Zukunftskonzept ohne Parlamente? Die AG „Global Governance" in der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft" des Deutschen Bundestags

Nach dem 11. September 2001 ist es außerhalb der Politikwissenschaft still geworden um die Ideen und Konzepte zu Global Governance.[1] Es scheint, als hätten Politik und Öffentlichkeit mit der neuen Intensität des internationalen Terrorismus und dessen Bekämpfung das Interesse an einem Modell verloren, das auf Verhandlung und Kooperation in einer global vernetzten Welt setzt. Gerade mit Blick auf Deutschland muss aber die Frage gestellt werden, warum dieses Konzept in der Politik nicht Fuß fassen konnte. So hatten die Vordenker von Global Governance hier die einmalige Chance, ihre Ideen in einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages direkt den Abgeordneten selbst zu vermitteln und sich so eine Wirkungsentfaltung über die Wissenschaft hinaus zu sichern.

Global Governance ist ein in die Zukunft weisendes Politikmodell geteilter Souveränitäten, das neue Formen der Zusammenarbeit und Koordination von der lokalen und regionalen über die nationale, transnationale und internationale bis zur globalen Ebene schaffen will und dabei internationale Organisationen, Institutionen, Regime, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure einbezieht. Eine Neudefinition der Rolle von Nationalstaaten, der Auf- und Ausbau beziehungsweise die Reform internationaler Institutionen sowie eine Ausgestaltung ihrer Zusammenarbeit werden als notwendig angesehen. Ziel ist eine Verschränkung unterschiedlicher staatlicher und nichtstaatlicher politischer Ebenen und Akteure zu einem subsidiären Mehrebenenmodell, damit die Politik ihre Steuerungsfähigkeit zurückgewinnen und diese neu definieren kann. Instrumente und Mechanismen sind unter anderem konsensuale Entscheidungsfindungen und kooperative Problemlösungen auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.[2]

1 Zum Stand der Diskussion innerhalb der Politikwissenschaft vgl. *Dirk Messner/Franz Nuscheler*, Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven, INEF Report H. 67, Duisburg 2003 sowie *Michael Zürn*, Global Governance in der Legitimationskrise?, in: *Claus Offe* (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge, Frankfurt am Main 2003, S. 232 – 256. Zum Thema „Governance" im Allgemeinen und den verschiedenen Facetten vgl. auch *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004.

2 Zur Definition vgl. als Auswahl *Lothar Brock*, Staatenwelt, Weltgesellschaft und Demokratie, in: *Dirk Messner* (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn 1998, S. 44 – 73; *Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler* (Hrsg.), Global Trends 2002. Fakten, Analysen und Prognosen, Bonn 2001, S. 35 f.; *Otfried Höffe*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München

 © VS Verlag

1. *Die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft" im Deutschen Bundestag und ihre AG „Global Governance"*

In der 14. Legislaturperiode richtete der Bundestag unter dem Titel „Globalisierung der Weltwirtschaft" eine Enquete-Kommission ein, die sich mit Fragen der Weltwirtschaft und ihren Auswirkungen auf Deutschland beschäftigen sollte. Eine ihrer Arbeitsgruppen wurde dem Thema Global Governance gewidmet. Darin arbeiteten die „Väter" des Global Governance-Konzeptes mit – angefangen von *Franz Nuscheler* und *Dirk Messner* bis zu *Michael Zürn* und *Otfried Höffe*.[3] Bei der Übergabe des Schlussberichts an den Bun-

1999; *Karl Kaiser*, Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, 53. Jg. (1998), S. 3 – 11; *Dirk Messner*, „Netzwerkgesellschaften" – ein neues Muster politischer Steuerung, in: *Klaus Esser* (Hrsg.), Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum: neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Köln 1996, S. 105 – 144; *Dirk Messner* (Hrsg.), Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn 1998; *ders.*, Globalisierung und Global Governance – Entwicklungstrends am Ende des 20. Jahrhunderts, in: *Jens Siegelberg/Klaus Schlichte* (Hrsg.), Strukturwandel internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden 2000, S. 350 – 377; *ders.*, Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der Europäischen Union in der neuen Weltpolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 8. Jg. (2001), S. 26 – 39; *ders./Franz Nuscheler*, Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Policy Paper 2, hrsg. vom SEF Bonn 1996; *ders./Franz Nuscheler*, Konzept, a.a.O., besonders ab S. 15 ff.; *Christoph Scherrer*, Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus, in: Prokla, 30. Jg. (2000), S. 13 – 38; *Michael Zürn*, Does international governance meet demand? Theories of international institutions in the age of globalization, in: Institut für interkulturelle und internationale Studien Nr. 4 – 5, Globalization processes in the OECD world, Bremen 1997, S. 23 – 54 sowie *ders.*, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main 1998.

3 Vgl. hierzu *Otfried Höffe*, Globalisierung und Demokratie: Für und wider eine föderale Weltrepublik, Protokoll der öffentlichen Anhörung „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung" der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll 14/15, Berlin 22. Januar 2001 (Teil 2); *Dirk Messner*, Was heißt und wofür steht „Global Governance", Protokoll der öffentlichen Anhörung „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung" der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll 14/13, Berlin 4. Dezember 2000 (Teil 1); *ders.*, Weiterentwicklung der Rolle von Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Ausschuss-Studie 14/16, Berlin 2001 sowie *Michael Zürn*, Das Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren unter den Bedingungen der Globalisierung, Protokoll der öffentlichen Anhörung „Macht oder Ohnmacht der Politik? Global Governance als Antwort auf Globalisierung" der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Protokoll 14/15, Berlin 22. Januar 2001 (Teil 2). *Franz Nuscheler* und *Dirk Messner* wurden als sachverständige Mitglieder berufen, ersterer fungierte als Moderator der AG Global Governance. *Maria Behrens* ordnet die genannten Wissenschaftler einem „sozialdemokratischen" Global Governance-Konzept zu, vgl. *Maria Behrens*, Global Governance, in: *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance, a.a.O., S. 109 f. Zur Nähe von Global Governance und rot-grünen Politikansätzen sowie den unterschiedlichen Positionen innerhalb der Global Governance-Debatte vgl. auch *Hanne Weisensee*, Demokratie, Staat und Gesellschaft in der Globalisierung, Baden-Baden 2005, S. 337 ff.

 © VS Verlag

destagspräsidenten im Sommer 2002 forderte der Kommissionsvorsitzende *Ernst-Ulrich von Weizsäcker*: „Wir müssen die Demokratie neu erfinden"; viele Tageszeitungen zitierten diesen Aufruf.[4] Das Kapitel des Berichts jedoch, das sich mit Global Governance und der Forderung nach einer Neugestaltung der Demokratie unter den Bedingungen der Globalisierung beschäftigt, fand weder in den Medien noch in der Politik selbst größeren Widerhall und provozierte im Parlament sogar Widerspruch.[5] Obwohl der Bundestag das erste Parlament eines Industriestaates war, das im Jahr 2000 eine Kommission zu Globalisierungsfragen einsetzte und bis Sommer 2002 viele Fragen mit Fachleuten aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Praxis diskutierte, wurde die Enquete in der folgenden Legislaturperiode nicht fortgesetzt. Die noch unbeantworteten Fragen blieben und bleiben weiterhin offen. Und gerade die künftige Rolle von Parlamenten und Abgeordneten in einer globalisierten Welt ist immer noch nicht definiert.

Enquete-Kommissionen können für die Dauer einer Legislaturperiode als Beratungsgremium für den Bundestag zu einem aktuellen, für Politik und Öffentlichkeit brisanten Thema eingesetzt werden. Eine Verlängerung in der folgenden Legislaturperiode ist auf Antrag möglich. Die Aufgaben einer Enquete-Kommission bestehen in der Informationsgewinnung und -verarbeitung rund um das identifizierte Problemfeld. Die Handlungsempfehlungen, die die Kommission dem Parlament als Grundlage für künftige politische Entscheidungen unterbreiten kann, sind, anders als Beschlussempfehlungen regulärer Bundestagsausschüsse, unverbindlich. Eine weitere Besonderheit der Enquete-Kommissionen ist ihre paritätische Zusammensetzung aus Abgeordneten und Sachverständigen, wobei die als Sachverständige benannten Wissenschaftler sowie die Fachleute aus der Praxis ihren Sachverstand zu bestimmten Themengebieten einbringen und die Politiker die Umsetzbarkeit der Vorschläge mit den Sachverständigen erörtern. Die Aufgabe aber, die erarbeiteten Handlungsempfehlungen in die zuständigen Ausschüsse zu vermitteln und die jeweiligen Fraktionsfachleute von deren Notwendigkeit zu überzeugen, damit Anträge oder Gesetzesinitiativen in den Bundestag eingebracht werden können, liegt allein bei den in die Enquete-Kommission entsandten Abgeordneten. Laut Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft" waren dies 13 Abgeordnete als ordentliche und nochmals so viele als stellvertretende Mitglieder[6] – bei 669 Bundestagsabgeordneten in der 14. Wahlperiode eine kleine Anzahl, die eine schwierige Aufgabe zu bewältigen hatte.

4 Vgl. den Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9200, Berlin 12. Juni 2002 sowie www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv/welt/index.html. Zu den Tageszeitungen vgl. als Auswahl: Experten für Tobin-Tax, in: Handelsblatt vom 26. Juni 2002; „Wir müssen die Demokratie neu erfinden", in: Frankfurter Rundschau vom 26. Juni 2002; Kommission warnt vor Macht großer Konzerne, in: Süddeutsche Zeitung vom 28. Juni 2002; Größere Rolle für die Politik, in: Kölner Stadtanzeiger vom 28. Juni 2002.

5 Vgl. Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 246. Sitzung, Plenarprotokoll 14/246, Berlin 28. Juni 2002, S. 24881 – 24901.

6 Vgl. den Einsetzungsbeschluss der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/2350, Berlin 14. Dezember 1999. Die Anzahl der berufenen Sachverständigen betrug ebenfalls 13. Vgl. hierzu Handbuch des Deutschen Bundestages, Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Berlin 2001.

 © VS Verlag

Die Arbeitsgruppe Global Governance bekam unter anderem den Auftrag, erstmals über die bisherigen wissenschaftlichen Entwürfe hinaus eine neue Rolle für das Parlament innerhalb von Global Governance zu skizzieren, weil sich die politikwissenschaftliche Diskussion bis dahin kaum mit den künftigen Aufgaben und Funktionen von Parlamenten in einer globalisierten Welt beschäftigt hatte. Die Idee des Konzeptes für ein „Weltregieren ohne Weltregierung" (*Zürn*) sollte aufgenommen und weiterentwickelt werden – und dies mit Blick auf die spezielle bundesdeutsche Situation. Dass dieser Spagat zwischen Abstraktion und Konkretisierung letztendlich nicht vollständig gelingen konnte, liegt auf der Hand: Ein globales Konzept, will es in sich schlüssig bleiben, muss an manchen Stellen verallgemeinern und pauschalieren. Unterschiede in den Verfassungen einzelner Staaten und damit Unterschiede in der jeweiligen nationalen parlamentarischen Praxis müssen so notgedrungen auf der Strecke bleiben. Umgekehrt können die Handlungsempfehlungen, die die Enquete-Kommission auf Bundesregierung und Bundestag zuschneidet, nicht einfach auf Parlamente anderer Länder übertragen werden.

Vergleicht man die Berichte der Enquete-Kommission, fällt auf, dass im Zwischenbericht vom September 2001 Vorschläge für die künftige Rolle des Bundestages noch fast vollständig fehlen und das Parlament als eigene nationalstaatliche Institution und Baustein der Demokratie noch keine Rolle spielt. Die Gutachten bieten in erster Linie Reformansätze für Regierung, Bundesministerien und Verwaltung.[7] Im Schlussbericht hingegen sind dann erste konkrete Handlungsempfehlungen aufgelistet und erläutert.[8] Auffällig ist ihr stark normativ-perspektivischer Charakter im Kapitel Global Governance, der als Indiz dafür gewertet werden kann, dass sich die Arbeitsgruppe schwer mit dem Auftrag tat, theoretisches Konstrukt und politische Praxis in Einklang zu bringen. Nur wenige Abgeordnete begleiteten die Arbeit der AG Global Governance kontinuierlich, sie vertrauten die Sichtung und Wertung der Materialien den Sachverständigen und Fachreferenten der Fraktionen an. Im Nachhinein können hierfür der Einsetzungsbeschluss und das Arbeitsprogramm der Enquete-Kommission als Ursachen benannt werden. Wie der Name der Enquete-Kommission bereits aussagt, lag der Schwerpunkt auf den Themen Wirtschaft sowie Finanzen – und davon abgeleitet auf Handel, Arbeit, Dienstleistungen, Wissen und Ressourcen in der globalisierten Welt, also auf konkret zu bearbeitenden Politikfeldern. Diese nehmen dann auch zwei Drittel des Schlussberichts ein. Weder im Einsetzungsbeschluss noch im Arbeitsprogramm der Enquete-Kommission sind Global Governance oder gar die Rolle des Bundestags als eigenständige Bereiche genannt. Im Gegensatz zu den anderen Themen stellt Global Governance kein Politikfeld im eigentlichen Sinne dar, sondern kann in diesem Kontext als Moment der Selbstreflexion des Parlaments über seine Rolle gewertet werden.

7 Vgl. www.bundestag.de/parlament/kommissionen/archiv/welt/welt_zwischenbericht/index.html (hier Kapitel 4, Global Governance) sowie *Dirk Messner,* Ausschuss-Studie 14/16, a.a.O., S. 2.

8 Vgl. den Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6910, Berlin 13. September 2001, S. 105 – 120 sowie im Schlussbericht, Verzeichnis der Handlungsempfehlungen, a.a.O., S. 18 ff.; zu Global Governance vgl. besonders S. 24, im Text selbst S. 415 – 455.

 © VS Verlag

2. Leerstellen im Global Governance-Konzept

Trotz der Beschäftigung der Kommission mit Global Governance bleiben blinde Flecken bestehen. Das entsprechende Kapitel des Schlussberichts liest sich wie ein Kondensat aus den vorhandenen politikwissenschaftlichen Überlegungen, angereichert mit dem Versuch praxisrelevanter Handlungsempfehlungen. Warum haben Wissenschaft und Politik diese Erkenntnisse nicht genutzt und den entstandenen Dialograum mit Leben gefüllt? Warum fanden die Ideen kaum Verbündete im parlamentarischen Raum? Liegt dies an den Leerstellen, die bereits in der Grundkonzeption von Global Governance angelegt sind?

2.1. Erste Leerstelle: das Parlament

Der Blick auf die politikwissenschaftlichen Konzeptionen zu Global Governance in Deutschland zeigt: Die erste Leerstelle ist das Parlament selbst. In den für die Globalisierungs-Enquete relevanten Publikationen wird von Nationalstaaten, an manchen Stellen auch von Regierungen, vor allem aber von zivilen Akteuren in Gestalt von Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen gesprochen. Demokratisierung, die Reform bestehender Institutionen, die Einbeziehung neuer Akteure und die Frage nach der Legitimität von Politik stehen im Vordergrund. Parlamente und Parteien spielen aber in kaum einer Untersuchung eine Rolle.[9] „Parlament" als Institution wird vor allem im Kontext einer Stärkung des EU-Parlaments, der Interparlamentarischen Union (IPU)[10] oder der Idee einer „Peoples Chamber" bei der UN diskutiert.[11] Ansonsten werden die nationalstaatlichen Institutionen unter „Staat" subsumiert, ohne dass man sich Gedanken über ihre besondere Funktion innerhalb der Demokratie macht.[12] Unterschiedliche Ausgestal-

9 Weiterführende und wegweisende Analysen zur Zukunft des Parlamentarismus sind erst nach Beendigung der Arbeit der Enquete-Kommission im Sommer 2002 erschienen. Eine der wenigen Ausnahmen bildet der Text von *Arthur Benz*, Postparlamentarische Demokratie und kooperativer Staat, in: *Claus Leggewie/Richard Münch* (Hrsg.), Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2001, S. 263 – 280. *Benz* gehört zu den Autoren, die mit Verständnis der parlamentarischen Praxis ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung des Parlamentarismus starten und somit Nachhaltigkeit erreichen können. In der Arbeit der Enquete spielten seine Texte jedoch keine Rolle, ebenso wie die Texte der Autoren der Postparlamentarismus-Debatte *Svein Andersen* und *Tom R. Burns*. Vgl. außerdem zum Spannungsfeld zwischen Governance-Instrumenten und demokratischer Legitimation *Yannis Papadopoulos*, Governance und Demokratie, in: *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance, a.a.O., S. 215 – 237. Differenziert ist die Analyse von *Stefan Marschall*, Parlamentarismus. Eine Einführung, Baden-Baden 2005.

10 Vgl. auch den Beitrag von *Beat Habegger* in diesem Heft der ZParl.

11 Vgl. als Auswahl *Lothar Brock*, Staatenwelt, a.a.O., S. 62 ff. sowie Schlussbericht, a.a.O., S. 430. Außerdem den 2005 erschienenen Band zur Bedeutung der Parlamentarischen Versammlungen in internationalen Institutionen von *Stefan Marschall*, Transnationale Repräsentation in parlamentarischen Versammlungen. Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden 2005. Vgl. auch den Beitrag von *Marschall* in diesem Heft der ZParl.

12 Auf nationalstaatlicher Ebene interessieren vor allem Ministerien oder Nichtregierungsorganisationen. Vgl. etwa *Dirk Messner*, Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus", in: Prokla, 30. Jg. (2000), S. 123 – 150 sowie *Michael Zürn* u.a., Postnationale Politik? Über den politischen

 © VS Verlag

tungsformen der parlamentarischen Demokratie wie etwa in Deutschland, Frankreich und den USA erscheinen als marginal, obwohl die Praxis zeigt, dass schon hier die Voraussetzungen zur Anpassung an neue Politikformen stark differieren. So sind beispielsweise bei der Informationsaufbereitung und Entscheidungsvorbereitung in globalen Sachfragen die US-amerikanischen Abgeordneten mit ihrem zehnmal größeren Mitarbeiterstab im Vergleich zu den deutschen Abgeordneten erheblich besser gestellt, denn die frühzeitige und gründliche Information der Parlamentarier zu international relevanten Themen, wie von der Enquete-Kommission angemahnt[13], erfordert auch die entsprechende personelle Ausstattung zur Aufbereitung.[14] Die Differenzen zwischen westlichen Demokratien und anderen Ländern sind in die Überlegungen ebenfalls nicht einbezogen, die Perspektive der OECD-Staaten überwiegt.[15]

Erklärbar wird die „Leerstelle Parlament" durch einen in den meisten Publikationen zwischen den Zeilen mitschwingenden Unterton, der den Eindruck erweckt, dass in weiten Teilen der deutschen Politikwissenschaft der unausgesprochene, aber spürbare Grundkonsens vorherrscht, die heutigen Formen des Parlamentarismus und der Parteiendemokratie seien vor allem defizitär und den aktuellen Entwicklungen nicht mehr wirklich angemessen.[16] Es wird mehr oder weniger übereinstimmend angenommen, dass die Politik in erster Linie durch die Regierungen gemacht wird und das Parlament seine Gestaltungsfunktion aufgrund der Dominanz der internationalen Politik verloren hat. Da die Perspektive auf Global Governance zudem stark außenpolitisch geprägt ist, das heißt vom Standpunkt der Internationalen Beziehungen aus betrachtet wird, gerät die spezifische Organisationsform der Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene aus dem Blick.[17] So fehlt bei den Entwürfen zu Global Governance etwa die Perspektive der vergleichenden Regierungslehre fast vollständig, so dass – wie oben angedeutet – die Unterschiede in der Ausgestaltung des Parlamentarismus in den einzelnen Nationalstaaten zu kurz kom-

Umgang mit den Denationalisierungs-Herausforderungen Internet, Klimawandel und Migration, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7. Jg. (2000), S. 297 – 329.

13 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 446 f.

14 Zum Aspekt der Überlastung durch Überinformation vgl. *Stefan Marschall*, „Niedergang" und „Aufstieg" des Parlamentarismus im Zeitalter der Denationalisierung, in: ZParl, 33. Jg. (2002), H. 2, S. 379 und S. 382.

15 Vgl. zu diesem Aspekt *Maria Behrens*, Global Governance, a.a.O., S. 115 f. sowie *Hanne Weisensee*, Globalisierung, a.a.O., S. 342 f.

16 Vgl. zu dieser Tendenz auch *Claus Offe*, Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), Die Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts, Berlin 1996, S. 141 – 157 sowie *Renate Mayntz*, Governance im modernen Staat, in: *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance, a.a.O., S. 74 f. Vgl. zu dieser Beobachtung ebenfalls *Stefan Marschall*, Parlamentarismus, a.a.O., S. 262 ff.

17 Die außenpolitisch geprägte Perspektive auf das Thema Global Governance lässt sich in allen genannten Texten beobachten. Besonders deutlich wird sie etwa bei *Messner*. Vgl. hierzu insgesamt *Dirk Messner*, Außenpolitik, a.a.O.; *ders.*, Ausschuss-Studie 14/16, a.a.O., S. 50 f. sowie *ders./Franz Nuscheler*, Konzept, a.a.O., S. 24.

 © VS Verlag

men.[18] Ebenso geht verloren, dass die parlamentarische Demokratie und mit ihr verbunden das Konzept der Zivilgesellschaft kaum weltweit übertragbar sind.[19]

2.2. Zweite Leerstelle: die Opposition

Die Subsumierung nationalstaatlicher demokratischer Institutionen unter die Oberbegriffe „Staat" oder „Nationalstaat" verwischt die unterschiedlichen Funktionen von Regierung und Parlament. Regierungen und Parlamente bilden keine homogene Einheit, auch wenn Regierungsfraktionen diesen Eindruck gern erwecken. Es darf nicht übersehen werden, dass das Parlament der Ort ist, an dem die Opposition institutionell verankert ist. Das Parlament nimmt nicht nur, wie im Global Governance-Konzept der Enquete-Kommission empfohlen, eine Kontrollfunktion bezüglich völkerrechtlicher Regelungen oder eine Kommunikationsfunktion für globale Belange an die Menschen vor Ort wahr[20], sondern es soll – jedenfalls solange nationalstaatliche Demokratien weiter bestehen und davon wird konsensual ausgegangen – Gesetze machen und vor allem Korrektiv für Regierungshandeln sein. Die Opposition im Parlament hat die Aufgabe, sich als Alternative zur Mehrheit darzustellen. Sie gilt als „Fehlersuchsystem" im Rahmen der politischen Institutionen des Nationalstaates.[21] So wird oft übersehen, dass bei der Forderung nach einer „Demokratisierung der Demokratie" eben diese parlamentarische Demokratie an bestimmte Institutionen gebunden ist. Nachdem die Industriestaaten ihre finanzielle und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern an die Erfüllung bestimmter Kriterien von „good governance" knüpfen, die sich an Rechtstaatlichkeit, Pluralismus und Demokratie sowie den entsprechenden nationalstaatlichen Institutionen orientieren, kann nicht ausgerechnet die politikwissenschaftliche Debatte über einzelne demokratische Institutionen hinwegsehen. Selbst wenn aufgrund des Reformbedarfes der parlamentarischen Arbeit in den gefestigten Demokratien Kritik notwendig ist, können Parlamente nicht unausgesprochen als vernachlässigbare Nebensache oder lediglich als Hort für Vorteilsnahme und Besitzstandswahrung angenommen werden. Hier kann die Diskussion um Global Governance in eine Schieflage geraten. So kann es nicht ausreichen, einen Entwurf für verschiedene trans- und supranationale Institutionen, Organisa-

18 Als Ausnahme vgl. *Steffen Schneider/Frank Nullmeier/Roland Lhotta/Zuzana Krell-Laluhová/Achim Hurrelmann*, Legitimationskrise nationalstaatlicher Demokratien?, in: *Stephan Leibfried/Michael Zürn* (Hrsg.), Transformation des Staates?, Frankfurt am Main 2006, S. 197 – 229.

19 So spielen NGOs in OECD-Staaten eine andere Rolle als in Entwicklungsländern, sie nehmen jeweils eine unterschiedliche Funktion ein. Vgl. zu dieser Diskussion etwa *Ulrich Menzel*, Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: APuZ, B 18/19 (2001), S. 3 ff.; *Klaus Schlichte*, Staatsbildung und Staatszerfall in der „Dritten Welt", in: *Jens Siegelberg/Klaus Schlichte* (Hrsg.), Strukturwandel, a.a.O., S. 254 – 279 sowie *Rainer Tetzlaff*, Staatenwelt und Demokratie. Zur Transformation der Demokratie durch Globalisierung, in: ebenda, S. 323 – 349.

20 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 446 und S. 449.

21 Vgl. zur Rolle des Parlaments und der Opposition *Uwe Andersen/Wichard Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Opladen 1995, S. 90 ff. sowie *Peter Massing*, Das Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland, Schwalbach 1996, S. 29 ff., besonders S. 34. Vgl. ebenfalls *Arthur Benz*, Postparlamentarische Demokratie, a.a.O., S. 263.

 © VS Verlag

tionen und Regime zu liefern und bei diesen auf größtmögliche innere demokratische Verfasstheit zu setzen, sondern es muss auch im Blick behalten werden, an welche Kriterien praktizierte Demokratie und vor allem ihre Legitimität gebunden sind. Ansonsten bleibt als Konsequenz nur übrig, den Mut aufzubringen und zu fordern, die Demokratie von ihren nationalstaatlichen Fesseln zu lösen – wie es etwa *Benjamin R. Barber* oder *Jean-Marie Guéhenno* tun.[22] Diese Debatte steht aber durch das grundsätzliche Festhalten am Nationalstaat als politischem Akteur im Global Governance-Konzept auf einem anderen Blatt.[23]

2.3. Dritte Leerstelle: ausbalancierte Rollenverteilung zwischen Nichtregierungsorganisationen und Parlament

Ein weiterer Grund für das Übersehen der institutionalisierten Opposition im Parlament liegt in der Betonung und Wertschätzung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und weiterer ziviler Akteure. Diese werden als eigentliche Kritiker und somit als Korrektiv der staatlichen und globalen Politik angesehen. Sie erscheinen als die Opposition innerhalb der nationalstaatlichen Politik. Diese Sicht ist nahe liegend und entspricht aktuellen Tendenzen. Die Möglichkeiten des Agenda-Settings durch NGOs belegen, wie wirksam deren Vorgehen ist.[24] Dennoch muss die vorherrschende positiv konnotierte Haltung ihnen gegenüber hinterfragt werden. Sie werden in erster Linie als Stützen der Demokratie, als „Humus einer globalen Zivilgesellschaft" definiert.[25] Im Gegensatz dazu werden politische Handlungen aus Machtkalkül, Machterhalt oder gar Machtmissbrauch vor allem Staaten und ihren Regierungen (und damit unausgesprochen auch Parlamenten und Parteien) zugerechnet. Dabei kommt eine dritte Leerstelle zum Vorschein: Weder in den hier behandelten Untersuchungen noch im Schlussbericht der Enquete-Kommission wird ernsthaft die Frage gestellt, ob die NGOs und andere zivile Akteure die ihnen im Global Governance-Konzept zugewiesenen Funktionen überhaupt übernehmen wollen.[26] Im Schlussbericht wird ihnen – ähnlich wie in den genannten Konzepten aus der Politikwissenschaft – die Rolle zugedacht, aufgrund ihrer Expertise an der Vorbereitung internationaler Regelungen und an der Kontrolle von deren Umsetzung beteiligt zu sein.[27] Zu-

22 Vgl. *Benjamin R. Barber*, Jihad Vs. McWorld. The two axial principles of our age – tribalism and globalism – clash at every point except one: they may both be threatening to democracy, in: The Atlantic Monthly, Volume 269 (1992), Nr. 3, March, S. 53 – 65 sowie *Jean-Marie Guéhenno*, Das Ende der Demokratie, München 1994.

23 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 420 sowie *Dirk Messner/Franz Nuscheler*, Konzept, a.a.O., S. 17.

24 Vgl. als Auswahl *Janina Curbach*, Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Opladen 2003; *Christopher Flavin/Brigitte Young/Christoph Scherrer/Klaus Zwickel* u.a., Global Governance. Gewerkschaften und NGOs – Akteure für Gerechtigkeit und Solidarität, hrsg. von der Otto-Brenner-Stiftung, Hamburg 2002 sowie insgesamt *Michael Zürn*, Postnationale Politik, a.a.O.

25 Vgl. *Dirk Messner*, Außenpolitik, a.a.O., S. 127 sowie *Michael Zürn*, Regieren, a.a.O., S. 119. Kritisch dieser Einschätzung gegenüber äußern sich *Maria Behrens*, Global Governance, a.a.O., S. 113 ff. sowie *Stefan Marschall*, „Niedergang", a.a.O., S. 390.

26 Vgl. zu dieser Frage auch *Heike Walk/Achim Brunnengräber*, Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima, Münster 2000.

27 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 439 ff.

 © VS Verlag

dem heißt es, dass die NGOs von sich aus keinen Anspruch darauf erheben, „an (zwischen) staatlichen Entscheidungen gleichberechtigt formell beteiligt zu sein"[28]. Demgegenüber ist zu fragen: Stimmt das in dieser Verallgemeinerung? Welche Rolle wollen die NGOs tatsächlich einnehmen? Und mit welcher Verbindlichkeit wollen sie diese ausfüllen? Kann überhaupt davon ausgegangen werden, dass alle NGOs die gleichen Vorstellungen von politischer Gestaltung haben und die ihnen zugedachte Verantwortung übernehmen wollen?

Durch die vorgenommene Skizzierung der Aufgabenteilung zwischen Nichtregierungsorganisationen (Artikulation und Kontrolle) und Regierungen beziehungsweise Parlamenten (Legitimation und Umsetzung) entsteht der Eindruck, als stünden sie sich wie Pole gegenüber. Wendet man sich der Arbeit des Parlaments zu und betrachtet auch die Arbeit innerhalb der Ministerien genauer, zeigt sich, dass die Forderung an die Parlamente nach „regelmäßigen öffentlichen Hearings unter Einschluss zivilgesellschaftlicher Akteure" bereits seit langem erfüllt wird.[29] Kein Gesetzentwurf entsteht ohne Beteiligung betroffener Verbände, Organisationen und Gruppierungen. Öffentliche Anhörungen zur Einholung von Expertenmeinungen aus den NGOs und von anderen zivilen Akteuren gehören heute zum parlamentarischen Alltag. Gesetzentwürfe werden mittlerweile für alle Interessierten ins Internet gestellt, so dass Anregungen von Beginn an eingebracht werden können. Dass dieser Austausch intensiviert und verbessert werden kann und muss, soll nicht in Frage gestellt werden. Dass es ihn aber noch nicht gäbe, kann wahrlich nicht behauptet werden.

2.4. Vierte Leerstelle: der Ort für „Global Opposition"

Die vierte Leerstelle folgt gleichermaßen zwingend aus dem Subsumieren der staatlichen Institutionen unter „Staat" sowie der Bewertung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft. Weil die institutionalisierte nationalstaatliche Opposition (im Parlament) vernachlässigt wird, gerät auch die Vorstellung einer „Global Opposition" aus dem Blick. Hier hat die Enquete-Kommission das Verdienst, erstmals Möglichkeiten für deren Verortung in der Global Governance-Architektur angedacht zu haben. Die wissenschaftlichen Konzepte haben sich aufgrund der Orientierung an Dialog- und Verhandlungsformen dieser Problematik bislang kaum angenommen. Global Opposition wird meist mit der Rolle der NGOs identifiziert.[30] Doch neue Protestformen wie die der Globalisierungsgegner von Attac verweisen darauf, dass Global Opposition viel mehr umfasst als organisierten nicht-staatlichen Protest. Der Schlussbericht merkt an,

28 Vgl. ebenda, S. 440. Zur Polarisierungstendenz zwischen NGOs und Ministerien/Parlament vgl. auch *Dirk Messner/Franz Nuscheler*, Konzept, a.a.O., S. 39 f.

29 Vgl. *Klaus Dieter Wolf*, Globalisierung, Global Governance und Demokratie, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Ausschuss-Studie 14/13, Berlin 2001, S. 20 ff. Vgl. zu diesem Aspekt auch *Arthur Benz*, Postparlamentarische Demokratie, a.a.O., S. 265 ff.; *Stefan Marschall*, Parlamentarismus, a.a.O., S. 284 f. sowie *Yannis Papadopoulos*, Governance, a.a.O., S. 224 f.

30 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 439.

 © VS Verlag

dass „demokratische Foren für den offenen Meinungsaustausch mit Adressaten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft" geschaffen werden müssen, damit sich globaler Protest friedlich äußern kann.[31] Daher braucht eine Global Opposition im Konzept von Global Governance einen Platz. Dieser muss ihrer Vielschichtigkeit gerecht werden und auch die Möglichkeit der Dialogverweigerung, wie sie etwa Attac im Zuge des G8-Gipfels im Juni 2002 in Kanada praktiziert hat, einbeziehen.

An welcher Stelle also können neue Formen der Kritik und des Protests in die Architektur einer Global Governance integriert werden? Wie kann Verweigerung in das verhandlungs- und konsensorientierte Konzept von Global Governance eingepasst werden?[32] Wer kann innerhalb der Global Governance-Architektur der richtige Adressat für die Proteste sein, die noch kaum einen gemeinsamen Nenner haben, der über Wut, Angst und Ohnmacht hinausgeht? In einer Welt der geteilten Souveränitäten können dies nicht allein die Staatschefs und die Gipfeltreffen sein. Damit stehen die Architekten von Global Governance allerdings vor dem Problem, Instanzen benennen und definieren zu müssen, die eingreifen, vermitteln und steuern können. Unbeantwortet bleiben bis jetzt die Fragen, wem diese Rolle zukäme. Wer besitzt eine ausreichende und global anerkannte Legitimation, um sich der Proteste anzunehmen? Global Governance als Konzept will ja gerade die Installierung einer über allen anderen Ebenen stehenden politischen Macht oder Instanz vermeiden, um nicht Gefahr zu laufen, statt des Weltregierens ohne Weltregierung eine Art Weltdiktatur zu skizzieren. Die Debatte um eine Reform der UNO zeigt, dass diese in ihrer jetzigen Form als oberste Instanz (noch) nicht dafür in Frage kommt.[33] Somit bleibt eine diffuse Global Opposition erst einmal ortlos – und Wissenschaft und Politik der Auftrag, darüber nachzudenken, wie geeignete demokratische Foren aussehen können. Ob die im Schlussbericht genannten Politiknetzwerke und Runden Tische ein adäquates Mittel darstellen, kann letztlich wohl nur durch den Mut zum Ausprobieren herausgefunden werden.[34]

3. *Konsequenzen: die Rolle der Parlamente*

Es zeichnet sich in der Global Governance-, aber auch der (Post-)Parlamentarismus-Debatte die Tendenz ab, zivilgesellschaftlichen Organisationen die Zuständigkeit für Kritik, Agenda-Setting und Kontrolle zuzuschreiben und sie außerdem national und trans-

31 Vgl. ebenda.

32 Vgl. zur Konsensorientierung *Lothar Brock*, Staatenwelt, a.a.O., S. 68; *Dirk Messner*, Zukunft, a.a.O., S. 31; *ders.*, Außenpolitik, a.a.O., S. 132 und S. 138 f. sowie *Franz Nuscheler*, Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: Prokla, 30. Jg. (2000), S. 153.

33 Vgl. etwa *Lothar Brock*, Staatenwelt, a.a.O., S. 62 ff. Ausführlich zur Debatte um eine UNO-Reform vgl. *Klaus Dicke*, Die Zukunft der Vereinten Nationen. Entwicklungen und Perspektiven seit 1990, in: Die Politische Meinung, Nr. 412 (2004), S. 43 – 50; *ders.*, Die Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der Vereinten Nationen, Gutachten für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen", Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Ausschuss-Studie 14/17, Berlin 2001; *Ulrich Menzel*, Globalisierung versus Fragmentierung, Frankfurt am Main 1998, S. 223 – 241 sowie *Dirk Messner/Franz Nuscheler*, Global Governance, a.a.O., S. 4, 7 und 9.

34 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 442.

© VS Verlag

national an Entscheidungsvorbereitungen beteiligt zu sehen. Sie übernehmen also den positiv besetzten Part und stehen für Transparenz und Legitimität.[35] Demgegenüber haben die Regierungen und insbesondere die Parlamente das Nachsehen. Zwar sind die Parlamente unter Umständen an der Entscheidungsvorbereitung beteiligt und für die rechtliche Legitimation durch Parlamentsbeschlüsse zuständig. Vor allem aber wird ihnen die Aufgabe der Kommunikation zugewiesen. Sie sollen trans- und international ausgehandelte Entscheidungen an die Bürger vor Ort weitergeben und dafür Rede und Antwort stehen, weil sie als Einzige eine Rückkoppelung in Form der Rechenschaftspflicht und Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft haben und damit demokratisch legitimiert sind.[36] So richtig dies grundsätzlich ist, zeigt ein Blick in die politische Praxis in den Wahlkreisen doch deutlich, dass der theoretische Entwurf an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbeigeht und scheitern kann. Bereits heute haben es Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitiker schwer, ihre parlamentarische Arbeit den Menschen vor Ort näher zu bringen und Akzeptanz zu erlangen. Dies wird um ein Vielfaches schwieriger, wenn die Abgeordneten die Entscheidungsprozesse im Vorfeld nicht begleiten. Zudem interessieren die Menschen zuallererst innenpolitische Probleme, gegenwärtig vor allem die Sicherheit von Arbeitsplatz und Rente. Der Verweis auf europäische, internationale oder globale Zusammenhänge kommt als Erklärung nicht gut an. In der aktuellen ökonomisch schwierigen Lage wird die Bezugnahme der Politik auf die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge eher mit Hohn als mit Verständnis quittiert. Über diese Leerstelle müssen Politik und Wissenschaft weiter nachdenken, um eine realisierbare Lösung zu finden.

Mit dem Anspruch, die Abgeordneten zu „Mittlern" zwischen globalen Erfordernissen und den Menschen vor Ort zu machen[37], wird zudem übersehen, dass auch das Parlament keine Einheit ist. Sachverhalte werden von den einzelnen Fraktionen ganz unterschiedlich bewertet – und dies wird sich bei globalen Problemstellungen, so drängend sie auch sein mögen, nicht grundsätzlich anders verhalten. Schon die Debatte im Bundestag zum Schlussbericht der Enquete-Kommission zeigt, dass es hier grundlegende Differenzen gibt; die Redebeiträge und die Zwischenrufe dokumentieren dies anschaulich.[38] Bei der Diskussion um die Tobinsteuer oder eine Reform von WTO und IWF dürften die Meinungsunterschiede fast unüberwindbar werden.

4. Lösungsansätze und das Selbstverständnis der Parlamente

Nur zu ratifizieren und zu kommunizieren, was an anderer Stelle ausgehandelt wurde, schränkt die zentrale Stellung in Politik und Verfassungsgefüge sowie das Selbstverständ-

35 Vgl. als differenziertere Betrachtung zu dieser Rollenteilung, *Marianne Beisheim*, Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential – am Beispiel Klimapolitik, Bremen 2002, S. 370.

36 Vgl. dazu *Michael Zürn*, Regieren, a.a.O., S. 334 f. sowie Schlussbericht, a.a.O., S. 420. Zum Aspekt der Einengung der parlamentarischen Spielräume bei gleichzeitigem Erhalt der Verantwortlichkeit vgl. *Stefan Marschall*, Parlamentarismus, a.a.O., S. 381.

37 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 449.

38 Vgl. Stenographischer Bericht, a.a.O.; sowie: Kein Konsens beim Thema Globalisierung, in: Frankfurter Rundschau vom 28. Juni 2002.

 © VS Verlag

nis des Bundestags ein. Die Empfehlung der Enquete-Kommission, die Abgeordneten die international von Netzwerken oder Koordinations- und Kooperationsgremien ausgehandelten Rahmenrichtlinien legitimieren zu lassen, weist hier in die richtige Richtung.[39] Allerdings darf dabei nicht der Konstruktionsfehler begangen werden, das Parlament künftig bei den völkerrechtlichen Regelungen bereits im Vorfeld der Entscheidung einzubeziehen und es damit seiner, wie es im Bericht heißt, Rolle als „Exekutor" zu entledigen[40], es aber stattdessen zum „Exekutor" für alle anderen internationalen Rahmenrichtlinien zu machen.

Mit Blick auf das Parlament in Deutschland und die Erkenntnisse der Enquete-Kommission erscheinen zwei Strategien sinnvoll. Für den Bundestag selbst wäre ein erster Schritt, der Empfehlung zu folgen und eine zeitlich befristete „Task Force Globalisierung" einzusetzen, die erarbeitet, wie sich das Parlament organisatorisch und inhaltlich angemessen mit globalen Querschnittsfragen befassen kann. In einem solchen Gremium würde die Frage nach der Rolle des Parlaments im Mehrebenenmodell automatisch aufgeworfen und damit diskutiert werden müssen. Ebenso sinnvoll wie notwendig ist die Anregung, darüber nachzudenken, wie ressortübergreifendes Arbeiten im Parlament möglich werden kann – jenseits des Prinzips der „Federführung" für bestimmte Themen. Die vorgeschlagene Doppelmitgliedschaft der Abgeordneten in ihren regulären Bundestagsausschüssen und der Task Force Globalisierung erscheint als ein wichtiger Meilenstein, um die Verzahnung der globalisierungsrelevanten Themen mit den klassischen Politikfeldern innerhalb des Bundestages voranzutreiben. In der 15. Legislaturperiode haben sich einige Abgeordnete der SPD-Bundestagsfraktion beim Thema Krisenprävention unter dem Stichwort „Erweiterte Sicherheit" um eine solche ressortübergreifende Zusammenarbeit bemüht. Krisenregionen wie Südosteuropa, Afghanistan und der Irak waren der Anlass, um solche Kooperationen auszuprobieren. Kontinuierlich waren Fachleute aus Ministerien, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft und politischen Stiftungen sowie Politiker aus anderen europäischen Staaten in die Arbeit einbezogen. Dieses Vorgehen kann als Modell betrachtet werden und wartet auf Nachahmung.

Der zweite Schritt für den Bundestag bestünde darin, an bestehende Strukturen anzuknüpfen und diese auszubauen. Internationale Parlamentarierkonferenzen, Zusammenkünfte der Ausschussvorsitzenden aus Parlamenten verschiedener Länder, bi- beziehungsweise multinationale Gesprächsrunden ganzer Ausschüsse oder Arbeitsgruppen beziehungsweise Treffen zwischen deren Sprechern und Sprecherinnen können Zielvorgaben sein. Einiges davon existiert bereits in Ansätzen und muss lediglich intensiviert und vor allem koordiniert werden. Die binationalen Kontakte der Parlamentariergruppen und Gesprächskreise im Bundestag sind zahlreich und zum Teil sehr intensiv. Sie beziehen neben den Abgeordneten Botschafter, Minister, Verwaltungsbeamte und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen ein und tagen regelmäßig. Sie bilden bereits den Grundstock für die geforderten (informellen) Politiknetzwerke und können von bi- zu multinationalen Kontaktbörsen ausgebaut werden. Das gleiche gilt für den so genannten Parlamentarieraustausch, der beispielsweise zwischen deutschen und französischen Abgeordneten seit Jahren besteht. Zweck ist die gegenseitige Begleitung bei der parlamentarischen

39 Vgl. Schlussbericht, a.a.O., S. 442.
40 Vgl. ebenda, S. 446.

© VS Verlag

und außerparlamentarischen Arbeit, um Einblicke in die jeweiligen Kontexte zu erhalten und Harmonisierungen bei europäischen Themen zu erreichen. Um die internationalen Kontakte der Abgeordneten, aber auch der Fraktionen und Ausschüsse systematisch zu erfassen und auszuwerten, erscheint die Einrichtung einer Datenbank und Informationsbörse sinnvoll, auf die alle Abgeordneten zugreifen können. Hinzutreten könnte ein koordiniertes „Reisemanagement", das gezielt dem internationalen Kontakt- und Dialogausbau dient. Parlamentarische Delegationsreisen sind zurzeit reglementiert und nur in einem bestimmten Umfang möglich. Dies sollte auch nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr geht es darum, statt der Quantität der Reisen die Qualität durch Dokumentation und sinnvolle Evaluierung zu steigern. Bisher werden Reiseanlass, Gesprächspartner und Reiseberichte nur innerhalb des eigenen Fachausschusses ausgetauscht; eine Sammlung und Auswertung an zentraler, für alle Abgeordneten abrufbarer Stelle könnte die Kontakte optimieren, Austausch und Vernetzung zwischen den Abgeordneten und ihren internationalen Gesprächspartnern verdichten.

Gemessen an dem Wandel, den die Politikwissenschaft konstatiert, sind diese Anregungen erste kleine Wegweiser. Ausschlaggebend bleibt die Bereitschaft des Parlaments, sich und seine Rolle zu reflektieren. Hierzu hätte die Arbeit der AG Global Governance erste Impulse geben können. Dass dies nur in Ansätzen geschehen ist, liegt an den genannten Leerstellen im Konzept von Global Governance und kann auch damit erklärt werden, dass sich die parlamentarischen Realitäten mit ihren – auch informellen – Abläufen, Prozessen und Kommunikationsstrukturen der wissenschaftlichen Wahrnehmung oftmals entziehen. Der Blick von außen auf das Parlament geht zum Teil mit einer eher belehrenden als wertschätzenden Haltung einher. Fachliches Know-how kann jedoch nur dann erfolgreich angebracht werden, wenn die Zielgruppe gekannt und verstanden wird.

Soll das Global Governance-Konzept umgesetzt werden, braucht es dazu Verbündete. Diese sind auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und anderer ziviler Akteure vermutlich leichter zu finden als in den traditionellen politischen Institutionen, denn für die Erstgenannten bedeutet es einen Zugewinn an politischem Gestaltungsspielraum, für die anderen aber eine Teilung von Macht. Es sollte künftig darüber diskutiert werden, ob nicht diese Teilung der Macht auch Teilung der Verantwortung nach sich ziehen muss. Das würde bedeuten, dass Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen einen Teil der Vermittlungs- und Rechtfertigungsaufgabe übernehmen – und zwar nicht nur ihren Mitgliedern gegenüber, sondern in die gesamte Gesellschaft hinein. Hier ist eine Diskussion zwischen allen am politischen Prozess Beteiligten notwendig, wie sie die Enquete-Kommission – leider ungehört – angemahnt hat. Dabei könnte sich dann auch erweisen, ob die jüngst in der Politikwissenschaft angestellten Überlegungen zum „Neoparlamentarismus"[41] und zur „Legitimitätskrise nationalstaatlicher Demokratien"[42] weiterführen beziehungsweise zutreffen.

41 Unter diesem Stichwort plädiert *Stefan Marschall*, Parlamentarismus, a.a.O., S. 273 ff. und S. 291, für eine realistische Parlamentarismustheorie und sieht Parlamente als „lernende Institutionen", die sich den wandelnden Anforderungen anpassen. Ähnlich argumentiert *Arthur Benz*, der von verantwortungsbewussten Abgeordneten und Fraktionen spricht, die der Selbstentmachtung entgegenwirken können, vgl. *Arthur Benz*, Postparlamentarische Demokratie, a.a.O., S. 267.

42 *Steffen Schneider/Frank Nullmeier/Roland Lhotta/Zuzana Krell-Laluhová/Achim Hurrelmann*, Le-

 © VS Verlag

5. *Fazit: neue Antworten und viele Fragen*

Das Kapitel Global Governance im Schlussbericht der Enquete-Kommission enthält neue Herausforderungen für die Politik und weist damit über die rein politikwissenschaftlichen Überlegungen hinaus. Umso mehr müssen sich Politik und Wissenschaft aber fragen lassen, warum sie die Chance zur „Demokratisierung der Demokratie" nicht genutzt und diese Aufforderung vor allem auf die Einbeziehung internationaler Akteure oder die internationalen Institutionen bezogen haben. Die politische Ebene hat das eingebrachte Know-how kaum zur Kenntnis genommen und damit verkannt, dass gerade den nationalen Parlamenten der Verlust von Funktionen droht, wenn sie sich an den Überlegungen zu ihrer künftigen Rolle in einer sich globalisierenden politischen Welt nicht beteiligen. Sie geraten zwischen die Mühlen alter und neuer Begehrlichkeiten. Aber auch die Wissenschaft muss darüber nachdenken, wie sie ihre Ideen und Ergebnisse besser in die politische Praxis transportiert. Wenn ihr dies bereits in dem Moment nicht gelingt, in dem sie vor Ort in die parlamentarischen Prozesse einbezogen ist, stellt sich generell die Frage nach dem Sinn ihrer Beratungsleistungen.

Es bleiben also viele Fragen offen. Diese können nur im Zusammenspiel zwischen Wissenschaft und Politik, Theorie und Praxis beantwort werden. Die Balance zwischen Vision und Pragmatismus muss gelingen, damit das Konzept Global Governance Verbündete in der politischen Praxis findet, die an seiner Ausgestaltung mitwirken.[43] Die Politik hat den Auftrag, über den Tellerrand der existierenden politischen Praxis hinauszublicken und den Wert der „regulativen Idee" anzuerkennen, um sich schrittweise den neuen Bedingungen anzupassen. Die Wissenschaft wiederum hat die Aufgabe, die politische Praxis in ihre Konzepte einzubauen, damit ihr nicht der Vorwurf des Illusionären gemacht werden kann.[44] Solange das Global Governance-Konzept sich jedoch nicht ernsthaft mit den Parlamenten auseinandersetzt und kaum Perspektiven aufzeigt, die einen Anreiz bieten, Macht zu teilen und eine neue Rolle anzustreben, fehlen wichtige Verbündete, die Initiator und Motor für die Umgestaltung der politischen Arena sein können. Bevor Parlamentarier zu Mittlern und Kommunikatoren globaler Belange gegenüber der Bevölkerung

gitimationskrise, a.a.O., weisen nach, dass diese Krise vor allem in der wissenschaftlichen Debatte konstatiert wird, sich in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit länderübergreifend aber nicht widerspiegelt. Das Autorenteam stellt in Übereinstimmung mit *Stefan Marschall* fest, dass das Ausmaß an legitimatorischer Instabilität politischer Systeme von der Wissenschaft überschätzt wird und statt eines Bruchs oder Verfalls der nationalstaatlichen Institutionen eher ein „schleichendes Hineinwachsen" in ein internationales Mehrebenenmodell zu erwarten ist.

43 Einen Weg, um Realität und Vision zu verbinden, zeigen Arbeit und Vorgehensweise des Komitees für eine demokratische UNO (KDUN) auf, die an existenten Strukturen und Denkweisen ansetzen, um davon ausgehend eine Strategie zur schrittweisen Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UN (UNPA) zu entwickeln. Mit ihrem Konzept, das die Parlamente als Basis wählt, haben sie bereits die aktive Unterstützung deutscher und schweizerischer Abgeordneter gewonnen. Vgl. www.kdun.de/de/projekte/unpa/index.html sowie den Antrag „Für eine parlamentarische Dimension im System der Vereinten Nationen", Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/3711, Berlin 22. September 2004, der am 23. September 2004 im Parlament einstimmig angenommen wurde (Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht, 126. Sitzung, Plenarprotokoll 15/126, Berlin 23. September 2004).

44 Vgl. zu diesen Forderungen nochmals *Stefan Marschall*, Parlamentarismus, a.a.O., S. 288 ff. und 318.

© VS Verlag

werden, müssen sie selbst von ihren neuen Aufgaben und Funktionen überzeugt sein. Politik und Wissenschaft haben also noch eine lange Wegstrecke vor sich, um sich über „Macht oder Ohnmacht der Politik" im Zeitalter der Globalisierung zu verständigen.[45]

Hanne Weisensee

45 So der Untertitel der beiden Anhörungen der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Fragen" zu Global Governance im Dezember 2000 und Januar 2001.