

Parlamentarisierung der Weltpolitik – Ein skeptischer Warnruf

Prof. Dr. Harald Müller

Exzellenzcluster
Die Herausbildung normativer Ordnungen

www.normativeorders.net

Fachbereich 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft /

Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

Universität Frankfurt, Institut für Politikwissenschaft, Robert-Mayer-Str. 5, 60054 Frankfurt
am Main

mueller@hsfk.de

Erschienen in:

Regina Kreide/Andreas Niederberger (Hrsg.), Transnationale Verrechtlichung.
Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik, Frankfurt a. M. 2008



Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

Parlamentarisierung der Weltpolitik – Ein skeptischer Warnruf

Harald Müller

In diesem Aufsatz konzentriere ich mich auf einen wichtigen und überaus kühnen, praktisch-politischen Vorschlag des Projekts der kosmopolitischen Demokratie (Archibugi/Held 1995; Archibugi et al. 1998; Beck 2004; Held 1998): auf die Parlamentarisierung der Weltpolitik (Übersicht bei Bienen et al. 1998). Das kosmopolitische Projekt unterstellt, dass die Vergemeinschaftung der Menschheit einen Grad erreicht hat, der es erlaubt oder gar erfordert, die Herstellung von Recht – einschließlich von Weltbürgerrecht (Brunkhorst et al. 1999) und die Kontrolle seiner richtigen exekutiven Anwendung in die Hände einer globalen Legislative zu geben.

Den Vereinten Nationen (VN), so wie sie heute konstruiert sind, wird eine einseitige Interessenvertretung der Exekutiven vorgehalten. Die Gründung eines Weltparlaments soll diesen Zustand dahingehend verändern, dass Repräsentativität und Gewaltenteilung auch auf der Ebene der »Global Governance« zum Tragen kommen. Deren Fehlen wird als gravierendes Demokratiedefizit vermerkt, weil auf diese Weise, so die Kritik, die Exekutiven unter sich bleiben und unkontrolliert Weltrecht setzen, das die Bürgerinnen und Bürger bindet, ohne ihnen die erforderliche Mitsprache über ihre gewählten Vertreter zu gewähren. Unter den praktisch-institutionellen Vorschlägen des Projekts der kosmopolitischen Demokratie ist die Parlamentarisierung vielleicht der weitestgehende, weil sie die stärksten Eingriffe in die bestehende Struktur, aber auch in die dieser zugrunde liegende »Governance«-Philosophie beinhaltet.

Vermutlich spielt in der Forderung auch ein starkes politisch-symbolisches Motiv mit. Die internationale Organisation gilt als ein Produkt des Westfälischen Systems, der alten Staatenwelt. Schon Kant hatte auf den Haager Kongress hingewiesen, eine von Botschaftern der Potentaten und Republiken Europas beschickte Dauerkonferenz, die für einige Jahre versuchte, die Angelegenheiten des Kontinents auf möglichst reibungsfreie, das heißt diplomatische Weise zu regeln – die Keimzelle seines *Foedus Pacificum*, wie Kant hoffnungsvoll befand (1798, § 61).

Das Konzert Europas – eine weitere in der Friedensstiftung leidlich erfolgreiche internationale Institution –, mit seinem Zweck, den Frieden zwischen den großen europäischen Staaten aufrechtzuerhalten, funktionierte in der Phase zwischen dem Wiener Kongress und dem Krim-Krieg 1854 erst recht, dann schlecht, (Holbrad 1970). Der Völkerbund schließlich war der erste groß angelegte Versuch, kollektive Sicherheit zwischen den Staaten weltweit zu stiften.

Alle drei Beispiele, denen schließlich die Vereinten Nationen als der bislang weitestgehende und beharrlichste Versuch einer »Global Governance« durch interstaatliche Regelung folgten, datieren weit vor der Entdeckung der »Globalisierung«; sie sind insoweit Kinder des »Westfälischen Systems« und nicht der post-westfälischen »Dritten Moderne« (Beck 2004), der das kosmopolitische Projekt verschrieben ist. Bei den Vereinten Nationen ist dieses Urteil so eindeutig nicht. Sie wurden nahezu zeitgleich mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond aus der Taufe gehoben. Alle drei Instanzen stellten den Versuch dar, auf die wachsende Verflechtung der Wirtschaftswelt zu antworten und mit einer solchen klugen Antwort eines ersten Ansatzes zur »Global Governance« den fatalen Folgen einer unregelmäßig und unbewältigten Interdependenz entgegen zu wirken (Ikenberry 1989).

Gleichwohl weist die genannte Pédigree der Vereinten Nationen daraufhin, dass die Internationale Organisation der Globalisierung vorangeht. Die reine Internationale Organisation ist daher auch der Fundamentalbegründung des Kosmopolitismus, der auf die Globalisierung als notwendige Bedingung seiner heutigen Berechtigung rekurriert, vorgängig. Ihre originäre Aufgabe ist zunächst nicht das »gute Regieren« für und über die Weltgesellschaft, sondern die Wahrung des Friedens in einer noch nicht hinreichend verrechtlichten und insoweit anarchischen Ordnung der Nationalstaaten (Czempiel 1986, Kap. 2.2). Die Parlamentarisierung der Internationalen Organisation, die deren klassische interstaatliche Form als »Club der Exekutiven« überwindet, kann deswegen getrost als bedeutsames Signum des Neuen gewertet werden, durch das die Theorie kosmopolitischer Demokratie die Zeitenwende bezeichnen und den eigenen Geltungsanspruch erweisen möchte.

Ich betrachte dieses Projekt mit großer Skepsis, wenn nicht sogar mit erheblicher Besorgnis. Wie ich andernorts (Müller 2005) begründet habe, halte ich es unter geltenden weltpolitischen Umständen in allen vorgelegten Formen für äußerst konfliktrichtig und gewalthaltig, ein im Kern euro- oder atlantozentrisches Hegemonialprojekt. Denn die nichtdemokratischen Staaten, die zur weltweiten Staatengemeinschaft eben auch gehören, sollen zur Unterwerfung unter ein System genötigt werden, das ihnen fremd ist. Gegenüber der kosmopolitischen Idee universaler Parlamentarisierung sprechen überdies noch eine Reihe von praktischen Problemen und funktionalen Überlegungen.

Denn Parlamentarismus ist kein Abstractum. Es geht um greifbare Körperschaften, in denen lebende Menschen Funktionen wahrnehmen, für die Haushaltsmittel und unterstützendes Personal bereitgestellt werden, die irgendwo tagen und ihre Büros haben müssen. Diese Leute müssen konkrete Zwecke verfolgen, jemanden repräsentieren, tagtäglich ihren Aufgaben nachgehen, von jemandem nach vereinbarten Regeln gewählt werden. Und irgendwie sollten alle diese Kriterien für ein real existierendes Parlament in einer vernünftigen Beziehung zu denjenigen Anforderungen stehen, die wir normalerweise an eine parlamentarische Vertretung stellen.

In den folgenden Erörterungen werde ich daher zunächst die theoretischen und praktischen Schwierigkeiten aufführen, die sich aus den Aufgaben eines Parlaments im Sinne der Theorie parlamentarischer Demokratie in verschiedenen Varianten ergeben. Mein konfliktpolitischer Einwand bezieht sich dann auf den inhärent exklusionären Charakter des Parlamentarisierungsprogramms. Zuletzt gehe ich auf das profunde Missverständnis über den Charakter des für Global Governance unter heutigen Umständen benötigten Rechts ein, das den Parlamentarisierungsideen zugrunde liegt. Ich schließe mit Überlegungen zur Behebung des richtig diagnostizierten Demokratie-Defizits der »neuen Staatsraison« (Wolf 2000).

1. Praktische Probleme der Parlamentarisierung der Vereinten Nationen

1.1 Repräsentation

1.1.1 Repräsentation und Fragmentierung der Welt

Die erste Funktion des Parlaments ist die Repräsentation. Das klingt zunächst unproblematisch (gleiche und faire Wahl natürlich vorausgesetzt): Das Parlament repräsentiert diejenigen, die es gewählt haben. Dahinter steckt jedoch das Kardinalproblem

jeglicher Staatlichkeit: Wie man aus der Vielfalt einer nach Interessen fragmentierten Gesellschaft einen einheitlichen politischen Willen formt. Das Parlament – so der Kniff der Parlamentarismustheorie Ernst Fraenkels – kann das, weil ein »hypothetischer« Volkswille vorausgesetzt werden kann, auf dem die parlamentarische Debatte basiert und den die parlamentarische Arbeit letztlich umsetzen soll (Hofmann/Riescher 1999: 28 f.). Diese Überlegung setzt jedoch einen Grad an Vergemeinschaftung voraus, der weltweit jetzt und in absehbarer Zeit nicht besteht. Es gibt keinen »hypothetischen« Volkswillen zwischen den Fidschi-Inseln und Weißrussland, zwischen Kenia und Kanada, zwischen China und der Schweiz. Weder das Band der Nation als »vorgestellter Gemeinschaft« (Anderson 1991) noch eine tatsächlich gewachsene gemeinsame Kultur oder das hinreichend dichte normative Netzwerk eines ausgehandelten Systems positiven Rechts verbietet den »Volkswillen«, den zu verwirklichen das Parlament angetreten ist.

Es bleibt dann nur die andere Hälfte von Repräsentation: die Vertretung der fragmentierten Interessen. Genau das war für einen großen Teil der Parlamentstheoretiker aber ein hochriskantes Projekt: Die auseinanderstrebenden Interessen, die nicht mehr durch ein Band tatsächlicher, kultureller oder verrechtlicher Gemeinsamkeit zusammengehalten werden, bilden ein Konfliktsystem mit eskalierender Tendenz (Hofmann/Riescher 1999: Kap. III.3). In der gegenwärtigen Staatenwelt wird es durch die gewachsene Kultur der Diplomatie zusammengehalten. Dieses Moment geht dem Weltparlament jedoch ab: Hier sitzen ja Leute aus den Mitgliedsländern, die ihre lokalen oder regionalen Wähler vertreten und diesen nahe sein sollen; sie sind gerade nicht durch die wenigstens ansatzweise vergemeinschaftende Schule der Diplomatie (Jönsson 2002; Müller 1994, 2004) gegangen; dies wäre dem Repräsentationsgedanken geradezu zuwider. Infolgedessen fehlt auch noch der dünne Film von Gemeinsamkeit, der es den Diplomaten unter erheblichen Mühen gelegentlich möglich macht, inkrementale Fortschritte in der internationalen Rechtsentwicklung zu erzielen.

Denn trotz (vorschnell) antizipierender Diagnose einer emergenten »Weltkultur« (Meyer 2004) besteht der Trend eben aus dem parallelen Voranschreiten von Globalisierung und Fragmentierung. Sowenig es Sinn macht, nur die Kräfte der Fragmentierung zu berücksichtigen (Huntington 1996), sowenig hilft es weiter, sie zu verdrängen und einem unrealistischen Ausmaß von kultureller und normativer Vergemeinschaftung das Wort zu reden. Die von der Globalisierung und kulturellen Penetration traktierte Partikularität wehrt sich bis hin zur ethnozentrischen, nationalistischen oder fundamentalistischen »Identitätspolitik« (Meyer 2002). In einem Weltparlament werden sich beide Strömungen wiederfinden; wenn nicht alles täuscht, werden die partikularistischen Kräfte die universalistischen zunächst einmal überwiegen. Denn es sind die Länder mit der Bevölkerungsmehrheit, die das »Eigene« erst einmal gegen das seit Beginn der Neuzeit auf sie eindringende Fremde bewahren zu müssen glauben.

Die Parlamentarismustheoretiker von der frühen Neuzeit bis heute haben das Fragmentierungsproblem zunächst unter konfessionellen, danach vorwiegend unter sozialen Gesichtspunkten debattiert: Wie ist in einer Gesellschaft mit erheblicher sozialer Stratifikation ein »Volkswille« zu repräsentieren? Die Welt, für die das VN-Parlament diesen »Willen« darstellen soll, ist jedoch nicht nur entlang sozialen, sondern noch mehr entlang kulturellen Fronten fragmentiert. Umso unmöglicher ist es, diese erste Funktion zu erfüllen.

1.1.2 Praktische Probleme der Repräsentation

Nehmen wir für einen Moment an, Fragmentierung sei realiter überwindbar. Wie könnte das geschehen? Vom gegenwärtigen Zustand der Welt ausgehend am wahrscheinlichsten durch

nationale oder kulturelle (zivilisatorische) Koalitionen repräsentierter Großgruppen, also durch die Fraktionen der großen Mächte. Bei strikt proportionaler numerischer Repräsentation würden Indien und China zusammen 40 Prozent der Parlamentarier stellen. Mit Indonesien und Bangladesh, mit Brasilien und Nigeria, mit Russland und den USA wäre die erforderliche Mehrheit nahezu gewährleistet. Tocquevilles »Tyrannei der Mehrheit« ist als Menetekel sichtbar (1840: 134–139). Der Grad der Vergemeinschaftung der so genannten internationalen Gesellschaft stellt jedenfalls Majorisierungsgelüsten der dazu Fähigen wenig in den Weg. Ist das die universale Demokratie, auf die wir zusteuern wollen?

Bei näherem Hinsehen stellen sich weitere praktische Probleme einer tragfähigen Konzeption globaler Repräsentation in den Weg. Es wird deutlich, dass ein irgendwie überzeugendes Konzept für die Universal-Parlamentarisierung nicht vorliegt. Ungelöst ist das Problem, wie zwischen den Repräsentanten demokratischer, also gewählter, und nichtdemokratischer Länder unterschieden werden soll (ein um so peinlicheres Versäumnis, als nach einem genauen Proporz chinesische Abgeordnete etwa ein Viertel bis ein Fünftel des Weltparlaments stellen müssten). Wie Proportionalität erreicht werden kann, wenn der Bevölkerungsunterschied zwischen kleinstem und größtem Land nicht, wie in der EU (wo es auch schon Schwierigkeiten bereitet) etwa 1:320, sondern 1:220 000 beträgt, ist auch schleierhaft. Die großen Nichtdemokratien vom Weltparlament auszuschließen, scheint auch keine gute Idee zu sein, wenn die Zustimmung dieser Länder (zumindest Chinas) zur Änderung der Charta benötigt wird – obgleich die universal verbindliche Rechtsproduktion exklusiv durch internationale Organisationen der Demokratie in neokonservativen Überlegungen favorisiert wird (Frum/Perle 2004).

Ein zweites Problem besteht in der Frage des Wahlsystems, das heißt der Entscheidung zwischen den Polen eines Mehrheits- oder Verhältniswahlrechts. Nun mag es auf den ersten Blick so erscheinen, als könne das – wie in der EU – getrost den jeweiligen Verfassungen der einzelnen Länder überlassen werden. Bei eingehender Überlegung ergeben sich hieran jedoch Zweifel. Das Verhältniswahlrecht bringt die Vielfalt mehr zur Geltung und gibt Minderheiten eine stärkere Position. Vermutlich ist das in einem Weltparlament entschieden erwünscht, und zwar gerade wenn es über Fraktionsbildungen über nationale, regionale oder kulturelle Grenzen hinweg geht; eine solch transregionale, transkulturelle politische Strukturierung ist für die Leistungsfähigkeit eines Weltparlaments hinsichtlich der Behandlung und Beilegung von Konflikten von herausragender Bedeutung. Wäre etwa in einem demokratischen China oder in einem demokratischen Indien Mehrheitswahlrecht gegeben, müsste man darüber besorgt sein, ob sich im Weltparlament hierdurch nicht äußerst verzerrte Repräsentationen von Weltanschauung (oder Kulturnationalismus) ergeben könnten. In einer politisch-kulturell relativ homogenen politischen Gemeinschaft wie der EU ist dieses Risiko gering und daher zu verschmerzen; und trotzdem war es für manche Partner unendlich schwer, dem größten Partnerland, Deutschland, die relativ größte parlamentarische Delegation zuzugestehen. Auf globaler Ebene kann ein derartiges Übergewicht nahezu bedrohlich wirken.

Der Vorschlag, die Interparlamentarische Union (IPU) zum Keim dieses Parlaments zu machen (Zöpel 2005), überzeugt gleichfalls nicht; denn diese Abgeordneten sind nicht vom Volk, sondern von ihren Parlamenten gewählt. Dazu zählen auch der chinesische Volkskongress und die saudische Majlis, in der vom König genannte Vertraute als »Repräsentanten« sitzen. Die IPU stellt also keine Volksvertretung, sondern eine Honoratiorenversammlung der politischen Eliten dar, denen es an jeglicher Vernetzung mit den Bevölkerungen der Entsendestaaten fehlt. Gegenüber den in den Vereinten Nationen heute

noch dominierenden Exekutiven haben selbst die Vertreter der westlichen Demokratien in diesem Gremium das Handicap, dass ihre Wahl auch in Demokratien nicht durch die Verfassung geregelt wird. Als von den Bürden der Entscheidung entlastetes Forum eines globalen Dialogs ist die IPU viel wert. Hier werden wenigstens Fragmente wechselseitiger Kenntnisnahme in die nationalen Parlamente getragen. Dort entstehen Inseln von Weltkenntnis, Ansätze von Verständnis, wie die anderen Kulturen und Regionen politisch »ticken«. Für die Übernahme regelrechter parlamentarischer Funktionen auf globaler Ebene mit dem – kosmopolitischen – Ziel, Demokratiedefizite dort zu beheben, ist dieses Gremium jedoch nicht geeignet. Vielmehr würde einer demokratie-defizitären Weltorganisation ein weiteres Organ beigegeben, das unter demokratisch-normativen Gesichtspunkten gleichfalls eklatante Mängel aufweist.

1.1.3 Pseudokorporatismus als Lösung?

Einen anderen Weg sind Andrew Kuper (2004: Kap. 3, Kap. 4.3.) und David Held (1998: 274) gegangen. Sie erinnern sich der Argumentation, dass die gesellschaftliche Basis der Universaldemokratie gerade nicht in den Nationalstaaten, sondern in denjenigen Akteuren aufzusuchen sei, deren Aktivitäten und Identitäten deren Grenzen überschreiten. Universaldemokratie sollte also, so die Überlegung, Transnationalismus, nicht Nationalismus, reflektieren. Damit könnte nun freilich die oben entfaltete Konfliktproblematik eines Parlaments, das die kulturell-politischen Frontlinien widerspiegelt und reproduziert, überschritten werden, wenn man es von vornherein aus den Grenzgängern und Mauerspringern zusammensetzt, deren Mentalität keine partikuläre Borniertheit begrenzt, sondern die Welt als Ganzes fest im Horizont hat. Aus dieser Problemlösung ergeben sich aber neue, größere Probleme.

Kuper will ein universales legislatives Organ aus »gesellschaftlichen Gruppen« von Nichtregierungsorganisationen bis zu multinationalen Unternehmen zusammenstellen. Durch die Hintertür wandert hier eine ständisch-korporatistische Struktur in die Universaldemokratie ein, über deren Repräsentativität gar keine Auskunft mehr gegeben werden kann – was ist daran demokratisch? Nach Held, der eine ähnliche Konstruktion vorschlägt, soll diese seltsame Kammer durch einen konstitutionellen Akt zwischen Staaten, Bewegungen und Organisationen gegründet werden.

Nach welchen Kriterien aus den Zehntausenden von »Kandidaten« die rechtsfähigen ausgewählt werden sollen, sagt er uns nicht – ein deutliches Zeichen für die jämmerliche Untertheoretisierung des Nichtregierungssektors in den einschlägigen Konzeptionen. Über die Beziehungen von Nichtregierungsorganisationen zu den Vereinten Nationen ist intensiv geforscht worden. Fraglos bereichern sie den Willensbildungsprozess (Brühl 2003; Deitelhoff 2006). Das wechselseitige Verhältnis ist jedoch zu komplex, um mit dem Begriff »Demokratisierung« auch nur annähernd beschrieben zu werden (Martens 2005). Hinzu tritt, dass der Nichtregierungssektor bekanntlich keine demokratische Legitimation besitzt, sondern seine Kraft aus den ihm freiwillig zugeführten Ressourcen und dem Erfolg öffentlicher Mobilisierung bezieht. Manche dieser Organisationen mangelt es auch an internen demokratischen Strukturen (Beisheim 1997); durch das korporatistische Zusammenschalten mit Unternehmen, vielleicht auch Kirchen, werden sie nicht demokratischer.

Dies sind riskante Kriterien für Repräsentativität. Legitimität durch materielle Ressourcenmobilisierung kann zu einer brutalen Stratifikation des politischen Einflusses führen, der über das heute in Demokratien Gegebene noch deutlich hinausgeht. Legitimität durch öffentliche Mobilisierung kann auch durch den Mob vorgetäuscht werden. Keine der

beiden Repräsentationsindikatoren hat die Validität einer freien Wahl. Warum der ohnedies hohe politische Einfluss multinationaler Unternehmer noch durch ihre Integration in das politische System verdoppelt werden soll, das sie dann von außen und von innen gleichzeitig bearbeiten können, bleibt unter den Perspektiven einer kritischen Demokratietheorie unerfindlich.

1.1.4 Zu lose Bindung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten

Repräsentativität kann durch eine weitere Form von Institutionalisierung erreicht und/oder verstärkt werden: durch die Vernetzung des Parlaments in die Gesellschaft hinein und eine darauf gründende Responsivität (Patzelt 2003: 20–25). Auch in dieser Hinsicht steht das Weltparlament vor Hindernissen, die vorerst unüberwindlich sind. Die Zahl der in den einzelnen Ländern gewählten Parlamentarier ist weitaus zu gering, die entsprechende Arbeitslast zu groß, um eine solche Vernetzung leisten zu können. Damit bleibt das Parlament auf »entgegenkommende« Bemühungen der an Vernetzung interessierten Kräfte angewiesen. Diese Konstellation verspricht jenen Kräften privilegierten Zugang zum Weltparlament, die an einzelnen Fragen eminent interessiert und dementsprechend einsatzfreudig und mit finanziellen und informationellen Ressourcen gut ausgestattet sind. Das sind in aller Regel die Wirtschaft, professionelle Verbände und einzelne, große, transnationale Nichtregierungsorganisationen. Auf der Strecke bleiben breitere und diffusere Interessen sowie diejenigen, die sich keine Lobby leisten können. Die Überlegenheit des konzentrierten, ressourcenreichen Interessentypus und seiner Organisation, die aufgrund der Anreizsysteme bereits in nationalstaatlich organisierten Demokratien zum Tragen kommt (Downs 1957), wird sich bei den höheren Kosten der Vernetzung mit dem Weltparlament und dem relativ geringeren Aufmerksamkeitsfenster der Abgeordneten noch drastischer durchsetzen.

Und ein letztes Bedenken steigt unter dem Repräsentationsaspekt auf, wenn man sich die strenge Bedingung vor Augen hält, dass die Repräsentierten gegenüber den Repräsentierenden über die Möglichkeit praktischer Konfliktaustragung – mit den Mitteln der Meinungs- und Versammlungsfreiheit zwischen den Wahlen sowie durch ihr periodisches Wahlrecht – verfügen müssen (Patzelt 2003: 18). Die Distanz zwischen Parlament und Repräsentierten lässt es auf absehbare Zeit als ausgeschlossen erscheinen, dass ein solcher Konfliktaustrag möglich wird, einfach dadurch, dass die Repräsentationstätigkeit nicht auf dem Wahrnehmungsschirm der Repräsentierten erscheint. Die Erfahrungen mit dem Europaparlament sind ernüchternd; seine Wahrnehmung durch Wählerinnen und Wähler ist von großer Unkenntnis (über Befugnisse wie über Aktivitäten) gekennzeichnet. Sinkende Wahlbeteiligung reflektiert exakt diese Unkenntnis (Dreischer 2003). Für ein Weltparlament wäre ein noch größerer Diskonnekt zu erwarten.

2.2 Zwang zum Begründungsdiskurs und Deliberation

John Stuart Mill (Schmidt 2000: Kap. 1.7) hat die wesentliche Aufgabe des Parlaments darin gesehen, die Willkür exekutiver Herrschaft dadurch zu konterkarieren, dass diese gezwungen wird, politische Entscheidungen – etwa Steuererhebung und Gesetze – rational zu begründen. Willkür wird so der Ratio unterworfen, Regieren wird nicht nur durch die Repräsentanten des Volkes kontrolliert, sondern durch diesen Kontrollvorgang, der zur Argumentation zwingt, auch vernünftiger.

Aus diesem Grundgedanken hat sich die moderne Version der partizipatorischen, deliberativen Demokratietheorie entwickelt (Habermas 1994, 1999; Schmalz-Bruns 1995).

Sie zielt darauf ab, Bürgerin und Bürger in den Strom der Argumentationen und Gegenargumentationen einzubinden, die in der Auseinandersetzung über das für das Gemeinwesen Beste – mit gebührender Rücksicht auf den bestehenden Entscheidungszeitdruck – bemüht ist, unter den verschiedenen Handlungsoptionen zu optimieren.

Eine wesentliche Grundlage dieses demokratietheoretischen Ansatzes ist die Annahme, die Bürgerpräferenzen seien nicht exogen, sondern selbst einer Evolution im Diskursgeschehen unterworfen (Schmidt 2000: 254). Präferenzen und Diskurs halten sich demnach gegenseitig aufrecht. Sie entwickeln eine gemeinsame Dynamik in dem steten Bemühen, das Verallgemeinerungsfähige in den fragmentierten Diskursbeiträgen aufzudecken und in das gemeinsame Normensystem der gesellschaftlichen Einheit zu überführen. Das noch geltende Ausmaß von Fragmentierung in der Welt macht jedoch von vornherein fraglich, ob diese Wechselwirkung sich einstellen kann. Die Distanz zwischen Repräsentierten und Weltparlament ist unverhältnismäßig lang. Die Referenzsysteme sind extrem gespreizt (weshalb man sich im gegenwärtigen internationalen System der Dolmetscherdienste der Diplomatie bedient). Es scheint daher wenig wahrscheinlich, dass sich zwischen den beiden Extremen ein produktiver Mittelweg einstellen kann: zwischen zahlreichen parallel geführten Diskursen zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, die aber im Parlament nicht zu einem Universaldiskurs zusammengeführt werden können an dem einen Pol; und einem gelingenden Parlamentsdiskurs, der an die Basis nicht mehr vermittelbar ist, an dem anderen.

Schon auf den ersten Blick fällt ein trüber Schatten auf die Hoffnung, universale Repräsentation könnte auch nur minimalen Anforderungen an das partizipatorische, diskursive Modell genügen. Bekanntlich hat sich Benjamin Barber mit besonderer Inbrunst mit diesen Anforderungen herumgequält und dem Bürger die »Meisterschaft in Partizipation« abverlangt (1998). Das ist in jedem Fall ein großes Wort. Bei der Distanz zwischen lokaler Borniertheit und weltpolitischem Geschehen, an das der jeweilige Parlamentarier (die Parlamentarierin) Anschluss finden soll, wären Bürgerin und Bürger bereits mit der Gesellen- oder Lehrlingsschaft überfordert. Wie sollen sie ihrem Repräsentanten noch deliberativen Input leisten, wie sollen sie seine Leistungen für die lokalen Interessen vor dem Hintergrund einer universalen Gemeinwohl-idee beurteilen? Selbst wenn man eine solche Idee für rekonstruierbar hält (siehe kritisch dazu den folgenden Absatz), sind die »technischen« Schwierigkeiten der Verständigung darüber – Distanz und Milliarden von Beteiligten – eine kaum überwindbare Hürde jedes Modells, welches parlamentarische Repräsentation mit deliberativen Ansprüchen verknüpfen wollte.

Nun sind Argumente, die als Begründungen dienen, nur im Rahmen eines Bezugssystems möglich, das festlegt, was als guter Grund, das heißt als Referenz für ein Argument, gelten soll. Besteht unter den Argumentierenden hierüber keine Einigkeit, stößt jede Begründung bei der Hörschaft ins Leere. Argumente sind damit in epistemisch/moralischen Gemeinschaften gegründet, die weitgehend darüber übereinstimmen, was »ist«, das heißt hinsichtlich der Realität »out there« sowie darüber, welche Zweck/Mittel-Verhältnisse dort gelten und welche ethischen Prinzipien »richtig« sind. Damit ist klar: Das Parlament als Forum für Begründungsdiskurse setzt eine halbwegs gemeinsame Kultur unter den Parlamentariern voraus. Wo diese Bedingung nicht erfüllt ist, argumentiert man ins Blaue hinein: Man kann sich nicht darauf verlassen, dass die anderen Diskursteilnehmer eigenen Realitätsprinzipien oder die eigenen ethischen Normen teilen. Wie soll da Einigkeit über gute Gesetzgebung erzielt werden?

Raymond Cohen (1999) hat in seinen Forschungen über diplomatische Verhandlungen herausgefunden, dass die Einigung auf Lösungen in den letzten Jahrzehnten dadurch

schwieriger geworden ist, dass die Verhandelnden zunehmend politisch Ernante und Angehörige von eigentlich innenpolitisch eingeordneten Ministerien sind, die durch die Wirkung der Globalisierung schrittweise immer mehr grenzüberschreitende Aufgaben wahrzunehmen haben und daher zwangsläufig mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus anderen Ländern Regelungen für ihren Verantwortungsbereich finden müssen. Beide Personengruppen haben das Merkmal gemeinsam, nicht durch die Schule diplomatischer Kultur gegangen zu sein. Genau das gilt auch für die Parlamentarier. Cohens Befunde stützen daher das bereits oben gemachte Argument, dass dieser Mangel ein beträchtliches Verständigungshindernis ist. Im Verlauf eines Begründungsdiskurses wiegt das schwer.

Peter Graf Kielmansegg (1996) hat schon gegenüber der Europäischen Union eingewendet, die Gemeinsamkeiten seien immer noch zu gering, um von einem »europäischen Volk« zu sprechen, das als gemeinsamer Träger des Gemeinschaftsgedankens verfassungsgründend sein könne. Mit der Verneinung einer solchen Gemeinschaftlichkeit entfällt auch die Vorstellung eines auf ein gemeinsames Referenzsystem gegründeten Diskurs: Es gibt einfach kein hinreichend geteiltes Hintergrundwissen (einschließlich »Wertewissens«), auf das sich die erforderliche kommunale Ethik eines europäischen Diskurses stützen ließe. Nun mag man hinsichtlich Europas anderer Meinung sein als Kielmannsegg; man mag guten Gewissens glauben, die Vergemeinschaftung habe solche Fortschritte gemacht, dass die Grundlagen für einen tragfähigen Wertediskurs bereits vorhanden seien. Man wird Kielmanseggs Argument jedoch auf jeden Fall für die Welt als Ganzes ernst nehmen müssen: Auf welcher Wertgrundlage soll das universale Parlament über »Gesetzesvorhaben« disputieren?

Betrüblicherweise fällt damit das VN-Parlament als Forum auch für Begründungsdiskurse aus. Es ist schwer vorstellbar, dass der Präsident des Sicherheitsrats oder der Generalsekretär eine Begründungssprache finden kann, die der Mehrzahl der Parlamentarier vor dem Hintergrund ihrer je eigenen Argumentenkataloge einleuchten kann. Wer eigentlich die »Regierung« ist, die zu solchen Begründungen genötigt werden soll, davon wird gleich noch die Rede sein.

2.3 Wahl der Regierung¹

In parlamentarischen (nicht: präsidentiellen) Systemen obliegt dem Parlament die Wahl der Regierung (oder wenigstens des Premierministers) (Hofmann/Riescher 1999: 56). Es ist schwer einzusehen, wie das VN-Parlament diese Aufgabe erfüllen soll. Denn es gibt ja keine Weltregierung. Das VN-Sekretariat ist eine Institution zur Entscheidungsvorbereitung und -implementation. Artikel 99 gibt dem Generalsekretär ein Mitwirkungsrecht am Agenda-Setting des Sicherheitsrats, aber auch nicht mehr. Das ist im besten Sinne Entscheidungsvorbereitung, aber keine exekutive Funktion.

Das Sekretariat betreibt in großem Maße Implementations- und Verwaltungstätigkeit. Dabei bleibt es überdies auf die Mithilfe der Mitgliedsstaaten angewiesen, vor allem, wenn es um den Einsatz der Instrumente organisierter und legitimer Gewalt geht. Aus gutem Grund haben die Mitgliedsstaaten bislang nicht darauf hingewirkt, den Vereinten Nationen ein »Gewaltmonopol« zu übertragen, wozu bei genauem Nachdenken nicht nur die Entscheidungsprärogative des Sicherheitsrats, sondern auch die Verfügung über die Gewaltmittel, das heißt über Truppen und Polizei zählen. Beides verbleibt aber wohlweislich unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten.

1 Die folgenden vier Funktionen folgen der Taxonomie von Walter Bagehot (siehe Hofmann/Riescher 1999: 56ff).

Der Sicherheitsrat kommt der Vorstellung einer »Weltregierung« noch am nächsten, verfügt aber über dramatisch weniger Kompetenzen als jede Regierung eines Mitgliedsstaates. Überdies erfüllt der Sicherheitsrat neben denjenigen Aufgaben, die man als im engeren Sinne exekutiv begreifen könnte (Beschlüsse unter Kapitel VII der VN-Charta) auch Verwaltungsaufgaben (z. B. die Überwachung gefasster Beschlüsse, wie durch die Terrorismus-Kommission oder die Kommission zur Überwachung der Sicherheitsratsresolution 1540). Als wäre das nicht genug, nimmt er in – seltenen – Fällen auch noch legislative Funktionen wahr (SR 1378 von 2001 und SR 1540 von 2004). Wie man sieht, ist das alles sehr unordentlich und mit dem Modell eines parlamentarischen Systems nur schwer überein zu bringen. Eine Exekutive im herkömmlichen Sinne ist er jedenfalls ebenso wenig wie das Sekretariat. Insofern kann die Funktion der Regierungswahl auch von keinem VN-Parlament ausgeübt werden. Heute wählt die Generalversammlung die nichtständigen Mitglieder. An der Oligarchie der permanenten Fünf (P-5) kann sie auch nicht rütteln.

Ob die Wahl des Generalsekretärs oder der Sicherheitsratsmitglieder durch die Beteiligung eines Weltparlaments zu effektiveren Entscheidungen führen oder die Weltorganisation demokratischer machen würde, scheint mir eine sehr offene Frage zu sein. Der offensichtlichste Effekt wäre die Möglichkeit für die Parlamentarier aus einer Handvoll bevölkerungsreicher Staaten, bei geschlossener Abstimmung missliebige Personen von der Position des Generalsekretärs fernzuhalten oder feindlichen Staaten den Zugang zu einem Sicherheitsratsitz zu blockieren.

2.4 Lehr-/Informationsfunktion

Walter Bagehot hatte dem Parlament nicht nur, wie andere Parlamentarismustheoretiker, die Rolle der Artikulation des Volkswillens zugeschrieben, sondern dessen Aufgabe umgekehrt auch darin gesehen, die öffentliche Meinung zu formen. Diese Erziehungsaufgabe bestehe darin, »die höchste Wahrheit zu kennen, die das Volk erträgt, sie zu vermitteln und zu predigen« (zitiert nach Hoffmann/Riescher 1999, 57). Diese schwierige Mission öffentlicher Aufklärung wäre im Zusammenhang mit einem Weltparlament wirklich von Interesse. Sie bestünde nämlich letztlich im Vorantreiben der Vergemeinschaftung, in der Überwindung kulturalistischer und nationalistischer Vorurteile und der Formung von universalen Normen durch die Rückmeldung der innerparlamentarischen Diskurse an die Wählerschaften.

Nach dem zuvor Erörterten stößt das Parlament dabei aber auf zwei Probleme. Zum einen reflektiert es selbst die genannte kulturelle Fragmentierung, ohne über die »Schalldämpfer« der diplomatischen Kultur zu verfügen.

Das zweite Hindernis liegt in den schon genannten Möglichkeiten der Majorisierung der Parlamentarier der Staatenmehrheit durch diejenigen der bevölkerungsreichen Staatenminderheit. Da auf diese Weise die Idiosynkrasien einer kleinen Zahl von Nationen und/oder Kulturen den normativen Output des Gremiums (wie auch immer kompromisshaft) dominieren würden, entwickelte sich für den Rest ein Entfremdungs- und De-universalisierungseffekt, der der erwünschten Erziehungswirkung gerade entgegengesetzt wäre.

2.5 Gewaltenteilung

Das Parlament ist Bestandteil eines Systems der Gewaltenteilung. Es zieht wie die Judikative der Willkür des politischen Willens der Inhaber der physischen Macht eine Grenze. Dieses System hat sich seinen Wettbewerbern sowohl bezüglich der effektiven Entscheidungsfindung

als auch bezüglich der Freiheit des Volkes als bemerkenswert überlegen erwiesen. Es leuchtet daher zunächst ein, es auch auf globaler Ebene etablieren zu wollen.

Bei näherem Hinsehen stellt sich das Problem aber erst gar nicht, aus dem gleichen Grund, aus dem die Parlamentsfunktion »Wahl der Regierung« letztlich gegenstandslos war. Mangels einer Weltregierung entsteht die Gefahr der Bildung eines einheitlichen politischen Herrschaftswillens gar nicht. Politische Entscheidungen kommen vielmehr durch mühsame Verhandlungen der Staaten in Vollversammlung und Sicherheitsrat zustande. Sie stellen Kompromisse zwischen Staaten und Staatenkoalitionen dar, nicht die Bekundung des eisernen Herrschaftswillens einer geschlossenen Gruppe.

Am ehesten könnte man die Gefahr noch im Sicherheitsrat sehen. Aber auch dort können die P-5 (denen einen einheitlichen Willen zuzuschreiben, für sich genommen, bereits ein mehr als kühnes Unterfangen ist) Entscheidungen nicht ohne die Mitwirkung von wenigstens vier der nichtständigen Mitglieder fassen, da jede Entscheidung die Zustimmung von neun Mitgliedern des Sicherheitsrats verlangt. Die vom deutschen ständigen Vertreter Gunther Pleuger während der letzten Mitgliedschaft der Bundesrepublik 2003/2004 organisierte Fraktion der »Nichtständigen« stellte ein recht wirksames Instrument dar, um einer Kollusion der fünf »Ständigen« Schranken aufzuerlegen. Möchte man weiter in diese Richtung gehen, scheint die Erweiterung und Reform des Sicherheitsrats der bessere Weg zu sein. Der Willkür einer kleinen Staatengruppe wirkt man logisch mit der Koalition einer größeren Staatengruppe entgegen, nicht mit einem Weltparlament – das spielt hier einfach im falschen Film.

Das größte Risiko einer weltherrschaftlichen Willkür geht nicht von einer autokratischen Weltregierung, sondern von nationalstaatlich basierten Imperien und bössartigen Hegemonien aus. Dieses Risiko wehrt man aber nicht mit einem Weltparlament ab, sondern durch klassische Gleichgewichtspolitik und – gegebenenfalls – durch die Mobilisierung der transnationalen Zivilgesellschaft gegen den Usurpator.

3. Die Ausschlusswirkung des Parlamentarisierungsprojekts

Die Parlamentarisierung der Vereinten Nationen macht die dort vertretenen Demokratien nicht demokratischer, als sie sind, und schon gar nicht die Nicht-Demokratien. Das kann jeweils nur auf der Ebene der Mitgliedsstaaten durch Reform oder Revolution gelingen. Der einzelne Mensch, Bürger oder Bürgerin einer Demokratie und virtuelle(r) Weltbürger/in zugleich, erhält durch das Weltparlament keinen besseren Zugriff auf die Arenen internationaler Politik, als Untertan einer Autokratie bleibt er genau das: partizipationsloser Adressat von Politik, die jetzt eben auf oberen Ebenen gemacht wird. In einer Demokratie ist der Adressat zu weit von seinen Repräsentanten im Universalparlament entfernt. Das Ganze ist ein teures Placebo, nicht mehr.

Angesichts dieser relativen Nutzlosigkeit fällt die schädliche Nebenwirkung stärker ins Gewicht. Sie besteht darin, dass das Parlamentarisierungsprojekt, wenn es ernsthaft betrieben wird, nichtdemokratischen Staaten, die nun einmal Teil der heutigen Welt sind, ein ihnen fremdes System aufherrschen will: Die Welt soll so regiert werden, wie diese Staaten es (vorerst) für sich selbst ablehnen.

Eine Parlamentarisierung verlangt die Anerkennung bestimmter Grundsätze. Dazu zählen die Tolerierung der Opposition durch die Mehrheit und die Rückstellung der eigenen Interessen durch die Minderheit bis zur nächsten Wahl. Dahinter stecken letztlich die tieferen Grundsätze liberaler Philosophie. »Das Zusammenspiel von Mehrheit und Minderheit ist

dabei von einer fundamentalen Gemeinsamkeit jenseits und vor der Alternative geprägt, die sich auf die Menschenrechte, Grundfreiheiten und die rechtsstaatlichen verankerten Verfahrensregeln erstreckt.« (Hofmann/Riescher 1999: 126) Für die westlichen Demokratien, vielleicht sogar für viele defekte Demokratien mag das recht und billig sein. Für andere Länder wirkt der Anspruch imperial. Internationale Verhandlungssysteme funktionieren anders. Hier können die Teilnehmer darauf zählen, ungeachtet ihrer jeweiligen Staatsphilosophie ihre Interessen zur Geltung, das heißt in einen Verhandlungskompromiss einbringen zu können. Die Umstellung auf Parlamentarisierung ist für Autokratien eine fundamentale Herausforderung. Sie wirkt deshalb exkludierend. Sie wird eingeordnet als ein Zug in der offensiven *grand strategy*, die die Demokratien unter Führung der Vereinigten Staaten gegen Nichtdemokratien führen und in deren Arsenal von der Überredung über das *shaming* bis zum militärisch erzwungenen Regimewechsel eine Palette von Waffen zur Verfügung steht. Weil die Führungen in Autokratien auch lesen und denken können, wirkt die Parlamentarisierungsforderung (so sie ernst gemeint ist) polarisierend. Sie dient der Lagerbildung und hilft gerade nicht der »Lockerung« der autokratischen Starrheit, die der Entfaltung von Zivilgesellschaft zuträglich ist.

Von einem autokratisch regierten Staat wie China wird hiermit verlangt, sich in vitalen Fragen – nach Höffe etwa die Anwendung von Gewalt und die sanktionsfähige Beurteilung von Herrschaftspraktiken (1996, 2002), nach Pogge großräumige Umverteilung materieller Werte (2002) einer fremden Systemordnung zu unterwerfen. Warum sollten sich die Machthaber in Beijing einem solchen Begehren beugen? Eine Kosmopolitisierung der Weltpolitik indes, welche die Existenz Chinas ignoriert, weist einen gewissen Mangel an Realitätssinn auf. Das Projekt gegen den politischen Willen der nichtdemokratischen Minderheit durchzuziehen, würde die Risiken, die ohnedies in dem bevorstehenden Machtwechsel vom Atlantik nach Asien liegen, ohne Not willkürlich steigern.

4. Wie internationales Recht – zu Recht – gemacht wird

Zieht man die riskante Polarisierung, die von Konzepten der »Demokratisierung« oder gar »Parlamentarisierung« der Weltpolitik ausgehen kann, in Betracht, verwundert um so mehr, wie schwach sie theoretisiert sind. Einer kosmopolitisch basierten Universaldemokratie fehlt auf absehbare Zeit das politisch-kulturelle Fundament.

Damit ist man wiederum auf ein Surrogat verwiesen: Auf das Konzept der »Demokratie zwischen Staaten« (Bienen et al. 1998: 294 ff.; Archibugi 1998: 205–211). Das wiederum ist ein verwirrender Unbegriff, eine schräge Metapher, auf die sich kein vernünftiges Modell von *Global Governance* gründen lässt.² Demokratie heißt *Volksherrschaft*. Staaten sind keine Völker. Was mit »Demokratie zwischen Staaten« gemeint ist, ist überwiegend nichts anderes als eine ebenso wünschenswerte wie notwendige Harmonisierung der Westfälischen Ordnung mit dem Prinzip der *rule of law*: Es soll sichergestellt werden, dass es Verhaltensregeln gibt, die die internationalen Beziehungen berechenbar machen; dass auch kleine Staaten die Chance haben, ihre Interessen zu Gehör zu bringen; es soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen in Institutionen und Verfahren getroffen werden, die die unterschiedlichen Regionen der Welt angemessen repräsentieren; es soll aber auch angemessen berücksichtigt werden, dass bevölkerungsstärkere (und damit naturgemäß mächtigere) Staaten sich in den Entscheidungen vertreten fühlen, weil ihr *exit* der Effektivität

2 Ebenso wie »Gewaltmonopol der UNO« und »Weltinnenpolitik«.

und Stabilität der internationalen Ordnung abträglich wäre. In dieser gesamten Konzeptionalisierung spielt das Volk, bestehend aus Individuen, gar keine Rolle.

Solange Staaten zwar keineswegs exklusiv, aber vorwiegend die internationalen Beziehungen bestimmen, solange ihre Fähigkeit, auf einem bestimmten Territorium und gegenüber einem bestimmten Personenkreis Recht zu setzen und durchzusetzen größer ist als die jedes vergleichbaren Akteurs, solange ist es auch im Sinne einer effektiven Global Governance sinnvoll, dass Regeln durch Vereinbarung zwischen Staaten bzw. ihren Regierungen zu Stande kommen. Effektivität von Governance ist jedoch nur ein Argument. Das Zweite ist, dass nur zwischen den Staaten frei vereinbarte Regeln die ethische Autonomie ihrer Völker schützt, da nur so Frontalangriffe gegen zentrale Werte Beteiligter abgewehrt werden und angemessene Anteile eigener Wertvorstellungen in das Ergebnis einfließen können. Das ist kein radikal-kommunitaristisches Argument, weil die Notwendigkeit zu solchen Kompromissen – im Sinne unvermeidlicher gemeinschaftlicher Regelung für geteilte Problemlagen – nicht geleugnet wird (Zürn 1998). Es richtet aber ein Warnschild gegen den überschießenden universalen Enthusiasmus eines zunächst einmal in bestimmten Staaten/ Regionen dominierendes Wertesystems auf, dessen Anspruch, sich universal zu verwirklichen, nur so weit das globale Normensystem prägen kann, wie die Partner das zulassen. Solange die Welt politisch und kulturell fragmentiert ist, liegt hier, nicht im Universal-Parlamentarismus, der einzige Schutz vor kultureller Gewalt.

Dennoch gibt es eine Möglichkeit, den Demokratiegehalt internationaler Politik zu erhöhen: Wenn die Demokratien die Regelungen von Außenpolitik in ihren eigenen Verfassungen ernster nehmen. Unsere Verfassung überträgt die Befugnis für das Verhandeln internationaler Verträge der Regierung. Gültig werden sie für uns erst, wenn das Parlament ratifiziert. Geben wir durch einen solchen Vertrag Souveränität an eine überstaatliche Instanz ab, so geschieht das also mit der Zustimmung unserer gewählten Vertreter. Alle Verträge enthalten Austrittsklauseln. Wenn uns, als dem Volk, ein Vertrag nicht mehr passt und uns ein Austritt fundamental wichtig ist, haben wir die Möglichkeit, solche Vertreter zu wählen, die diesen Austritt vollziehen.

Was von Klaus-Dieter Wolf (2000) als »neue Staatsraison« analysiert wurde, also der Machtzuwachs der Exekutive durch die gezielte Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf inter- und supranationale Ebenen, auf denen von den Verfassungsorganen nur noch die Regierung Akteursqualität hat, ist keineswegs ein Demokratiedefizit auf *diesen* Ebenen und daher *dort* auch nicht zu beheben. Es ist ein Vollzugsdefizit im *nationalen* Rahmen, wo die Parlamente ihre Hausaufgaben – Debatte nationaler Positionen während Vertragsverhandlungen; Berichtswesen über den Verhandlungsverlauf und später die Implementation; gründliche Diskussion des Für und Wider eines Beitritts; regelmäßige Leistungsbilanzen der Mitgliedschaft – nicht machen, sondern sich mit wahrer Schafsgeduld angebliche Sachzwänge von der Exekutive aufreden lassen. Dort, und nur dort, kann auf absehbare Zeit internationale Politik demokratisiert werden: Dadurch, dass das Parlament – in wohlverstandener Einsicht in die Notwendigkeit globalen Regierens – sich seine Kontrollrechte zurückholt. Wer über die De-Demokratisierung der Weltpolitik besorgt ist, muss sich mehr als alles andere um die Ratifikationsverfahren und die späteren Schritte von Implementation kümmern (Dahl 1994, 1998). Gerade diese »pedestrian activities« scheinen jedoch die kosmopolitischen Protagonisten nicht sonderlich zu interessieren.

Ansonsten gibt es gar nichts dagegen einzuwenden, wenn internationales Recht zwischen den Staaten verhandelt und gesetzt wird. Sektoral betroffene Akteure und Sektorexperten aus der Nichtregierungswelt sind zu hören, weil das die Qualität der Entscheidungen im

Zweifelsfall verbessert (Brühl 2003: 205–211; Wolf 2005: 113); am Verhandlungstisch haben sie in den meisten Fällen nur als Mitglieder der nationalen Delegationen etwas zu suchen; dies, wie auch die Beteiligung von Parlamentariern erhöht sicher auch die Transparenz der Verhandlungen und macht daher in Grenzen Sinn. Eine »Demokratisierung« und »Vergesellschaftung« des globalen Regierens bewirkt es gleichwohl nicht. Denn als Delegierte stehen sie unter der verfassungsmäßig vorgegebenen Prärogative der Regierung, haben also deren Instruktionen zu respektieren. Das ist auch gut so, denn sonst würden Verhandlungen meistens *in* und selten *zwischen* den nationalen Delegationen stattfinden.

Ein weiterer Aspekt der »Demokratie zwischen Staaten« als *rule of law* wäre die gerichtliche Überprüfbarkeit der bindenden Entscheidung internationaler Organisationen, namentlich natürlich des VN-Sicherheitsrates. Dies ist nun von allergrößter Wichtigkeit, wird aber seltsamerweise in den Weltrepublik-Projekten weitaus seltener diskutiert als die eher parodistischen Parlamentarisierungsmodelle (siehe aber Bienen et al. 1998: 296; Crawford/Marks 1998: 84; Zöpel 2005). Dass der Sicherheitsrat Recht setzen und Recht anwenden kann, ohne dass seine Entscheidungen einer Normenkontrolle und Berufung unterliegen (Koskeniemi 1998, 84), ist weniger ein Demokratiedefizit als ein Defizit der *rule of law* (wenn man in Rechnung stellt, dass Demokratie nicht koextensiv mit Rechtsstaat, sondern eine Teilmenge davon ist).

5. Schluss

»Demokratie unter Staaten« ist daher eine schräge, verwirrende Metapher, deren Gebrauch im wissenschaftlichen Diskurs unterbleiben sollte. Im Kontext der Global Governance geht es vielmehr darum, ist wie Staaten Recht (inklusive *soft law*) produzieren und anwenden. Staaten bleiben nun einmal die Träger von Legitimität für ein bestimmtes Territorium. In Demokratien erwächst diese Legitimität aus der Wahl durch das Volk, in Nichtdemokratien durch die Nichtbeseitigung der autokratischen Regierung und der Anerkennung durch andere Staaten. Gegenüber Demokratien haben alle anderen »Kandidaten«, die das kosmopolitische Projekt an der Weltgesetzgebung beteiligen möchte, Legitimationsdefizite. Ich werde lieber durch die von der gewählten Bundesregierung beauftragten Diplomaten in internationalen Verhandlungen vertreten als durch Greenpeace oder Exxon, die Ärztekammer oder Oxfam – alles sektorale Vertreter der »Zivilgesellschaft« über deren Gebaren ich nicht die geringste Mitsprache habe und bei denen ich sicher sein darf, dass eine Abwägung verschiedener öffentlicher Belange gegeneinander, die ich zumindest idealiter den Beauftragten der gewählten Regierung zuschreiben kann, gewiss nicht stattfindet.

Das Projekt einer Parlamentarisierung der Weltorganisation ist auf Sand gebaut. Es muss eine Wertgrundlage für die parlamentarische Debatte und die Entscheidungen des Parlaments unterstellen, die dem noch vorhandenen Maß an Fragmentierung nicht Rechnung trägt. Es stößt auf praktische Probleme, die auf absehbare Zeit nicht überwunden werden können. Es muss Funktionserfüllungen des Parlaments herbeifantasieren, die nicht zu leisten sind. Und es ist durch seinen exklusionären Anspruch – wenn es denn ernst gemeint ist und regelrechte Wahlen in autokratisch regierten Staaten einfordert – konfrontativ und konflikträchtig.

Dringender als die Parlamentarisierung der Vereinten Nationen ist die Rückkehr zum durch Verhandlungen gesetzten internationalen Recht, das die Staaten zugleich bindet und ihnen Sicherheit gibt. Die Verminderung des bedrohlichen Außendruckes auf autokratische Systeme ist plausiblerweise im Schnitt die beste Bedingung für ihre innere Evolution (Czempiel 1999). Eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente in diesem Prozess ist der wirksamste Schritt zu seiner Re-Demokratisierung.

Literatur

Anderson, Benedict (1991), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London/New York.

Archibugi, Daniele (1998), »Principles of Cosmopolitan Democracy«, in: Archibugi et al., 198–228.

Archibugi, Daniele (2004), »Cosmopolitan Democracy and its Critics«, in: *European Journal for International Relations*, 10 (3), September, 437–475.

Archibugi, Daniele/Held, David (Hg.) (1995), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge/Mass.

Archibugi, Daniele/Held, David/Köhler, Martin (1998), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Cambridge/Mass.

Barber, Benjamin (1998), *A Passion for Democracy*, Princeton.

Beck, Ulrich (2004), *Der kosmopolitische Blick oder : Krieg ist Frieden*, Frankfurt/M.

Beisheim, Marianne (1997), »Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B43/1997, 21–29.

Bienen, Derek/Rittberger Volker/Wagner, Wolfgang (1998), »Democracy in the United Nations System: Cosmopolitan and Communitarian Principles«, in: Archibugi et al., 287–308.

Brühl, Tanja (2003), *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen*, Frankfurt/M./New York.

Brunkhorst, Hauke/Köhler, Wolfgang R./Lutz-Bachmann, Matthias (Hg.) (1999), *Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik*, Frankfurt/M.

Cohen, Raymond (1999), »Reflections on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500BC to 2000 AD«, in: Melissen, Jan, *Innovation in Diplomatic Practice*, Houndmills, Basingstoke/London, 1–20.

Crawford, James/Marks, Susan (1998), »The Global Democracy Deficit: an Essay in International Law and its Limits«, in: Archibugi et al., 72–90.

Czempiel, Ernst-Otto (1986), *Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn u.a.

Czempiel, Ernst-Otto (1999), *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München.

Dahl, Robert A. (1994), »A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Partizipation«, in: *Political Science Quarterly*, 109, 23–34.

Dahl, Robert A. (1998), *On Democracy*, New Haven/London.

Deitelhoff, Nicole (2006), *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens*, Frankfurt/M.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York.

Dreischer, Stephan (2003), »Das Europäische Parlament. Eine Funktionenbilanz«, in: Patzelt, Werner J. (Hg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Opladen, 213–272.

Fraenkel, Ernst (1991), »Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat«, in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M., 153–203.

- Frum, David/Perle, Richard (2004), *An End to Evil – How to Win the War on Terror*, New York.
- Habermas, Jürgen (1994), *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M.
- Habermas, Jürgen (1999), »Drei normative Modelle der Demokratie«, in ders., *Die Einbeziehung des Anderen, Studien zur Politischen Theorie*, Frankfurt/M., 277–292.
- Held, David (1998), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Höffe, Otfried (1996), *Vernunft und Recht. Bausteine zu einem interkulturellen Rechtsdiskurs*, Frankfurt/M.
- Höffe, Otfried (2002), »Globalität statt Globalismus. Über eine subsidiäre und föderale Weltrepublik«, in: Lutz-Bachmann, Matthias/Bohmann, James (Hg.), *Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Frankfurt/M., 8–31.
- Hofmann, Wilhelm/Riescher Gisela (1999), *Einführung in die Parlamentarismustheorie*, Darmstadt.
- Holbrad, Carsten (1970), *The Concert of Europe*, London.
- Huntington, Samuel (1996), *Der Kampf der Kulturen*, München/Wien.
- Ikenberry, G. John (1989), »Rethinking the Origins of American Hegemony«, in: *Political Science Quarterly*, 104 (3), 375–400.
- Jönsson, Christer (2002), »Diplomacy, Bargaining and Negotiation«, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hg.), *Handbook of International Relations*, London u. a., 212–234.
- Kant, Immanuel (1798), *Die Metaphysik der Sitten*, zit. nach Werkausgabe Band VIII, W. Weischedel (Hg.), Frankfurt/M. 1997, 309–636.
- Kielmannsegg, Peter Graf (1996), »Integration und Demokratie«, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen, 47–72.
- Koskenniemi, Martti (1998), »Die Polizei im Tempel. Ordnung, Recht und die Vereinten Nationen: Eine dialektische Betrachtung«, in: Brunkhorst, 63–87.
- Kuper, Andrew (2004), *Democracy Beyond Borders. Justice and Representation in Global Institutions*, Oxford.
- Martens, Kerstin (2005), *NGOs and the United Nations. Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, Houndmills, Basingstoke.
- Meyer, John W. (2004), *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*, Frankfurt/M.
- Meyer, Thomas (2002), *Identitätspolitik. Vom Missbrauch kultureller Unterschiede*, Frankfurt/M.
- Müller, Harald (1994), »Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1. Jg., H. 1, Juni 1994, 15–44.
- Müller, Harald (2004), »Arguing, Bargaining and All That: Communicative Action, Rationalist Theory and the Logic of Appropriateness in International Relations«, in: *European Journal of International Relations*, 10 (3), September, 395–436.
- Müller, Harald (2005), Kosmopolitische Demokratie: Ein Weltkriegsprogramm, Papier für das Panel »Normative und empirisch-analytische Theorie in den deutschen IB: Integration statt

gelegentliche Grenzüberschreitung« bei der Tagung der DVPW-Sektion »Internationale Politik«, 6.–7. Oktober 2005 in Mannheim.

Patzelt, Werner J. (2003), »Parlamente und Ihre Funktionen«, in: ders. (Hg.), *Parlamente und ihre Funktionen. Institutionelle Mechanismen und institutionelles Lernen im Vergleich*, Opladen, 13–49.

Pogge, Thomas (2002), »Kosmopolitanismus und Souveränität«, in: Lutz-Bachmann/ Bohmann, 125–171.

Schmalz-Bruns, Rainer (1995), *Reflexive Demokratie. Die demokratische Transformation moderner Politik*, Baden-Baden.

Schmidt, Manfred G. (2000), *Demokratiethorien*, 2. Aufl., Opladen.

Spanger, Hans-Joachim (2002), *Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem*, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSK-Report 1/2002, Frankfurt/M.

Toqueville, Alexis de (1840), *Über die Demokratie in Amerika*, München 1976.

Wolf, Klaus Dieter (2000), *Die neue Staatsraison. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*, Baden-Baden.

Wolf, Klaus Dieter (2005): *Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven*, München

Zöpel, Christoph (2005), »Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II). Zu einer parlamentarischen Dimension der UN«, in: *Vereinte Nationen*, 53 (4), 145–148.

Zürn, Michael (1998), *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/M.