 2. Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) als Akteure im Prozeß der Globalisierung Referent: Peter Wahl, World Economy, Ecology and Development (WEED) | 7 |
| 3. Globalisierung und Demokratie: Für und wider eine Weltrepublik Referent: Prof. Dr. Otfried Höffe, Universität Tübingen | 11 |

Anlagen: Folien zum Vortrag von Prof. Dr. Zürn

Der **Vorsitzende** eröffnet die Sitzung und begrüßt die anwesenden Mitglieder und Gäste. Er begrüßt unter den Gästen den Altbundespräsidenten Dr. Richard von Weizsäcker und geht dann kurz auf die vorangegangene Sitzung zum Thema Global Governance ein. Er stellt den ersten Referenten, Herrn Prof. Dr. Michael Zürn vom Institut für Interkulturelle und Internationale Studien der Universität Bremen, vor.

Prof. Dr. Michael Zürn dankt für die Einladung. Er beginnt mit der Darstellung der Ausgangssituation einer "*nationalen Konstellation*" in den siebziger Jahren, die als ein "glücklicher historischer Augenblick" (Jürgen Habermas) bezeichnet werden könne (Folie 1). Alle drei Dimensionen der Staatlichkeit liefen in dieser historischen Phase in *einer* politischen Organisation, eben dem Nationalstaat, zusammen: Die erste dieser Dimensionen sei das Prinzip der Anerkennung. Dieses Prinzip der Souveränität, der gegenseitigen Anerkennung der Staaten, sei die normative Grundlage moderner Staatlichkeit. Zweiten läge auch die Kontrolle der Ressourcen in den Händen des Staates: das Gewaltmonopol und das Steuermonopol. Und schließlich sei es drittens diesem Nationalstaat auch möglich gewesen, bestimmte, normativ geladene Ziele des Regierens mit Hilfe nationalstaatlicher Politiken relativ erfolgreich zu erreichen. Solche Ziele des Regierens seien – in historischer Abfolge – die Erreichung von Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und sozialer Wohlfahrt. Die "*nationale Konstellation*" bezeichne also eine spezifische Form, in der sich alle drei genannten Dimensionen der Staatlichkeit in *einer* politische Organisation vereinigten und sich dabei gegenseitig abstützten und verstärkten.

Genau diese nationale Konstellation sei nun durch das herausgefordert, was man gemeinhin als "Globalisierung" bezeichne (Folie 2): Die Ausweitung sozialer und ökonomischer Handlungszusammenhänge über nationale Grenzen hinweg stelle die Deckungsgleichheit, die Kongruenz von sozialen und politischen Räumen in Frage. In dem Maße, wie dies geschehe, entstünden *vier Typen von Globalisierungsherausforderungen*, die die Fähigkeit, die genannten Ziele des Regierens durch nationale Politiken zu erreichen, reduzierten:

1. Effizienzproblem: Beispielsweise würden viele nationale Produktregelungen zu Barrieren für den freien internationalen Austausch von Gütern. Forderungen nach dem Abbau solcher Handelsbarrieren würden nationale Politik in Frage stellen.

2. Reichweitenproblem: Beispielsweise bewirkten nationale Politiken gegen globale Umweltprobleme nur relativ wenig, da sie nur einen Teil des betroffenen Handlungszusammenhangs abdecken.

3. Standortproblem: Die Inkongruenz sozialer und politischer Räume schaffe auch das Standortproblem, wenn verschiedene Wirtschaftsstandorte gegeneinander ausgespielt würden.

4. Demokratieproblem: Schließlich schaffe die Globalisierung auch ein Demokratieproblem, da die effektive Selbstbestimmung die Kongruenz von Herrschern und Beherrschten voraussetze. Ohne diese Kongruenz seien Menschen von Entscheidungen anderer Nationalstaaten betroffen, ohne dass sie ein entsprechendes Mitspracherecht hätten.

Insofern sei die Globalisierung eine Herausforderung für die nationale Konstellation, ohne dass sie unbedingt zum Ende des Nationalstaates, des Wohlfahrtsstaates oder der Demokratie führe. Entscheidend sei vielmehr die politische Reaktion auf diese Globalisierungsherausforderungen.

Auf Basis der Identifizierung und Fortschreibung bereits heute zu beobachtender Trends diagnostiziert **Prof. Dr. Michael Zürn** als politische Reaktion auf diese Herausforderungen die Tendenz hin zu einer "*postnationalen Konstellation*" (Folie 3). Diese zeichne sich dadurch aus, dass die drei Dimensionen der Staatlichkeit auseinander liefen:

1. Die *Ziele des Regierens* würden heute nicht mehr primär auf der nationalstaatlichen Ebene formuliert. In Frankreich seien laut Zählungen über 50% der vom Parlament verabschiedeten Gesetze auf einer Ebene oberhalb des Nationalstaates initiiert worden, seien also Umsetzungen von Gesetzen, die auf Ebene der EU oder bei internationaler Verhandlungen vereinbart wurden. Gleichzeitig sei eine drastische Zunahme internationaler Institutionen zu beobachten. So sei beispielsweise die Anzahl multilateraler Abkommen, die bei den Vereinten Nationen hinterlegt wurden und häufig die Grundlage solcher internationaler Institutionen darstellten, von ca. 150 im Jahre 1960 auf ca. 400 in 1990 gestiegen. Aber auch der Charakter solcher internationaler Regeln habe sich verändert, es werde tiefer in nationale Gesellschaften eingegriffen. Traditionelle internationale Institutionen, wie etwa das GATT, beinhalteten Vorschriften für *staatliche* Verhaltensweisen, behandelten meist an nationalen Gren-

zen auftretende Schnittstellenprobleme und seien zudem meist Unterlassungsanweisungen, also etwa die Aufforderung, bestimmte Zölle *nicht* zu erheben. Bei den heutigen Abkommen hätten sich sowohl die Adressaten als auch die Art der Verpflichtung verändert: Die Regelungsadressanten seien zunehmend gesellschaftliche Akteure (im Gegensatz zu Staaten). Auch die Eingriffstiefe sei gestiegen, anstelle von Schnittstellen-Problemen gerieten nun zunehmend sog. "behind the border issues" in das Blickfeld. Schließlich müssten politische Akteure zunehmend etwas tun (im Gegensatz zu unterlassen), wenn beispielsweise eine internationale Umweltvereinbarung aktive Maßnahmen zur Reduktion von Schadstoff-Emissionen vorsehe. Insgesamt nehme also die Bedeutung der Politikformulierung oberhalb des Nationalstaates zu.

2. Gleichzeitig blieben die *Ressourcen* für die Umsetzung der beschlossenen Politiken auf der Ebene des Nationalstaates. Ohne ein Gewaltmonopol und die finanziellen Ressourcen, die sich durch Steuereinnahmen ergäben, könne die Um- und Durchsetzung internationaler Politiken schwerlich gelingen. Daraus folge: Der Nationalstaat werde nicht nur bleiben, es gebe auch gute Gründe sein Bleiben zu begrüßen.

3. Am komplexesten seien die Veränderungen mit Blick auf die *Anerkennung* des Staates. Zwei Trends einer Veränderung seien beobachtbar: Zum einen hänge die Anerkennung eines Staates von der Erfüllung gewisser Mindeststandards ab. Statt ewiger Anerkennung gebe es gewissermaßen eine Art "TÜV", der etwa die Einhaltung der individuellen bürgerlichen Freiheitsrechte überprüfe. Zum zweiten seien die Subjekte, die die Anerkennung aussprächen, nicht mehr nur die anderen Staaten. Zunehmend übernahmen auch nichtstaatliche transnationale Akteure und internationale Institutionen mit supranationalem Charakter diese Funktion als Zertifizierungsinstanzen. Zu solchen Organisationen gehörten beispielsweise transnationale NGOs, Schiedsgerichtshöfe, aber auch privatwirtschaftliche "credit rating agencies".

Zusammenfassend könne man also sagen, dass in der postnationalen Konstellation die Dimensionen der Staatlichkeit sich ausdifferenzierten und nicht mehr in einer politischen Organisation – dem Nationalstaat – zusammenliefen. Postnationale Staatlichkeit sei in diesem Sinne ausfransende, zerfasernde Staatlichkeit.

Dennoch würde der Nationalstaat fortbestehen. Gleichzeitig wandelten sich jedoch seine *Aufgaben* (Folie 4). Eine wichtige Aufgabe sei die ressourcengestützte Umsetzung internationaler Regelungen. Ähnlich wie bei Ländern in föderalen Systemen wachse dem Nationalstaat dabei eine gewaltenteilende Rolle im internationalen System zu. Damit diese Umsetzung auch demokratischen Maßstäben entspreche, sei die Rolle des Parlamentes hierbei von besonderer Bedeutung. Zweitens falle den Nationalstaat die Aufgabe einer *territorial* organisierten Interessenvertretung zu – in Ergänzung zu der *funktionalen* Interessenvertretung durch sektorale Interessenverbände. Die Bedeutung nationaler Parlamente sei hier v.a. bei der Schaffung von Transparenz hoch. Drittens blieben natürlich die vielen Regelungsbereiche, die von der Globalisierung nicht betroffen seien.

Diese Beschreibung einer postnationalen Konstellation sei zunächst ein Versuch, die Entwicklungen in der Veränderung der Staatlichkeit im Zuge der Globalisierung *deskriptiv* zu erfassen; sie solle weder als Verheißung noch als Kritik mißverstanden werden. Ob die genannten Ziele des Regierens in einer postnationalen Konstellation zufriedenstellend verwirklicht werden könnten, sei noch offen. In bestimmten Bereichen könne man die postnationale Konstellation als relativ erfolgreich bezeichnen: So sei etwa hinsichtlich der Bereitstellung von Sicherheit die Anzahl zwischenstaatlicher Kriege gesunken. Allerdings bestünden auch eindeutige Defizite (Folie 5). Wie etwa Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in einer Welt mit großen Machtasymmetrien zwischen Staaten sichergestellt werden könne, sei ungeklärt. Auch soziale Wohlfahrt hänge von einer Reihe kontingenter Bedingungen ab, die nicht ohne weiteres auf der transnationalen Ebene reproduzierbar seien, wie etwa Solidarität oder entsprechende Mehrheitsentscheidungen. Schließlich müsse der Willensbildungsprozess auf der internationalen Ebene zunehmend demokratisch organisiert werden, damit internationale Politik nicht einfach nur durch nationale Parlamente verabschiedet, sondern per se hinreichend legitimiert werde.

Als Fazit stellt **Prof. Dr. Michael Zürn** heraus, dass die Globalisierung *ungleichzeitig* verlaufe: Soziale und ökonomische Handlungszusammenhänge weiteten sich über nationale Grenzen hinweg aus, internationale politische Re-regulierungen hinkten dem hinterher, die demokratische Kontrolle dieser Re-regulierung sogar noch mehr. Aber man solle versuchen, diese potentiellen Schwächen einer postnationalen Konstellation durch entsprechende Maßnahmen unter Kontrolle zu halten, etwa durch die

Schaffung von Transparenz durch nationale Parlamente bei internationalen Vereinbarungen oder durch die permanente politische Verantwortlichkeit, die politische Öffentlichkeit zu internationalisieren.

Der **Vorsitzende** dankt dem Referenten. Da es keine unmittelbaren Verständnisrückfragen gibt, stellt er den nächsten Referenten Peter Wahl, Vorstandmitglied von WEED, vor.

Peter Wahl möchte das Thema "Global Governance" aus Sicht einer Nichtregierungsorganisation kommentieren. NGOs hätten seit Anfang der neunziger Jahre eine außerordentliche "Karriere" in der internationalen Arena gemacht, was hohe Erwartungen an ihre Leistungsfähigkeiten in einem System der "Global Governance" geweckt habe. Die Shell-Jugendstudie etwa würde zeigen, dass Jugendliche am ehesten NGOs die Fähigkeit zutrauten, globale Probleme zu lösen. Auch das Image der NGOs sei sehr gut, sie würden als integer und als nicht profit-, sondern gemeinwohlorientiert wahrgenommen. Als Insider wolle er selbstkritisch reflektieren, ob diese hohen Erwartungen gerechtfertigt seien. Er wolle nicht bestreiten, dass NGOs in einem System "Global Governance" eine Rolle zukommen sollte. Eine seiner Eingangsthesen sei jedoch, dass man das Potential dieses Akteurs in der internationalen Arena sehr realistisch einzuschätzen habe. So sei der bisherige Erfolg der NGOs nicht auf deren autonome Machtressourcen zurückzuführen, sondern z.T. auf "geliehene", heteronome Machtressourcen, wie die der Medien, sozialer Bewegungen und der Staaten bzw. Regierungen.

Hinsichtlich der *ersten* gestellten Frage, stellt Peter Wahl klar, dass NGOs keine demokratische Legitimität im streng staatstheoretischen Sinne hätten. Sie hätten kein formell legitimes Mandat, das aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen wäre. Selbst da, wo sie sich auf eine große Mitgliederbasis und/oder hohe und durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz in der Gesellschaft stützen könnten, repräsentierten NGOs letztlich nur sich selbst oder die partikularen Interessen einer bestimmten Klientel. Insofern bestünde kein Anspruch für NGOs, an (zwischen)staatlichen Entscheidungen gleichermaßen formell beteiligt zu sein. Es gebe auch keine ernstzunehmende NGO, die einen solchen Anspruch erheben würde. Allerdings funktioniere die parlamentarische Demokratie nicht nach staatstheoretischen

Schulbuchvorstellungen. Vielmehr verliefen viele Entscheidungsprozesse in einem System aus „checks and balances“, in dem die organisierten Vertreter unterschiedlicher Interessen versuchten, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Dabei komme den formell legitimierten Akteuren (Parlament und Regierung) oft nur noch die Rolle der Moderation dieser Auseinandersetzungen zu, um die Ergebnisse schließlich formell „abzusegnen.“ In dieser Lücke seien nun NGOs zu verorten. Insofern stelle sich die Legitimitätsfrage für NGOs in gleicher Weise wie für andere Interessenverbände, z.B. der Industrie, der Agrar- oder Rüstungslobby usw. Auch diese verfügten über keine demokratische Legitimität im o.g. Sinn. Der BDI sei genauso wenig vom Souverän der Demokratie, dem Wahlvolk, legitimiert wie Greenpeace, der BUND oder WEED. Eine Sonderstellung für NGOs sei daher aus demokratietheoretischer Sicht nicht zu begründen, allerdings sehr wohl eine Gleichbehandlung der NGOs gegenüber diesen anderen Interessengruppen. Neu sei, dass sich heute zuvor eher marginalisierte Interessen, wie etwa menschenrechts-, umwelt-, entwicklungspolitische Interessen, im System von „checks and balances“ stärker artikulierten. Diese Logik gelte auch für internationale und transnationale Entscheidungsprozesse. Auch in Institutionen wie OECD, WTO, IWF und Weltbank fände jene Auseinandersetzung zwischen Partikularinteressen statt. In manchen Organisationen sei diese sogar institutionalisiert, so gebe es in der OECD einen Beirat der Unternehmerseite (BIAC), dem ein Beirat der Gewerkschaftsseite (TUAC) gegenüberstehe. In diesen Institutionen würden die wirtschaftlichen Interessengruppen seit langem einen starken Einfluss ausüben, während für NGOs, die für Umweltinteressen, soziale Gerechtigkeit und Menschenrechtsinteressen stünden, in diesem Kontext eher ein Nachholbedarf bestehe, als dass man sagen könne, sie seien dort überrepräsentiert oder spielten eine zu große Rolle.

Allerdings gebe es eine neue Situation – wie von Prof. Zürn geschildert –, nämlich das „Herauswachsen“ (J. Habermas) ökonomischer Prozesse und Strukturen aus dem Rahmen des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung. Dieses führe zu einem neuen Typus von Demokratiedefizit, zu einem demokratischen Vakuum. Und hier sehe er eine qualitativ neue Rolle für NGOs. Unter den gegenwärtigen Bedingungen seien transnationale Entscheidungsprozesse häufig intransparent und sehr schwer nachzuvollziehen – auch für die dafür demokratisch legitimierten Akteure, die Parlamente, und selbst für die Administrationen und Regierungen. In diesem Demo-

kratievakuum würde er den NGOs die Rolle zuweisen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen. Dies sei nur eine zeitlich befristete Rolle, bis das Nachwachsen der Legislative und demokratischen Kontrolle vollzogen sei. Diese Rolle der NGOs läge auch im Interesse anderer demokratischer Akteure, wie Parlamente und Regierungen. Langfristig seien Öffentlichkeit und Transparenz eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Demokratie. Für eine zukünftige Vision einer demokratischen Global Governance werde sich die Rolle der NGOs auf Monitoring, Information, Konsultation und Dialog beschränken müssen. Entscheidungen treffen sollten letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure.

Hinsichtlich der *zweiten* Frage stellt **Peter Wahl** die bereits lange bestehenden Erfahrungen in der Kooperation zwischen internationalen Regierungsorganisationen und NGOs heraus. So bestehe seit 1948 der Council for Non Governmental Organizations (CONGO) des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der UNO, der allerdings kaum eine Rolle gespielt habe. Auch bei der Weltbank gebe es seit 1981 ein NGO-Komitee, ebenso bei der UNO und deren Unterorganisationen wie WHO, UNICEF, UNDP, UNEP etc., v.a. seit dem Rio-Prozeß.

Die Vorteile aus staatlicher Sicht bestünden darin, dass sog. "technical" NGOs in Einzelbereichen über spezielle Expertise verfügten, besseren Zugang zu bestimmten Zielgruppen hätten, die Legitimität von staatlichen Projekten gegenüber Zielgruppen und der Öffentlichkeit erhöhten und zudem meist kosteneffizienter arbeiteten. Dafür erhielten diese NGOs im Gegenzug Zugang zu zusätzlichen Finanzressourcen und erführen eine Aufwertung auf dem Spenden- und Zuschussmarkt. In diesem Sinne verlaufe diese technisch ausgerichtete Kooperation meist produktiv und unauffällig sowie zu beiderseitigem Nutzen. Die Kooperation mit stärker politisch agierenden sog. "advocacy"-NGOs sei dagegen nicht so friktionsfrei. Dennoch brächte der Politikdialog mit NGOs aus Regierungssicht Vorteile: die Abschöpfung von Expertise und Problemlösungskompetenz, die Legitimierung der eigenen Politik, die Früherkennung von gesellschaftlichen Problemen, Krisen und Konflikten, die Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen Regierungen oder zwischenstaatlichen Organisationen oder auch die Neutralisierung von sozialem Protest. Für die NGOs bestehe der Nutzen im Einfluss auf Positionen und Entscheidungen der Regierungsseite, v.a. wenn der Dialog mit Medien und/oder sozialer Bewegung kombiniert werde (wie beim

Scheitern des MAI), in ihrer Aufwertung in der Öffentlichkeit und gegenüber anderen staatlichen Akteuren, schließlich auch im verbesserten Zugang zu Information und Herrschaftswissen. Letzteres diene auch der Situation im Wettbewerb mit konkurrierenden NGOs. Gleichzeitig sei die Kooperation zwischen so ungleichen Akteuren wie Regierungen und NGOs für letztere auch mit Risiken verbunden. Dazu gehörten Kooption, Instrumentalisierungen und die Absorption von gerade bei NGOs meist extrem knappen Ressourcen.

Den *dritten* Fragenkomplex beantwortet **Peter Wahl** in sechs Punkten. Erstens sollten die NGOs von staatlicher Seite grundsätzlich in gleicher Weise wie wirtschaftliche u.a. Interessengruppen behandelt werden. Staatliche Ministerien o.a. Institutionen, die sich noch nicht für den Dialog mit NGOs geöffnet hätten, sollten dies tun. Zweitens sollte sich eine Institutionalisierung des Dialogs auf ein Minimum reduzieren. Traditionelle Beiräte u.ä. Konstruktionen würden durch zu starke Formalisierung zu bürokratischer Erstarrung führen. Die formalen Voraussetzungen des Dialogs sollten auf das unumgängliche Minimum beschränkt bleiben, um Flexibilität und Durchlässigkeit zu gewährleisten. Wichtiger als eine solche Institutionalisierung wäre es drittens, dass gesetzliche Grundlagen für den Zugang zu Informationen in den staatlichen Einrichtungen und internationalen Organisationen entwickelt würden – ähnlich dem US-"information act". Dies umfasse einen rechtlich abgesicherten Zugang zu Informationen sowie ebenfalls ein Recht auf die Einspeisung von Informationen und Vorschläge in die offiziellen Kommunikationskanäle. Darüber hinaus sollten viertens Anhörungs-, Petitions- und Beschwerdemöglichkeiten bei allen internationalen Organisationen geschaffen werden. Fünftens müssten internationale Organisationen und nationale Verwaltungen sich entsprechende Kapazitäten schaffen, die eine Verbindung zur Zivilgesellschaft schaffen und aufrechterhalten sollten, und die Ressourcen dafür bereitstellen. Sechstens schließlich, da es sich beim NGO-Engagement um eine für die Gesamtgesellschaft nützliche Tätigkeit handele, sollten bis zu einem gewissen Maße auch finanzielle Mittel für NGOs bereitgestellt werden. Um politische Abhängigkeiten zu vermeiden, sollte die Verteilung der Mittel organisatorisch staatsfern erfolgen, z.B. in Form von Stiftungen.

Der **Vorsitzende** dankt Herrn Wahl und stellt Prof. Dr. Otfried Höffe von der Universität als dritten Redner vor.

Prof. Dr. Otfried Höffe beginnt mit einer, wie er sagt, "Binsenwahrheit": Die Globalisierung sei weder ein Wunschtraum, eine große Chance, noch ein Alptraum, eine reine Gefahr, sie sei eine Entwicklung, die die kreative Politik auf den Plan rufe. Sie schaffe einen Handlungsbedarf, den das bisherige Modell der Politik, die Demokratie als Einzelstaat, nicht zu bewältigen vermöge. Viele dächten bei der Globalisierung nur an die Wirtschafts- und Finanzmärkte. Darin liege eine ökonomistische Verkürzung. Selbst die wirtschaftliche Globalisierung habe nichtwirtschaftliche Ursachen, sowohl politische Entscheidungen als auch technische Neuerungen, insbesondere das elektronische Weltnetz. Seinetwegen verlören räumliche Entfernungen an Gewicht, liessen sich Informationen in Sekundenschnelle austauschen. Dazu komme ein doppelter Demokratisierungseffekt: Einerseits behandle das elektronische Weltnetz alle Orte der Welt, auch alle Personen, Unternehmen und Staaten gleich, andererseits unterlaufe es die Zensur autokratischer Staaten und mache Informationen verfügbar, durch die Diktaturen unterwandert würden und ein Demokratisierungsdruck entstehe. Dazu komme ein ökologischer Gewinn: Wer im Internet surfe statt im Auto oder Flugzeug zu reisen, spare Energie und verringere die Umweltbelastung. Bei den technischen Neuerungen dürfe man allerdings die militärischen nicht vergessen, etwa die Atomwaffe und die Interkontinentalrakete. Durch sie ergänze sich die globale Wirtschafts- und Arbeitswelt um eine globale Militärwelt. Und wegen einer bunten Fülle weiterer Globalisierungen bilde sich eine Weltgesellschaft in drei Dimensionen aus: Erstens eine reiche „Gewaltgemeinschaft“, sichtbar in Kriegen, in der organisierten Kriminalität und den grenzüberschreitenden Umweltschäden. Glücklicherweise ergänze sich diese reiche Gewaltgemeinschaft um eine noch reichere „Kooperationsgemeinschaft“. Selbst in ihr spielten aber Wirtschaft und Finanzen nicht die einzige Rolle. Es globalisierten sich auch die Philosophie und die Wissenschaften oder weite Bereiche der Kultur. So würden weltweit Bach, Beethoven und Mozart, Jazz oder die Beatles gehört, oder werde in der Malerei die klassische Moderne bewundert. Ein weiterer Globalisierungsdruck gehe vom freiheitlichen Rechtsstaat aus. Denn Menschenrechtsverletzungen würden zwar noch nicht weltweit geahndet, sie stießen aber auf einen weltweiten Protest. Und dieser helfe, eine wichtige Vorstufe und Begleitbedingung globaler Demokratisierung, eine globale Öffentlichkeit, eine Weltöffentlichkeit, zu schaffen. Verstärkt werde sie durch das internationale Recht

und die global zuständigen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen, wie etwa die Weltbank oder Amnesty International, aber auch Sportverbände und die weit älteren Kirchen.

Die Globalisierung sei nicht nur neu. Weit vor der Neuzeit hätten sich internationale Handelswege wie die Seidenstraße und internationale Pilgerwege zu den heiligen Stätten, etwa nach Jerusalem, Rom oder Mekka, entwickelt. Neu seien jedoch die Breite, Tiefe und Geschwindigkeit der Verflechtung. Die Globalisierung erfasse auch Wissenschaft, Kultur und Politik, und zwar teils in einer die Staatengrenzen überschreitenden, einer staatenkreuzenden, teils einer zwischen- und überstaatlichen Verflechtung.

In all diesen Bereichen herrsche Wettbewerb vor. Mit gutem Grund erwarte man von ihm einen kollektiven Reichtum, der sich keineswegs nur in wirtschaftlicher, sondern auch in wissenschaftlicher und kultureller Hinsicht entfalte. Der Wettbewerb habe aber auch Folgekosten: wirtschaftsinterne wie die Arbeitslosigkeit, mancherorts auch Steuerwettbewerb, und wirtschaftsexterne wie Umweltgefahren. Nicht zuletzt drohten Kontrollverluste sowohl auf der politischen Ebene (Stichwort: Demokratieverlust), als auch im persönlichen Leben, hier etwa als schwer zurückweisbare Anforderungen an Flexibilität und Mobilität. In derartigen Folgekosten und bei den Opfern der internationalen Gewalt zeichne sich die dritte Dimension der Weltgemeinschaft ab, die Schicksalsgemeinschaft im engeren Sinn: die „Gemeinschaft von Not und Leid“. Längst sprengten die großen Flüchtlings- und Wanderbewegungen regionale Grenzen. Dazu kämen Naturkatastrophen, Hunger, Armut und wirtschaftliche, aber auch kulturelle und politische „Unterentwicklung“. Es sei aber nicht bloß Armut zu bekämpfen, sondern auch zu einer demokratischen Politik zu verhelfen. Und für beides spräche nicht bloß das universale Hilfsgebot bzw. eine Solidarität der Menschheit, sondern auch eine ausgleichende Gerechtigkeit, die teils früheres Unrecht (z.B. Kolonialisierung und Imperialismus) wiedergutmache, teils die heutige Gewinner-Verlierer-Bilanz verbessere.

Angesichts des globalen Handlungsbedarfs verhalte sich die Weltgesellschaft wie ein Schiff, das nicht im Schutz eines Docks, sondern auf hoher See umgebaut werde. Für weitere Veränderungen brauche es daher ein Höchstmaß an Vorsicht und Umsicht. Der Umbau der Weltgesellschaft dürfe weder die schon bestehenden Vorteile wie Demokratie und Frieden gefährden, noch dürfe das Schiff je in Gefahr geraten zu

sinken. Die Beweislast liege daher bei den Forderungen nach einem Umbau. Nur wo die Situation deutlich und mit Sicherheit verbessert werden könne, dürfe man ihn in Angriff nehmen. Auch empfehle sich, schrittweise vorzugehen, die Grundrichtung der Einzelschritte sollte aber von Anfang an stimmen. Als Philosoph wolle er im folgenden Kriterien für die Grundrichtung anbieten.

Der Neoliberalismus wolle die Lösung der globalen Aufgaben vollständig den Marktkräften überlassen. Ohne Zweifel trage das „freie Spiel der Kräfte“ zum Reichtum der Menschheit bei. Infolgedessen wäre es töricht, einen „Etatismus“ einzuschlagen. Damit der (nicht bloß wirtschaftliche!) Reichtum zustande komme, brauche es aber einen verbindlichen Rahmen: eine Rechts- und Friedensordnung. In dieser Hinsicht dürfe man keine Verschlechterungen des Weltschiffes hinnehmen: Für globale Probleme müsse die Rechts- und Friedensordnung einen ebenso globalen Charakter annehmen, die denselben Bedingungen wie jede Einzelgesellschaft zu unterwerfen sei, also der liberalen, sozialen und partizipatorischen Demokratie. Dass statt der Gewalt Recht und Gerechtigkeit herrschen solle, und zwar stets und überall, und dass zu diesem Zweck die Betroffenen öffentliche Gewalten einrichteten, sei nicht bloß wünschbar, sondern sogar geboten; dies habe einen rechtsmoralischen Rang, sei ein universales Rechts- und Demokratiegebot. Dieses Gebot sei so gut wie unstrittig. Die Kernelemente gehörten zu dem Teil der Gerechtigkeit, der ein gemeinsames Erbe der Menschheit darstelle und weder beispielsweise dem asiatischen Denken noch dem Islam fremd sei. Der Gedanke der Demokratie entstamme nicht bloß der griechischen Kultur, er finde sich ebenso im Muster einer Konsensdemokratie, dem ostafrikanischen Palaver.

Der demokratische Verfassungsstaat gebe dem freien Spiel der Kräfte Raum, da er aus ihm den großen, nicht nur materiellen Reichtum erwarte. Vieles könne also dem Markt überlassen bleiben. Zumindest die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs müsse die Weltgesellschaft aber festlegen, und zwar verbindlich. Wenn zwischen Individuen und Gruppen das Recht statt der Gewalt herrschen und das Recht demokratisch „organisiert“ werden solle, dann müsse dasselbe staatenübergreifend und zwischen den Staaten gelten. Man brauche also eine Weltrechtsordnung und für sie eine demokratische Organisation, eine Weltdemokratie. Die Einrichtung einer liberalen, sozialen und partizipatorischen Weltdemokratie, kurz: einer Weltrepublik, sei im

Zeitalter der Globalisierung also nicht bloß wünschbar, sondern auch rechtsmoralisch geboten.

Manche Politiker und Politikwissenschaftler fürchteten, damit werde der Staatlichkeit ein Exklusivrecht zugesprochen. Das sei aber nicht der Fall. Den alternativen Formen des Regierens, der „governance without government“: dem Regieren ohne Staat, werde nicht jede Steuerungsfähigkeit abgestritten. Ohnehin übernehme ein Teil der neuen Institutionen bereits staatsähnliche Funktionen. Sie gäben nämlich Regeln vor und sorgten - in „klugen Institutionen“ durch ein feinabgestuftes System von Sanktionen - für deren Einhaltung. In jenem Netzwerk von großregionalen und globalen Institutionen plus globaler Bürgergesellschaft, das viele Politikwissenschaftler bevorzugten, zeichne sich daher schon heute eine Art „soft world state“ ab, mangels hinreichender Demokratisierung und wegen hegemonialer Elemente aber noch keine „soft world republic“. Das Gebot, zunächst eine sanfte, auf Dauer aber eine volle Weltdemokratie zu schaffen, erinnere daran, dass das politische Projekt der Moderne, der demokratische Verfassungsstaat, eine Errungenschaft von rechtsmoralischem Rang darstelle, die auf dem Altar globaler Wirtschafts- und Finanzmärkte nicht geopfert werden dürfe. Die keineswegs zureichende, aber normativ unverzichtbare Antwort auf die Globalisierung heiße: Weltrepublik. Sie beginne als „sanfte“ Weltrepublik und sollte auf Dauer zu einer zwar minimalen, aber vollen Weltrepublik weiterentwickelt werden. Dazu gehörten auch gewisse Einstellungen und Weltbürger tugenden.

Das Weltdemokratie- bzw. Weltrepublikgebot trete nun einer zweiten Art von Ökonomismus entgegen: der Verdrängung der Politik durch den Markt und durch weltweit tätige Marktführer. Gelegentlich herrsche sogar ein Fatalismus vor, der diese Verdrängung für unaufhaltsam halte. In Wahrheit liege kein anonymes Schicksal vor; die Globalisierung habe "Namen", etwa die Abkommen über die Liberalisierung des Weltmarktes. Und wie der innerstaatliche Markt Rahmenbedingungen unterworfen sei, so schließe der globale Markt einen analogen Rahmen nicht a priori aus. Allenfalls sei es die Politik selber, die sich den Marktkräften unterordne oder aber sie sozialen und ökologischen Mindestkriterien unterwerfe, ferner einem Weltkartellamt, vielleicht auch einer globalen Bankenaufsicht, und vor allem den Prinzipien von Recht und Demokratie. Dieser Vorschlag sei keine Utopie, sondern aus zwei Gründen (rechtsmoralisch) geboten und realisierbar, also eine "realistische Vision". Einer-

seits werde er durch starke Antriebskräfte befördert, beispielsweise durch den per saldo positiven Ertrag von Medizin, Technik und rationaler Ökonomie, wegen der damit verbundenen globalen Wissenskultur, wegen einer dem Menschen natürlichen Neugier, weil Wirtschaft und Wissenschaft unter den Bedingungen von Recht und Demokratie besser gedeihen würden, weil eine faire Wirtschaft nach der Bekämpfung von Kriminalität (Geldwäsche, Steuerhinterziehung, Raubdrucke großen Stils, Mißachtung von Patenten...) und eines unlauteren Steuerwettbewerbs („Steueroasen“) verlange, und weil Recht, Menschenrechte und Demokratie, wenn sie nicht gewaltsam unterdrückt würden, „politische Selbstläufer“ seien. Andererseits wisse der Gedanke der Weltrepublik um entgegenstehende Schwierigkeiten und Gefahren und falle vor allem nachdrücklich bescheiden aus. Fünf dieser oft genannten Gefahren wolle er näher beleuchten:

Erstens sei die Weltrepublik ein Mammutunternehmen, das sich wegen seiner Größe und Unübersichtlichkeit gar nicht regieren lasse. Die Antwort darauf und zugleich erste Bescheidenheit: Nach dem Muster der Europäischen Union solle man großregionale Zwischeneinheiten von subkontinentaler Größe schaffen, die die meisten Probleme im „eigenen Haus“ behandeln und der globalen Ordnung nur wenige Restprobleme überlassen sollten. Letztere umfaßten die Errichtung einer Weltfriedensordnung (einschließlich strenger Regeln für eine humanitäre Intervention), die Errichtung von Weltgerichten, eines Weltkartellamtes und einer globalen Bankenaufsicht bis zur Schaffung von sozialen und ökologischen Mindestkriterien.

Nach der zweiten Behauptung setze eine Weltrepublik die große politische Errungenschaft der Neuzeit aufs Spiel, die Grund- und Menschenrechte. Die Antwort darauf sei der Grundsatz der weltstaatlichen Subsidiarität. Für die erste und grundlegende Rechtssicherung blieben die Einzelstaaten verantwortlich. Ihnen gebühre der Rang von Erst- oder Primärstaaten, während die Weltrepublik nur ein Sekundärstaat, im Fall großregionaler Zwischenstufen sogar lediglich ein Tertiärstaat sei. Sie sei kein Weltzentralstaat, sondern ein Weltbundesstaat: eine *subsidiäre und föderale Weltrepublik*. Die föderale Weltrepublik löse die Einzelstaaten nicht auf, sondern ergänze sie. Viele Aufgaben ließen sich immer noch einzelstaatlich lösen und würden auf dieser Ebene sowohl bürgernäher als auch effizienter gelöst.

Das dritte Problem, nachdem für den Schutz der Menschenrechte die Demokratisierung aller Staaten ein einfacheres Mittel sei, spart Prof. **Höffe** aus Zeitgründen aus.

Gemäß der vierten Schwierigkeit setze eine Weltrechtsordnung ein allen Menschen gemeinsames Rechtsempfinden, ein Weltrechtsbewußtsein voraus, das jedoch nicht existiere. Über den Unterschieden dürfe man aber die wesentlichen Gemeinsamkeiten nicht übersehen, die Gerechtigkeit als gemeinsames Erbe der Menschheit: Die Gebote der Gleichheit und der Unparteilichkeit seien zumindest in der Rechtsanwendung global anerkannt, freilich nicht immer auch global praktiziert. Dasselbe gelte für Verfahrensregeln von der Art „man höre auch die andere Seite“ oder die Unschuldsvermutung. Ferner würden in so gut wie allen Rechtsordnungen dieselben Grundrechtsgüter geschützt: Leib und Leben, Eigentum und Ehre; ferner dürften weder Maße und Gewichte verfälscht noch Urkunden gefälscht werden und werde, etwa durch das Verbot von Brunnenvergiftung, die lebensnotwendige Umwelt geschützt. Und die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen belegten noch weit mehr Gemeinsamkeiten. Die schon bestehenden Gemeinsamkeiten seien schon so groß, daß sie Weltgerichte möglich gemacht hätten: den Internationalen Gerichtshof, das Internationale Seegericht und – hoffentlich bald genügend ratifiziert - das Weltstrafgericht. Bei den Weltgerichten liege die Bescheidenheit erneut im Prinzip Subsidiarität. Die Weltgerichte ersetzen nicht die bisherige, reich gegliederte Gerichtsbarkeit. Sie verlängerten sie „nur“ nach oben: über eine (sub)kontinentale Gerichtsbarkeit wie den Europäischen Gerichtshof hinaus zu einer globalen Gerichtsbarkeit.

Nach der fünften Behauptung drohe im Zeitalter der Globalisierung eine Nivellierung, und gegen sie brauche es einen kräftigen Kontrapunkt: Eine Stärkung der Besonderheiten, auf die v.a. die Kommunitaristen hinweisen würden, auf dass der gesellschaftliche und kulturelle Reichtum der Welt und vor allem die daran gebundene Identität der einzelnen Menschen gewahrt bleibe. In der Tat hätten die verschiedenen Gemeinschaften das Recht, ihrer eigenen Vorstellung von Gemeinwohl zu folgen – vorausgesetzt, dieses vertrage sich mit den Bedingungen liberaler und sozialer Demokratie. Wegen dieses Rechts auf einzelstaatliche Besonderheit – dem Recht auf Differenz – seien die Kriterien der Subsidiarität und des Föderalismus zu bekräftigen.

Um den föderalen Charakter zu stärken und zugleich der Gefahr eines Demokratiedefizits entgegenzusteuern, empfehle sich eine *Doppelstrategie*: Einerseits solle man man Kompetenzen nicht unnötig aus der Hand geben; die Beweislast liege bei der Forderung des Abgebens. Andererseits sollten die neuen Instanzen und Institutionen

nach unten angebunden werden, insbesondere müssten sie rechenschaftspflichtig sein. Ihre demokratische Rechtfertigung gewinne die Weltrepublik durch eine Verbindung von Bürgerrechtfertigung mit Staatenrechtfertigung. Ihr zufolge solle alle Gewalt des Weltstaates von seinem doppelten Staatsvolk ausgehen: Von der Gemeinschaft aller Menschen und von der aller Staaten. Und diese Doppelstrategie müsse sich in der Organisation der Weltrepublik niederschlagen. Ihr höchstes Organ, der Weltgesetzgeber als Weltparlament, beispielsweise müsse aus zwei Kammern bestehen, aus einem Welttag als der Bürgerkammer (in ihr sind eventuell auch transnationale Parteien oder Nicht-Regierungsorganisationen vertreten) und einem Weltrat als der Staatenkammer. Über deren genaue Zusammensetzung brauche man sich aber noch keine Gedanken zu machen. Dass Liechtenstein nicht dasselbe Gewicht wie Indien oder China erhalte, verstehe sich, welches Gewicht genau, werde man politisch entscheiden müssen. Ohnehin schafften die großregionalen Zwischeninstanzen eine andere Lage.

Als Bilanz stellt Prof. Dr. **Höffe** fest: Der Weltstaat, der der Menschheit wegen des universalen Rechts- und Demokratiegebotes rechtsmoralisch aufgegeben sei, solle als eine subsidiäre und föderale Weltrepublik eingerichtet werden. In ihr sei man Weltbürger, aber nicht im exklusiven, sondern komplementären Verständnis: Das Weltbürgerrecht löse das nationale Bürgerrecht nicht ab, sondern trete ergänzend hinzu. Außerdem schiebe es die großregionalen Zwischeneinheiten und das zu ihnen gehörende Bürgerrecht ein. Infolgedessen werde es eine neue, bislang unbekannte mehrfache Bürgerschaft geben: Ob man primär Deutscher, Italiener oder Pole sei und Europabürger erst danach, hätten die Demokratien Europas in den nächsten Jahren zu entscheiden. Primär sei man jedenfalls eines von beiden, Staats- oder Europabürger, und sekundär das andere, folglich in gestufter Weise beides zusammen, und tertiär solle man Weltbürger sein: Bürger einer subsidiären und föderalen Weltrepublik.

Der **Vorsitzende** dankt dem Referenten.

Nach einer kurzen Pause eröffnet der **Vorsitzende** die Diskussion.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Werner **Gries**, bittet Herrn Wahl zu klären, ob und wie die NGOs aus öffentlichen Mitteln finanziert werden sollten.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Elmar **Altvater**, fragt Prof. Zürn, wo die angesprochenen autoritätszuweisenden Organisationen ihre Autorität herbekommen würden. Herrn Wahl bittet er um Kommentierung der Spannung zwischen der Bindung von NGOs an soziale Bewegungen einerseits und dem Bezug auf Staaten andererseits. Prof. Höffe bittet er zu erläutern, warum ein Weltstaat notwendig sei, welche Rolle starke ökonomische Akteure im Vergleich zu kleinen Staaten in diesem System hätten und wie die Gerechtigkeitsfrage in diesem Zusammenhang geklärt werden solle. Schließlich stellt er fest, keiner der Referenten habe die gender-Frage angesprochen.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Karl-Heinz **Paqué**, stellt an Herrn Wahl die Frage, wo man die Grenze zwischen NGOs und konventionellen Verbänden ziehen solle und wie die Finanzierung – etwa über das Gemeinnützigkeitsrecht – gestaltet werden solle. Prof. Paqué stellt fest, Herr Wahl habe die Legitimität der NGOs aus dem Demokratiedefizit in der globalen Gesellschaft abgeleitet. Allerdings denke er, dass das Problem des mangelnden Interesses von Parlamentariern und der Öffentlichkeit an der Globalisierung eher anrate, liberale Verfassungsinstitutionen auf globaler Ebene zu stärken. Gegenüber Prof. Höffe stellt er dessen Prämisse eines vorhandenen Konsenses mit Blick auf ein liberales Rechtsbewußtsein in Frage.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Dr. Rudolf **Dolzer**, stellt eine gewisse Staatsferne bei allen drei Vorträgen fest. Die Perspektive des Völkerrechts könne hier ausgleichen, es analysiere die v.a. sektorspezifisch bereits existierenden globalen Institutionen. Alle drei Vorträge hätten auch den Begriff des Nationalen aufgegriffen – er frage sich, ob die angesprochene "post-nationale Konstellation" nicht eine Europa-zentrierte Sichtweise widerspiegele. Drittens wolle er festhalten, dass es auch ein nationales Interesse sein, Fragen von Gerechtigkeit und Solidarität praktisch politisch zu lösen.

Der erste Referent, Prof. Dr. Michael **Zürn**, bestätigt, dass nicht nur Staaten autoritätszuweisende Organisationen seien, wie auch das Völkerrecht annehme. Er sehe vielmehr Tendenzen, dass sich auf der internationalen Ebene Autonomiegewinne ergäben. Wenn etwa internationale oder transnationale Organisationen, die Kompetenz-Kompetenzen zuweisen könnten, Zweifel an der Legitimität einer nationalen Regierung hätten, bekäme diese Regierung Schwierigkeiten. Drei Beispiele könnten dies zeigen: Greenpeace habe in der Auseinandersetzung mit Großbritannien um die Versenkung der Brent Spar dessen staatliche Kompetenz in Frage gestellt; internationale private Rating-Agenturen hätten einen hohen Einfluß auf die Möglichkeiten nationaler Wirtschaftspolitik; internationale Schiedsgerichte hätten inzwischen hohe Autonomie gegenüber den Interessen der ursprünglich sie gründenden Staaten erlangt. Der postnationale Kontext bezöge sich v.a. auf die OECD-Welt, deshalb bevorzuge er auch den Begriff der "Denationalisierung" gegenüber dem der Globalisierung.

Der zweite Referent, Peter **Wahl**, stellt klar, dass die Frage nach der Förderungswürdigkeit von Organisationen oder Projekten schon heute in der Praxis ständig gelöst werden müsse und zwar mit der Hilfe des gut entwickelten Instrumentariums eines klaren Kriterienkatalogs. Ähnlich der Deutschen Bundesstiftung Umwelt könne er sich eine Deutsche Bundesstiftung "Gestaltung der Globalisierung" vorstellen. Eine ausschließliche Orientierung von NGOs auf den Staat sei so nicht gegeben, dieser Dialog sei vielmehr nur *ein* Element einer Gesamtstrategie für sozialen Wandel. Das Verhältnis zur staatlichen Seite sei zudem mehr eine "Gemengelage" aus Kooperation und Konflikt. Verbände seien gemäß seiner Definition NGOs, hier würde er keinen Unterschied machen. Zwar sei es richtig, sich über globale Parlamente Gedanken zu machen, dies sei aber nicht die primäre Aufgabe der NGOs, sondern Aufgabe der Politik. Solange es diese Parlamente nicht gebe, sähen die NGOs ihre Aufgabe wie beschrieben. Die postnationale Phase beschreibe v.a. das Herauswachsen von ehemals nationalstaatlich verankerten Akteuren in den globalisierten Raum hinein. Hiervon müsse die Selbstwahrnehmung der Akteure unterschieden werden, die auch durch Nationalismus und Fundamentalismus geprägt sein könne.

Der dritte Referent, Prof. Dr. Otfried **Höffe**, führt aus, dass der vorhandene globale Handlungsbedarf am besten durch staatliche Elemente, wie etwa Weltgerichte, zu regeln sei, da diese am besten demokratische Kriterien, wie das des unparteiischen öffentlichen Rechts statt privater Gewalt, erfüllten. Das Problem starker ökonomischer Akteure sei kein prinzipiell neues Problem – aber auch auf der kommunalen Ebene wüßten ortsansässige Unternehmen sehr genau, wer die politischen Vorgaben mache. Mit Blick auf den Gerechtigkeitsbegriff sei die Übereinstimmung größer als man denke, selbst wenn kulturelle Praktiken differierten, seien die leitenden Prinzipien oft ähnlich, wie Beispiele aus der Geschichte zeigten. Dies gelte auch für die Gender-Frage – wo hier Gerechtigkeit nicht gelte, sei dies Unrecht. Hier müsse man optimistisch auf Lernprozesse in der Weltkultur hoffen. Zwar gebe es Unrechtsstaaten, aber selbst im dortigen Rechtsbewußtsein gelte dies eben oft als Unrecht. Auch das Völkerrecht sollte an Leitideen und Rechtsprinzipien interessiert sein, die historisch oft aus nationalen Rechtssystemen entstanden seien und die jetzt auf der globalen Ebene die Weiterentwicklung einer internationalen Rechtsordnung anleiten könnten. Postnational bedeute seiner Ansicht nach, sowohl einzelstaatlich wie auch global zu denken.

Der **Vorsitzende** dankt und eröffnet die zweite Diskussionsrunde.

Abg. Ursula **Lötzer** (PDS) verweist darauf, dass ein Demokratiedefizit v.a auch innerhalb der internationalen Institutionen wie IWF und WTO bestehe, etwa was Stimmengewichtung oder Beteiligungsregeln angehe. Außerdem sei zu überlegen, ob man diesen Organisationen auch bestimmte Befugnisse, in nationale politische Systeme hinein zu regieren, nicht wieder entziehen solle, wenn diese einer Bevölkerung die Möglichkeit der autonomen Bestimmung über "ihre" Wirtschaftspolitik nähmen. Während Regierungen wenigstens noch einen gewissen Einfluß auf internationale Entscheidungen hätten, seien Parlamente auf der internationalen Ebene erst noch an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Auch NGOs sollten nicht von Regierungen abhängig werden, vielmehr sollten für sie Zugänge auch zu parlamentarischen Institutionen geschaffen werden.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. **Huffschnid**, kritisiert am Vortrag von Herrn Zürn, dass dieser impliziere, es gehe bei Global Governance darum, durch neu zu schaffende internationale Regime die aus dem nationalen Rahmen "ausgebrochene" Ökonomie wieder einzufangen. Internationale Regime wie die Bretton Woods Institutionen, das GATT oder die UNO seien jedoch als internationale Regime schon vor der Globalisierung da gewesen. Zentral seien die politischen Absichten und die inhaltliche Ausrichtung der vorhandenen politischen Regime. Diese hätten sich nach dem Ende des zweiten Weltkrieges von einem hegemonial-kooperativen zu einem neoliberalen Projekt verändert. Die relevante Frage sei nicht, *ob* man international kooperieren wolle, sondern *welche Art* von politischem Regime man wolle, nach welchen Kriterien und Zielsetzungen.

Abg. Annelie **Buntenbach** (B'90/Grüne) stellt die Frage, wie man im Zuge der Globalisierung die Demokratie stärken könne. Die Aktivitäten von NGOs und Parlamenten könnten sich hier ergänzen. Nachgedacht werde müsse über die Frage, wie man demokratische Prinzipien sowohl nationalstaatlich als auch auf globaler Ebene substantiell umsetzen könne und wie sich Globalisierung hierauf auswirke. Bei der Bündelung von demokratischen Standards auf internationaler Ebene sollte nicht der kleinste gemeinsame Nenner gelten, z.B. mit Blick auf die Rolle der Parlamente. Wenn auf internationaler Ebene Regelungen entstünden, sollten auch Zielrichtungen diskutiert werden können und sollte die politische Debatte und Entscheidungsfindung hierüber transparent und offen für Partizipation sein. Sie fragt, wie hier mehr Transparenz und die Stärkung von Parlamenten befördert werden könnten.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Franz **Nuscheler**, möchte klären, ob Prof. Höffe sich für einen zentralen "Weltstaat" aussprechen würde bzw. wie er dessen Staatlichkeit definieren würde, etwa mit Blick auf das Gewaltmonopol. Eine föderale und subsidiäre Weltrepublik im Sinne Kants würde Prof. Nuscheler unterstützen, nicht aber einen Weltstaat mit zentralem Gewaltmonopol. Zweitens sei die Konstruktion der kombinierten Strategie zur Herstellung von Legitimation zwar sehr überzeugend, aber wie die reale Umsetzung aussehen solle, bleibe leider völlig offen und sei machtpolitisch auch problematisch. Drittens verwehre er sich gegen die Bezeichnung der NGOs als "Notnagel". Die Herstellung von Transparenz und Bereitstellung von

Information für Politiker und Bürger durch NGOs sei eine wichtige demokratische Leistung.

Abg. Dr. Sigrid **Skarpelis-Sperk** (SPD) bekräftigt, dass ein Politiker immer auf Information von vielen Seiten angewiesen sei. In der bisherigen Diskussion mache sie ein Mißverständnis aus: die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung demokratischer internationaler Organisationen wie der UNO und der multilateralen Wirtschaftsabkommen sei – trotz aller berechtigter und notwendiger Kritik an Fehlentwicklungen – kein finsternes hegemoniales Verschwörungsprojekt. Wirtschaftliche und politische Krisen hätten zu diesen Ungleichzeitigkeiten beigetragen. Zwei weitere Prozesse, einerseits die Entwicklung der EU zu mehr als einer reinen Wirtschaftsunion und andererseits die Globalisierung, trügen zur Komplexität der Situation bei. In diesem Kontext fragt Abg. Dr. Skarpelis-Sperk, ob nicht die Verpflichtung der Parlamente zur Umsetzung von EU-Richtlinien eine gewisse Entmündigung, v.a. durch "Handelstechnokraten", darstelle. Im Vergleich zum US-Parlament sei hier die Stellung des deutschen Parlamentes erheblich schwächer, da man keine Entscheidung zwischen einem "fast-track"-Verfahren oder einem detaillierten Einbezug habe. Einerseits solle man notwendige internationale Prozesse nicht zu lange aufhalten, andererseits müsse man der Verantwortung gegenüber den vertretenen Bürgern gerecht werden. Sie fragt nach Studien, wie diese Fragen der parlamentarischen Organisation im internationalen Vergleich gelöst werden.

Der dritte Referent, Prof. Dr. Otfried **Höffe**, stimmt zu, die Globalisierung sei nicht grundsätzlich neu, sondern habe eine historische Dimension. Neben Parlamenten und NGOs seien natürlich auch das Völkerrecht und die internationalen Gerichte zentral für die demokratische Legitimität im internationalen Raum. Den Begriff "Weltstaat" nutze er bewußt nicht, die Staatlichkeit definiere sich primär als Inbegriff *öffentlicher* Gewalt, nicht primär als *Gewaltmonopol*, nicht zentralistisch, nicht als Privatjustiz – sondern als gestufte öffentliche Gewalt bzw. Souveränität. In einer "soft world republic" stelle er sich das auch als System gestufter, nicht zentralisierter öffentlicher Instanzen vor. Die Legitimation der Vertretung im Weltparlament solle von den Betroffenen ausgehen. Die kombinierte Legitimität wende sich sowohl gegen hyperglobalistische, zentralistische Modelle als auch gegen kommunitaristische, auf

den einzelnen Bürger zentrierte Modelle. Auch "One state, one vote" oder eine Stimmenverteilung proportional zur Bevölkerung sei keine sinnvolle Lösung, ein komplexes, föderales Modell sei das beste Angebot.

Der zweite Referent, Peter **Wahl**, möchte zu zwei Punkten Stellung nehmen. Im Prinzip unterstütze er die Forderung nach Zugang von NGOs zum parlamentarischen Raum. Gerade für Anhörungen könne er sich eine Kodifizierung vorstellen, dass NGOs hier teilnehmen sollten. Die Metapher "Notnagel" habe sich nur auf den Bereich "Demokratiedefizit durch Globalisierung" bezogen, nur auf die spezifische Situation der Unfähigkeit von Parlamenten, diese Lücke zu füllen. Der Umstand, dass Parlamente hier Schwierigkeiten hätten, hänge auch damit zusammen, dass die Globalisierung die Quantität, Komplexität und das Tempo von Entscheidungsprozessen erhöhe. Im Namen von Effizienz und Sachzwängen würden Entscheidungen zu oft "durchgezogen". Im Widerspruch dazu sei Demokratie strukturell langsam, diskursive Lösungen bräuchten länger als technokratische.

Der erste Referent, Prof. Dr. Michael **Zürn**, möchte auf drei Punkte eingehen. Zum Verhältnis ökonomischer Denationalisierung zu politischer Internationalisierung erläutert er Beispiele für zeitliche Zusammenhänge und Kausalitäten. Die Rolle politischer Entscheidungen von verschiedenen Akteuren im Umgang mit der Globalisierung bewerte er sehr hoch, allerdings nicht im Sinne einer Verschwörungstheorie, sondern in Zusammenschau mit anderen Entwicklungen, wie etwa dem Internet. Globalisierung sei zwar ein Resultat von Entscheidungen, aber das ungeplante und unvorhergesehene Resultat von vielen kleinen Einzelentscheidungen. Zwar habe es bestimmte internationale Organisationen schon immer gegeben, aber heute sei eine *neue* Art des Multilateralismus nötig, der Antworten auf die neuen Herausforderungen gibt: Nicht mehr ein exekutiv-durchgesetzter, sondern ein gesellschaftlich-getragener und massenmedial vermittelter Multilateralismus. Die Frage der Demokratisierung internationaler Institutionen sei dabei ganz zentral. Anstelle eines Veto-Rechts nationaler Parlamente, welches die ohnehin langsamen Integrationsprozesse noch zusätzlich bremse, würde er eine Einbindung nationaler Parlamente in die Prozesse der Entscheidungsfindung bevorzugen. Wichtig sei auch die massenmediale Vermittlung, dass Probleme heute nicht mehr allein durch nationale Entscheidungen

zu lösen seien. Dabei dürften etwa europapolitische Entscheidungen oder globale Probleme nicht für nationale Zwecke instrumentalisiert werden. Drittens bemerkt Prof. Zürn mit Blick auf die institutionelle organisatorische Gestaltung einer Global Governance, diese solle nicht die Reproduktion einer nationalen Konstellation auf globaler Ebene sein, weder als Bundesstaat noch als Staatenbund. So werde die Gewaltmonopol-Frage vermutlich nicht zugunsten der Zentralebene entschieden. Daher sollte Global Governance in grundsätzlich *neuen* Organisationsformen gedacht werden, im Sinne einer "postnationalen Konstellation", bei der sich verschiedene Elemente von Staatlichkeit auf verschiedenen Ebenen organisierten.

Der **Vorsitzende** übergibt den Sitzungsvorsitz an Herrn Thomas Rachel (CDU/CSU).

Abg. Detlef **Dzembitzki** (SPD) bedauert, dass die letztgenannten neuen Formen des Regierens bislang so wenig operationalisiert wurden. Gerade mit Blick auf die Nicht-OECD Länder, in denen zum Teil noch nicht mal ein Konsens über "Good Governance" bestehe, sei unklar, wie "Global Governance" funktionieren solle. Er halte einen gewissen Grundkonsens in moralischen Fragen für notwendig, wenn "Global Governance" erfolgreich umgesetzt werden solle.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Michael **Baumann**, betont, wie wichtig es sei, die Parlamente im Umgang mit der Globalisierung zu stärken. Hinsichtlich der Finanzierung von NGOs halte er eine staatliche Förderung nur für eine zweitbeste Lösung, da zu oft Auflagen und Zumutungen damit verbunden seien. Sinnvoller wäre es eher, das deutsche Stiftungsrecht zu reformieren.

Abg. Dagmar **Schmidt** (SPD) plädiert für einen stärker problem-orientierten Ansatz. Alle vom Problem Betroffenen, die Befürworter und Gegner einer Lösung, sollten an einem Tisch Kompromiß-Vorschläge erarbeiten und diese dann an die entsprechenden Entscheidungsgremien weiterleiten. So könne auch die demokratische Kontrolle gewährleistet werden.

Abg. Dr. Ernst Ulrich **von Weizsäcker** (SPD) macht darauf aufmerksam, dass die Demokratie und auch das Völkerrecht strukturell "langsam" seien. Diese würden nun

durch die aufgrund von ökonomischer Globalisierung beschleunigten Prozesse herausgefordert. Eine drängende Frage sei dementsprechend, wie man mit diesem spezifisch neuen Problem der Geschwindigkeit umgehe, das letztlich alle Akteure umtreibe. Dies verdeutliche auch die spezifische Rolle der NGOs, die – etwa im Vergleich zum Internationalen Gerichtshof – viel beweglicher und schneller seien, was auch für Instrumente des "soft law" gelte.

Abg. Dr. Sigrid **Skarpelis-Sperk** (SPD) fragt nach, ob es Informationen gebe, wie andere Parlamente auf diese Probleme von wachsender Komplexität und Tempo reagierten und in welchem Stadium sich Parlamente einmischen könnten bzw. können sollten.

Der erste Referent, Prof. Dr. Michael **Zürn**, bestätigt nochmals seine Bedenken gegenüber dem amerikanischen und dänischen Modell, da die Erfahrung sei, dass gerade die Parlamente, die stärkere Abwehrmöglichkeiten gegenüber internationalen Abkommen hätten, dazu tendierten, sich auch nicht besonders in die vorhergehenden internationalen Abstimmungsprozesse einzubringen. Gerade letzteres fände er aber wünschenswert, die Rolle der Parlamente sollte über den intensiveren Einbezug in internationale Entscheidungsprozesse gestärkt werden. Hinsichtlich der Finanzierung der NGOs möchte Prof. Zürn zwischen den verschiedenen Funktionen der NGOs unterscheiden: Die reine Organisation von Interessen durch NGOs halte er nicht für finanzierungswürdig, bestimmte erbrachte Serviceleistungen aber sehr wohl, etwa Expertisen oder Monitoring.

Der zweite Referent, Peter **Wahl**, weist darauf hin, dass NGOs schon lange staatlich gefördert würden, also Geld für bestimmte Aufgaben erhielten. Neu sei nun die Aufgabe, auch Advocacy-NGOs möglichst staatsfern über Stiftungen zu fördern. Hier gebe es bereits ein ausgereiftes Konzept für eine Stiftung im Entwicklungsbereich. Die Vergabe von Steuergeldern an NGOs sei aus seiner Sicht unproblematisch, so lange diese Allgemeinwohlintereessen dienten – er zieht dabei den Vergleich zur Vergabe von Subventionen an bestimmte Unternehmen. Zum Thema Beschleunigung könne er aus der WTO berichten, dass v.a. kleinere Entwicklungsländer nicht in der Lage seien, allen laufenden Verhandlungsprozessen zu folgen. Hier müsse "ent-

schleunigt" werden, um die demokratische Beteiligung zu ermöglichen. Er sehe ohnehin keinen Grund für das hohe Tempo, da sich das Versprechen, durch schnelle Liberalisierung Wohlstandsmehrung zu erreichen, ohnehin nicht verwirklicht hätte. Demokratische Prinzipien sollten dementsprechend auch in der Satzung und den prozeduralen Verfahren der WTO verankert werden.

Der dritte Referent, Prof. Dr. Otfried **Höffe**, bemerkt, die Parlamente sollten ihr Entscheidungsrecht zurückgewinnen bzw. nicht leichtfertig abgeben. Die Beweislast liege auf der Seite des Abgebens der Souveränität. Die Einführung der Unterscheidung zwischen "fast" und "slow track" sei auch in Deutschland denkbar. Der Geschwindigkeitsdruck bestünde natürlich, aber Regeln *sollten* sich auch etwas langsamer entwickeln – hierbei könne man drei Stufen unterscheiden: Erstens brauche es ein weltweit anerkanntes "Weltstrafrecht", das überall Gültigkeit habe und national auch gerichtlich umzusetzen sei, zweitens ein globales "soft law", z.B. über Schiedsgerichte, und drittens ein "global full law", das sich auf Rahmenregeln und gewissen Vorgaben beschränken solle.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Dieter **Wolf**, merkt an, dass die Schnelligkeit der WTO angesichts des Einstimmigkeitsprinzips bei fast 150 Mitgliedsstaaten relativ sei. Man solle mehr Vertrauen auch auf die Entwicklung und den Wettbewerb von Institutionen setzen. Es handele sich hier um einen Prozess, bei dem alle Beteiligten lernen müssten, wie man auf globaler Ebene ein völkerrechtliches Netzwerk aufbaue, mit dessen Hilfe dann globale Fragen adäquat bearbeitet werden könnten.

Der **Vorsitzende** dankt allen Teilnehmern, weist auf das Treffen der AG Global Governance im Anschluß hin und schließt die Sitzung.

Ende der Sitzung: 16.15 Uhr

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB

- Vorsitzender -