

INEF

Report

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg-Essen / Standort Duisburg

Das Konzept Global Governance

Stand und Perspektiven

Dirk Messner / Franz Nuscheler

Heft 67 / 2003

Dirk Messner, Dr. habil., geb. 1962. Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden; email: messner@uni-duisburg.de

Franz Nuscheler, Prof. Dr., geb. 1938. Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden; email: nuscheler@uni-duisburg.de

Zusammenfassung

Das Konzept von Global Governance hat viele politische und wissenschaftliche Geburtshelfer, aber bei allen Unterschieden in Begrifflichkeiten, Begründungen und Vorschlägen zu Problemlösungen eine gemeinsame Zielsetzung: Institutionelle Mittel und Wege zur kooperativen Bearbeitung von Weltproblemen und politischen Gestaltung der Globalisierung aufzuzeigen. Zweck und Ziel von Global Governance können deshalb definiert werden als Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben. Diese Suchrichtung ist gerade angesichts der Krise des Multilateralismus infolge des Irakkonfliktes von besonderer Bedeutung.

In dem Report werden zunächst die theoretischen Wurzeln der Global Governance-Diskussion rekonstruiert und die Verbindungslinien zwischen der Global Change- und der Global Governance-Forschung skizziert. Darüber hinaus werden zukünftige theoretische Herausforderungen für die Global Governance-Forschung sowie Probleme der Umsetzung neuer Formen der Politik zur Gestaltung der Globalisierung herausgearbeitet. Letztlich präsentieren die Autoren die zentralen Knotenpunkte der internationalen Global Governance-Forschung. Die Studie wurde im Auftrag des „*Forschungszentrums Karlsruhe. Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)*“ erstellt.

Summary

The midwives, both political and scholarly, that assisted at the birth of the concept global governance were many and various. Yet despite all differences in terminologies, lines of argumentation, and proposals advanced to address given problems, the concept has one overarching objective: to point to institutional means and ways suited to cooperatively deal with world problems and to politically shape the process of globalization. The purpose and aim of global governance may thus be defined as development of both an institutional and rule system and of new mechanisms of international cooperation that make it possible to deal on an ongoing basis with global challenges and transboundary phenomena. In view of the crisis of multilateralism that has emerged in connection with the Iraq conflict, efforts aimed in this direction are likely to prove to be of particular significance.

The authors contributing to the present INEF Report reconstruct the roots of the global governance discussion and trace the lines connecting research on global change and global governance. Furthermore, the contributions take a hard look at some of the theoretical challenges which global governance research will have to face as well as some problems involved in harnessing new forms of politics to the end of shaping the process of globalization. Put in a nutshell, the authors focus on some of the most important research institutes and think tanks of the international global governance debate. The present INEF Report was prepared on behalf of the *Research Centre Karlsruhe. Institute for Technology Assessment and Systems Analysis (ITAS)*.

Inhaltsverzeichnis

1. Politische Genese des Global Governance-Konzepts	3
1.1 Die Botschaften von Weltkommissionen und Weltkonferenzen	4
1.2 Die politische Konjunktur des Global Governance-Konzepts	5
2. Theoretische Wurzeln, Innovationen und Gegenpositionen des Global Governance-Konzepts	6
2.1 Axiome der „realistischen Schule“ und das Gegenmodell der komplexen Interdependenz.....	6
2.2 Internationale Regime als Konstruktionselemente der „regulierten Anarchie“ und Bausteine von Global Governance	9
2.3 Der analytische Schritt zu „governance without government“	11
2.4 Strategische Konzepte von Global Governance	12
2.4.1 Commission on Global Governance: Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus	12
2.4.2 Global Governance als System kooperativer globaler Steuerung	14
2.4.3 Kooperatives Handeln in Politiknetzwerken	19
3. Global Governance – Global Change – Friedens- und Konflikt- forschung	20
3.1 Weltumweltpolitik und Global Governance	22
3.2 Global Governance in der Friedens- und Konfliktforschung	23
4. Herausforderungen für die zukünftige Global Governance- Forschung	24
4.1 Analogiefallen beim Übergang von nationalen zu globalen Problemkonstellationen und governance-Strukturen vermeiden	24
4.2 Empirische Studien zur Erfassung der Vielfalt von Governance-Mustern in der Global Governance-Architektur	27
4.3 Makroperspektiven zum Verständnis der Gesamtstruktur von Global Governance	28
4.4 Überwindung der Dichotomien zwischen den zwei Gemeinden der Forschung zu globaler Steuerung	29

4.5	Politikwissenschaft plus x - die begrenzte Reichweite der isolierten Politikwissenschaft in der Global Governance-Forschung: Inter- und Transdisziplinarität als Herausforderung	31
4.6	Mehrebenenpolitik in der Global Governance-Architektur: Die Grenzen der Schichtenmodelle und die Herausforderung der Intradisziplinarität	32
5.	Blockaden in der Umsetzung von Global Governance. Anforderungen an die Sozialwissenschaften.....	33
5.1	Das Demokratie- und Legitimationsproblem	33
5.1.1	Das Legitimationsproblem von Global Governance	35
5.1.2	Der Mangel an Transparenz und Demokratie im internationalen Institutionengefüge.....	37
5.1.3	Problemlösungsangebote der politischen Theorie.....	38
5.1.4	NGOs als demokratisierender Sauerteig?.....	39
5.2	Hegemonie und Unilateralismus vs. Multilateralismus und Global Governance	40
5.3	Die Ausweitung des Global Governance-Diskurses auf den Süden steht aus.....	42
5.4	Global Governance und <i>failed states</i>	44
5.5	Drei Kernprobleme der Global Governance-Architektur	45
6.	Wichtige Knotenpunkte der internationalen Global Governance-Forschung	47
7.	Literatur	53

DAS KONZEPT GLOBAL GOVERNANCE

Stand und Perspektiven¹

1. Politische Genese des Global Governance-Konzepts

Das Konzept von Global Governance hat viele politische und wissenschaftliche Geburtshelfer, aber bei allen Unterschieden in Begrifflichkeiten, Begründungen und Vorschlägen zu Problemlösungen eine gemeinsame Zielsetzung: Institutionelle Mittel und Wege zur kooperativen Bearbeitung von Weltproblemen („*issues of global concern*“) und politischen Gestaltung der Globalisierung aufzuzeigen. *Zweck und Ziel von Global Governance können deshalb vorläufig definiert werden als „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben“* (Messner 2000: 284).

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts fanden viele Weltprobleme stärkere Aufmerksamkeit, die vorher von diesem hochgerüsteten und militärisch-ideologischen Konflikt überlagert worden waren. Die „neue Unübersichtlichkeit“ (Jürgen Habermas) und die nun auftauchende Debatte über die Regierbarkeit der Welt unter den Bedingungen der Globalisierung, die sich der Gestaltungsfähigkeit der Nationalstaaten zu entzie-

hen drohte, verstärkte die Suche nach Antworten auf die von Yehezkel Dror (1994) in einem Bericht an den *Club of Rome* gestellte Frage: „Ist die Erde noch regierbar?“ Seine Antwort lautete: Mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten des aus den letzten Jahrhunderten ererbten Westfälischen Staatensystems nicht mehr.

In Zeiten politischer Unübersichtlichkeit, sich häufender Gewaltkonflikte in der weltpolitischen Peripherie, wachsender sozialer Ungleichheiten und ökologischer Krisen wuchs das Bedürfnis nach einer „neuen Weltordnung“, die Lösungsmöglichkeiten für Krisen versprach, die das herkömmliche diplomatische ad hoc-Krisenmanagement nicht mehr zur Verfügung stellte, sondern eine Verstetigung und Institutionalisierung internationaler Kooperation verlangte, die in der UN-Charta an vielen Stellen eingefordert wird. Zwar hatte die weltpolitische Zeitenwende von 1989/90 das „Zeitalter des Globalismus“ (Karl Kaiser) eingeleitet, aber noch war unklar, wie dieser „Globalismus“ organisiert werden soll, wenn darunter mehr als eine von vielen Seiten geforderte Stärkung des UN-Systems verstanden werden sollte. In diesem Suchprozess lieferte Global Governance ein normatives Leitbild, das allerdings – neben umstrittenen Übersetzungen, weil es für Governance kein äquivalentes deutsches Wort gibt – zunächst noch unscharfe Konturen hatte.

¹ Der Report basiert auf einem Gutachten für das Forschungszentrum Karlsruhe. Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) vom September 2002.

1.1 Die Botschaften von Weltkommissionen und Weltkonferenzen

Die Vision einer multilateralen Kooperationskultur war keineswegs neu. Seit dem Entstehen der modernen Staatenwelt und der begleitenden Evolution des Völkerrechts haben Friedenstheorien nach Chancen gesucht, das *ius ad bellum* durch die Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen einzugrenzen. Was in der Satzung des Völkerbundes stand und wieder in der UN-Charta steht, hatte Immanuel Kant schon 1795 in der Idee eines „Friedensbundes“ konzipiert.

Auch der Begriff der „**Weltinnenpolitik**“ wurde schon in den 70er Jahren erfunden, aber von der Logik des Kalten Krieges wieder verschüttet. Der Versuch der Brandt-Kommission, ihm neues Leben einzuhauchen und den sich verschärfenden Nord-Süd-Konflikt durch eine globale Friedens- und Entwicklungspolitik zu entschärfen, scheiterte am Widerstand der weltwirtschaftlichen Führungsmächte, sich auf die von den Entwicklungsländern geforderte „Neue Weltwirtschaftsordnung“ einzulassen. Willy Brandt brachte in seiner Einleitung zum Brandt-Bericht (1980) in weiser Voraussicht den Begründungszusammenhang von Global Governance auf den Punkt:

„Ob es uns passt oder nicht: Wir sehen uns mehr und mehr Problemen gegenüber, welche die Menschheit insgesamt angehen, so dass folglich auch die Lösungen hierfür in steigendem Maße internationalisiert werden müssen. Die Globalisierung von Gefahren und Herausforderungen - ... - erfordert eine Art ‚Weltinnenpolitik‘, die über den Horizont von Kirchtürmen, aber auch über nationale Grenzen hinausreicht.“

Ein weiterer Wegbereiter des Global Governance-Konzepts war der 1987 vorgelegte Bericht der Brundtland-Kommission über „*Our Common Future*“, der zur Bewältigung der sich verschärfenden globalen Umweltkrisen das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung entwarf und die Notwendigkeit globaler und kooperativer Problemlösungen betonte. Dieses Leitbild wurde dann 1992 auf der epochalen Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) in das umfassende Aktionsprogramm der *Agenda 21* und teilweise in völkerrechtliche Konventionen (Klimarahmenkonvention und Biodiversitätskonvention) gegossen. Alle Weltkommissionen und die Weltkonferenzen der 90er Jahre nahmen Bezug auf gemeinsame Überlebensinteressen („*global commons*“) und folgerten daraus Leitideen für globales Handeln, die dann später die Global Governance-Architekten aufgriffen.

Die Weltkonferenzen der 90er Jahre wurden zutreffend als „Bausteine für Global Governance“ bezeichnet (Fues/Hamm 2001), weil auf ihnen eine neue Dramaturgie der Weltpolitik inszeniert wurde. Hier zeichneten sich neben allem Spektakel neue globale Akteurskonstellationen ab, die darauf schließen ließen, dass die Staaten nicht mehr wie auf dem Wiener Kongress in diplomatischer Exklusivität schalten und walten können und nicht mehr das Monopol bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen besitzen. Diese Trends spielten bei der Fortentwicklung des Global Governance-Konzepts eine wichtige, obgleich umstrittene Rolle.

1.2 Die politische Konjunktur des Global Governance-Konzepts

Erwähnenswert in dieser Ahnengalerie von Global Governance sind noch zwei weitere Berichte, die zur Vorgeschichte des 1995 vorgelegten Berichts der *Commission on Global Governance* (CGG), der zum zentralen Referenzdokument der Hochkonjunktur eines Begriffs wurde, gehören: Erstens der 1991 veröffentlichte Bericht des *Club of Rome* über „*The First Global Revolution*“, der schon unter Rekurs auf den Governance-Begriff eine „gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“ forderte. Auch dieser Bericht nahm in einer Mischung von Problemanalysen und Lösungsvorschlägen bereits zahlreiche Argumentationsfiguren des Global Governance-Konzepts vorweg. Zweitens legten die von Willy Brandt zunächst in Königswinter und 1991 in Stockholm versammelten Mitglieder der verschiedenen Weltkommissionen die „*Stockholm Initiative on Global Security and Governance*“ vor, die ebenfalls wesentliche Punkte aufgriff, die dann die von Ingvar Carlsson geleitete *Commission on Global Governance* elaborierte.

In beiden Berichten und in der von der *United Nations University* (UNU) lancierten Zeitschrift „*Global Governance*“ mit dem richtungsweisenden Untertitel „*A Review of Multilateralism and International Organizations*“ steht die Reform und Stärkung des UN-Systems im Vordergrund. Diese Gleichsetzung von Global Governance mit einem Mehr an staatlich organisiertem Multilateralismus, also mit einer Verdichtung der

internationalen Zusammenarbeit in internationalen Organisationen und Regimen, bildet zwar noch den Ausgangspunkt, aber schon nicht mehr die volle Essenz eines zunehmend komplexeren Begriffs von Global Governance, den die Politikwissenschaft entwickelte.

Inzwischen gehört Global Governance zur Rhetorik von vielen politischen Akteuren, die über die Gestaltung der Globalisierung nachdenken und reden. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „*Globalisierung der Weltwirtschaft*“ widmete dem Konzept nicht nur ein umfangreiches Hauptkapitel, sondern wertete es zum Königsweg zum weltweiten Schutz öffentlicher Güter und globaler Gemeinschaftsgüter auf. Die Quintessenz ihres Endberichts lautet:

„Für die Enquete-Kommission ist die globale politische Gestaltung (Global Governance) ein Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Vernetztheit. Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet Global Governance, den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten ... Substantiell setzt Global Governance auf eine am Nachhaltigkeitskonzept orientierte Ordnungspolitik für die globalisierte Marktwirtschaft und die Einbindung ökonomischer Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele, die sich an wirtschaftspolitischen, sozialen und ökologischen Leitlinien orientieren.“

Beispielsweise forderte die Enquete-Kommission einvernehmlich und parteiübergreifend die Einrichtung einer dem Problemdruck angemessenen, mit einem handlungsmächtigeren Mandat, mehr Geld und Personal ausgestatteten *Weltumweltorganisation* (GEO). Viele Umweltprobleme (wie der Klimaschutz und die Bewahrung der biologischen Viel-

falt) erfordern globale Lösungen, die Sektorpolitiken übergreifen und eine handlungsfähige Dachorganisation mit dem Status einer UN-Sonderorganisation voraussetzen.

Global Governance ist inzwischen wie die Globalisierung zu einem vieldeutigen Schlagwort geworden, allenthalben auch zu einem Reizwort, weil es besonders in den USA als Angriff auf die „heilige Kuh“ der Souveränität verstanden wird. Unter „Realisten“ in der Disziplin der Internationalen Beziehungen wuchs die Skepsis, ob das Global Governance-Konzept die Verheißungen seiner politischen und akademischen Propheten erfüllen kann. So hielt u. a. der Politikologe Peter J. Opitz (1997: 51) ihrem von idealistischen Visionen genährten Optimismus, den man ebenfalls auf die schon von Immanuel Kant angedachte „föderale Weltrepublik“ zurück verfolgen kann, entgegen:

„Je lauter der Ruf nach ‚global governance‘ wird, umso weniger geschieht; und je eindringlicher ‚globale Verantwortung‘ angemahnt wird, umso erbitterter wird der globale Kampf aller gegen alle.“

Die Architekten von Global Governance halten dagegen, dass ihr Entwurf einer multilateralen Kooperationskultur das Ziel verfolge, einem derartigen hobbesianischen Konfliktszenario vorzubeugen. Global Governance ist also von einem in der Not von Krisenerscheinungen und der drohenden Unregierbarkeit der Welt geborenen Projekt zur Gestaltung der Globalisierung und kooperativen Bearbeitung von Weltproblemen zu einem politischen und akademischen Streitobjekt geworden.

Dieser nützliche Streit konnte nicht verhindern, dass Global Governance seit Mitte der 90er Jahre im Kontext der Globalisierungsdebatte fast weltweit eine Konjunktur erlebte, vielfach aber noch zum schillernden Schlagwort entwertet wurde. Das Konzept erlebte eine Konjunktur, weil es – zumindest nach Überzeugung seiner Protagonisten – ein begriffliches und analytisches Instrumentarium zur Diagnose der Globalisierungsprozesse anbot, neue Akteurskonstellationen in der internationalen Politik erfasste und gleichzeitig einen politisch-strategischen Reformansatz zur Gestaltung der Globalisierung entwarf.

2. Theoretische Wurzeln, Innovationen und Gegenpositionen des Global Governance-Konzepts

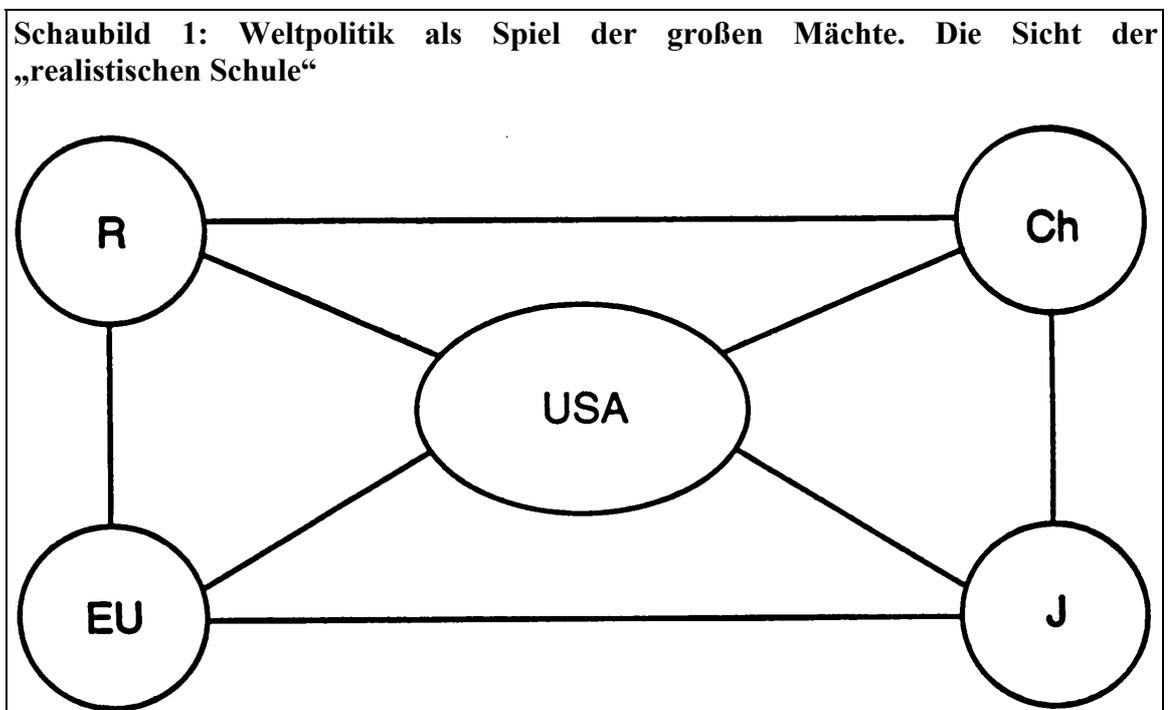
2.1 Axiome der „realistischen Schule“ und das Gegenmodell der komplexen Interdependenz

Es gab in der Disziplin der Internationalen Beziehungen zu Hochzeiten des Kalten Krieges die einflussreiche „realistische Schule“, die sich in aller Welt mit illustren Namen schmücken konnte und nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 eine Renaissance erlebte. Bei allen theoretischen Differenzierungen in Teilaspekten verbindet sie das folgende Axiom: Die Staatenwelt ist eine anarchische Welt, in der die Nationalstaaten nicht nur die Hauptakteure, sondern die einzig relevanten Akteure sind, weil sie allein verbindliche Entscheidungen treffen, Völkerrecht setzen und vor allem für Sicherheit sorgen können. Sie beteiligen sich an internationalen Organisationen

und Regimen allein zum Zweck, in der weltpolitischen Arena die eigenen Interessen durchsetzen zu können und durch ein interessengeleitetes Mindestmaß an Kooperation mehr Sicherheit zu gewinnen und die nationale Wohlfahrt zu steigern. Normative Ideen wie das Weltgemeinwohl oder Imperative von „*global commons*“ sind einem Denken und Handeln, in dem Macht und Interesse die alleinigen handlungsorientierenden Kategorien sind, ziemlich fremd.

Wie das Schaubild illustriert, gleicht die

wird täglich von den Medien ins Bild gesetzt, wurde aber schon in den 70er Jahren in Frage gestellt: einmal durch Protagonisten eines systemtheoretischen Globalismus, von denen vor allem Immanuel Wallerstein internationale Prominenz gewann; im besonderen aber und mit großer Überzeugungskraft durch die Interdependenztheoretiker und InstitutionalistInnen. Sie setzten dem idealtypischen Billiardkugel-Modell das Spinnwebe- oder Gittermodell von vielfältigen Interdependenzen und



aus: Link 1999: 131

„realistische“ Perzeption der Weltpolitik einem Billiardspiel, in dem die Staaten wie monadenähnliche Kugeln von mächtigen Spielern hin und her gestoßen werden und die Großmächte die Spielregeln bestimmen. Dieses traditionelle Billiardkugel-Modell der internationalen Beziehungen, in dem nur Staaten agieren und durch ihre Diplomaten interagieren, steckt zwar noch in vielen Köpfen und

transnationalen Verflechtungen entgegen. Eine interdependenztheoretische Pionierleistung vollbrachten die US-amerikanischen Politologen Robert Keohane und Joseph Nye mit ihrem 1977 veröffentlichten Standardwerk „*Power and Interdependence*“.

Ihr Gegenmodell der „*komplexen Interdependenz*“ beruhte auf zwei

Annahmen, die dann auch von den Global Governance-Architekten aufgegriffen wurden: Erstens sind nicht mehr die Staaten die exklusiven Akteure der Weltpolitik, sondern sie sind infolge politischer, militärischer, ökonomischer und kultureller Verflechtungen zusammen mit privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren in ein dichtes Geflecht von transnationalen Interaktionen eingebunden. Zweitens ist nicht mehr das einzelstaatliche Machtpotential das einzig wirksame Mittel zur Wahrung von Sicherheits- und Wohlstandsinteressen. Vielmehr kann das internationale Institutionensystem wirksam zur Regelung internationaler Interessenkonflikte und Verteidigung eigener Interessen eingesetzt werden.

Auch die InstitutionalistInnen gehen davon aus, dass die staatlichen Akteure, wenn sie international kooperieren, rational und strategisch eigene Interessen verfolgen, sich aber auf Kompromisse einlassen müssen. Sie akzeptieren die „realistische“ Prämisse der anarchischen Struktur der Staatenwelt, setzen aber auf die Chance, durch Kooperation und Selbstregulation die Anarchie in die einigermaßen geordneten Bahnen einer „regulierten Anarchie“ lenken zu können.

Die Grundidee des Institutionalismus ist, dass internationale Regelwerke, Verhandlungssysteme und Organisationen einen Interessenausgleich zwischen Konfliktparteien erleichtern, den Staaten den institutionellen Rahmen für eine ständige Kommunikation eröffnen und ihnen dabei helfen, Vertrauen aufzubauen bzw. Misstrauen abzubauen. Die hohen Risiken und Kosten eines „globalen Kampfes aller gegen alle“, die schon

Immanuel Kant im „*Ewigen Frieden*“ dazu bewogen, den Frieden in der Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen zu suchen, verstärkten das interdependenztheoretische Plädoyer für den Ausbau der institutionalisierten Kooperation.

Die Herausforderungen globaler Probleme, zu denen sich neben der ständigen Gefährdung des Friedens das wachsende Armutsproblem und sich verschärfende Umweltkrisen gesellten, zwangen die Staaten zu einer Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit. Ein Hegemon mag Kraft seiner Machtfülle möglichst weitgehend auf den Unilateralismus setzen und sich der Einbindung in globale Regelwerke widersetzen, aber auch er kann im Eigeninteresse nicht völlig auf den Multilateralismus verzichten. Die von der Clinton-Administration formulierte Maxime des „selbstbewussten Multilateralismus“ lautete: Soviel Unilateralismus wie möglich, nur soviel Multilateralismus, wie im Eigeninteresse unbedingt nötig.

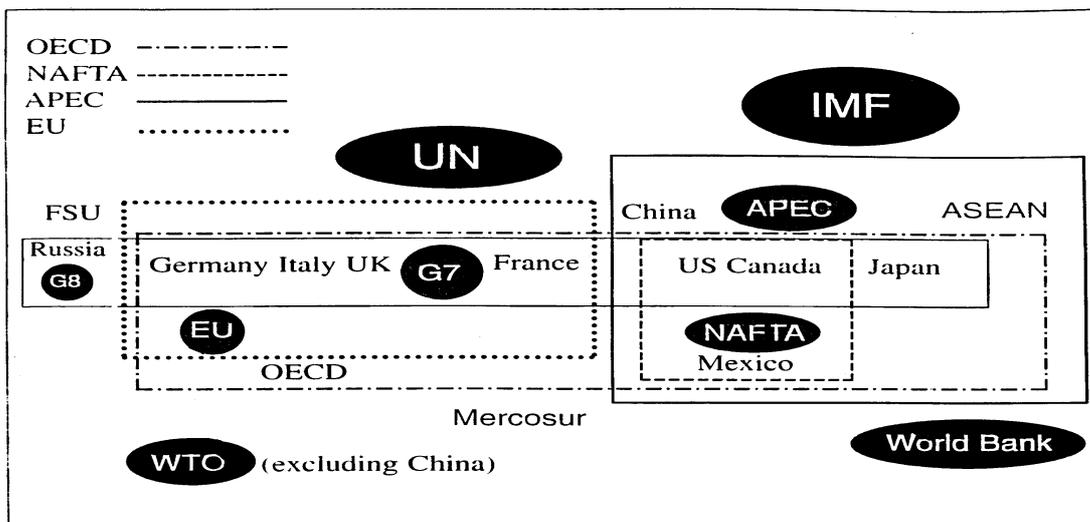
Unter dem Problemdruck der „globalen Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck) wurde das ausgehende 20. Jahrhundert zum „Jahrhundert der internationalen Organisationen und Regime“ (Hans-Peter Schwarz). Die Zahl der internationalen Organisationen, die als neue Akteure der internationalen Politik auftraten und im Auftrag der Staaten die intergouvernementale Kooperation organisierten, vervielfachte sich seit der Dekolonisationsschwelle der 60er Jahre.

2.2 Internationale Regime als Konstruktionselemente der „regulierten Anarchie“ und Bausteine von Global Governance

Von der empirischen Beobachtung, dass sich auch mächtige Staaten auf die Einrichtung einer Vielzahl von internationalen Organisationen und Regimen einlassen, und vom interdependenztheoretischen Plädoyer für die Institutionalisierung der internationalen Kooperation war es kein weiter Weg zur Blüte der Regimetheorien in den 80er Jahren. Sie reagierten auf den wachsenden Rege-

Allerdings ließen sie auch unterschiedliche forschungsleitende Interessen erkennen: Während in den USA die Regimetheoretiker mit der Zuflucht zum Multilateralismus auf eine Hegemoniekrise reagierten, entwickelte sich in der deutschen Politikwissenschaft die Regimeanalyse vor allem im Rahmen der Friedensforschung. Hier stand die Frage im Mittelpunkt, ob und unter welchen Voraussetzungen Regime zur Friedenssicherung und zur Zivilisierung der internationalen Beziehungen beitragen können.

Schaubild 2: Die Weltpolitik als Netzwerk zwischenstaatlicher Kooperation. Die Sicht der Regime-Theoretiker



aus: Cable 1999: 55

lungsbedarf in vielen Politikfeldern bei Abwesenheit einer weltstaatlichen Regulationsinstanz und auf den gewachsenen Koordinationsbedarf zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit sehr unterschiedlichen Interessen.

Internationale Regime wurden als „eine institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Sachbereichen der internationalen Beziehungen“ definiert

(Wolf 1994: 423). Sie wurden zum wichtigsten Regelungsinstrument von grenzüberschreitenden Problemen, können – wie beispielsweise das Rhein- oder Ostseeregime – nur eine regionale Reichweite oder – wie das Handelsregime der WTO oder Ozon-Regime – eine globale Reichweite haben. Sie beruhen auf vertraglichen Vereinbarungen mit unterschiedlichen Graden der rechtlichen und politischen Verbindlichkeit, Wirksamkeit und Dauerhaftigkeit, erfüllen aber die in sie gesetzten Erwartungen nur dann, wenn die beteiligten Akteure die vereinbarten Verhaltensnormen und Spielregeln auch einzuhalten bereit sind. Die Regimeanalyse muss erst noch den empirischen Nachweis erbringen, dass Regime als „institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens“ bei den Akteuren tatsächlich ein nicht nur interessengeleitetes, sondern auch regelgeleitetes Verhalten hervorrufen und fördern.

Internationale Regime sind Regelsysteme, die in Teilbereichen Ordnung in die vermeintliche Anarchie der Staatenwelt bringen sollen, somit wesentliche Instrumente der horizontalen Selbstregulierung des Staatensystems und wichtige Bausteine der Global Governance-Architektur. Ihre Stärke liegt in der Regelung spezifischer Problem- und Konfliktfelder und in der Reduktion von Komplexität, die den Einsatz zielgenauer Maßnahmen und Wirkungskontrollen erleichtert. In der Multiplizierung von Regimen liegt jedoch auch ein Grund für ihre begrenzte Wirksamkeit, weil die Vielzahl von Regelwerken vor allem Entwicklungsländer mit einer unterent-

wickelten institutionellen Infrastruktur überfordern.

Das schwerwiegendste Defizit der Regimetheorien, die in der deutschen Politikwissenschaft dank den Forschungsteams um Volker Rittberger (Tübingen), Klaus Dieter Wolf (Darmstadt), Michael Zürn (Bremen) und Beate Kohler-Koch (Mannheim) einen auch im internationalen Vergleich hohen empirischen und theoretischen Reifegrad erreichten, liegt jedoch woanders: erstens in der Rückkehr zu einem intergouvernementalen Multilateralismus (s. Schaubild 2), den die Interdependenztheorien zumindest ansatzweise bereits überwunden hatten, zweitens im Verlust der Synthese durch die Konzentration auf eine Vielzahl von spezialisierten Regelwerken. Regime können nur eine selektive und partiell „regulierte Anarchie“ herstellen. Das Bild vom Flickwerk, das noch nicht zu einem Flickenteppich verwoben und verdichtet wurde, illustriert diese Streuung von unkoordinierten Teilregelungen.

Hier setzt dann das Global Governance-Konzept an, das versucht, internationale Regime als Bausteine der internationalen Kooperation in eine umfassende Architektur zu integrieren. Aber den Regimetheorien bleibt das Verdienst, das Interesse an Normen und Institutionen der internationalen Beziehungen wiederbelebt und die Erforschung institutionalisierter Kooperation zu einem zentralen und innovativen Untersuchungsgegenstand gemacht zu haben. Insofern gehören sie auch zum theoretischen Rüstzeug von Global Governance.

2.3 Der analytische Schritt zu „governance without government“

Einen entscheidenden Schritt von der Regimetheorie zur Global Governance-Forschung leisteten James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel in ihrem 1992 veröffentlichten Buch mit dem richtungsweisenden Titel „*Governance without Government*“. Die beiden Autoren unterscheiden *government*, das auf gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter Autorität beruht, von *governance*, die als „*system of rule*“ bei Abwesenheit einer zentralen Durchsetzungsgewalt definiert wird. Ein Buchtitel wurde zum Erkennungs- und Markenzeichen eines neuen Paradigmas.

Es ging Rosenau/Czempiel um die Analyse von Strukturveränderungen der Weltpolitik und der Herausbildung einer multizentrischen Welt, in der auf der Makro-Ebene eine Autoritätsverlagerung vom Nationalstaat zu supranationalen Akteuren und auf der Mikro-Ebene eine Kompetenzaufwertung von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren stattfand. Zu den weltpolitischen Strukturveränderungen zählen außerdem die Proliferation von internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die Herausbildung von transnationalen Netzwerken („*cross-border coalitions*“) von sozialen Bewegungen bis zu kriminellen Vereinigungen und die Häufung von problemspezifischen Regelungen („*issue regimes*“) nach Vereinbarungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren.

Aus diesen Beobachtungen von globalen Entwicklungstrends folgt, dass die zahlreichen Interaktionen zwischen

staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in die Analyse von Governance-Strukturen einbezogen werden müssten, die am wahrscheinlichsten in einem evolutionären *bottom-up* Prozess entstehen. Das wichtige Resultat dieser Überlegungen war die Überwindung des staatszentrierten Politikmodells, dem die Regimetheorien noch verhaftet waren. Rosenau grenzt seinen Governance-Begriff vom Regime-Begriff auch aus einem anderen Grund ab, der oben als Schwachstelle der Regimetheorien ausgemacht wurde: Während Regime einen Spezialfall von Governance bilden, nämlich intergouvernemental organisierte Regelungsformen in spezifischen Problemfeldern, umfasse Governance auch politikfeldübergreifende Dimensionen der Weltordnung („*global order*“). Allerdings verleitete sein Global Governance-Begriff, den er mit „*order plus intentionality*“ definierte, zur häufig anzutreffenden Übersetzung von Global Governance mit „Weltordnungspolitik“, die das Vorhandensein einer weltstaatlichen Autorität suggeriert. So missverständlich wurde Global Governance – auf Anregung von Kurt Biedenkopf, des deutschen Mitglieds der *Commission on Global Governance* (CGG) – auch in der deutschen Ausgabe des CGG-Berichts übersetzt.

Ernst-Otto Czempiel führte das Theorem der multizentrischen Welt, diese als Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt differenzierend, in die deutsche Debatte ein. Er ordnete vor allem der Gesellschaftswelt eine strukturverändernde Kraft in einer weltpolitischen Umbruchsituation zu:

„Die Welt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist keine Weltgesellschaft, die eine Weltregierung, eine Exekutive und Weltparlament verträge oder erfordere. Sie ist aber auch keine Staatenwelt mehr, die sich durch die Zusammenarbeit der Exekutiven leiten ließe. Vielmehr muss in der Gesellschaftswelt diese Zusammenarbeit verdichtet und durch die der gesellschaftlichen Repräsentanten ergänzt werden“ (Czempiel 1991: 109 f.).

Rosenau/Czempiel beschränkten sich auf die Analyse der realen Veränderungsprozesse im internationalen System und auf die Identifizierung neuer Akteure, die in einem Mehrebenen-System auf politische Prozesse Einfluss nehmen, verzichteten aber auf politisch-strategische Handlungsempfehlungen und auf Visionen, wie eine neue Weltordnung aussehen könnte oder sollte. Sie haben aber durch die Überwindung des staatszentrierten Politikmodells die weitere Diskussion über Global Governance wesentlich beeinflusst und zur Karriere eines politikwissenschaftlichen Begriffs beigetragen. Ihre Analysen, Begriffe und Begründungen können auch in vielen Passagen des Berichts der *Commission on Global Governance* wiederentdeckt werden, zu deren Arbeit Rosenau mit mehreren Hintergrundpapieren beitrug.

2.4 Strategische Konzepte von Global Governance

Verschiedene Interpretationen des Diskurses über Global Governance unterschieden drei Varianten: die von Rosenau/Czempiel entwickelte empirisch-analytische Variante von einem emphatischen Global Governance-Diskurs und eine politisch-strategische Variante (vgl. Brand u. a. 2000). Sie entdeckten gleichzeitig Mischformen mit unter-

schiedlichen Akzentuierungen einzelner Aspekte, besonders große Übereinstimmungen zwischen der emphatischen und der politisch-strategischen Variante.

2.4.1 Commission on Global Governance: Fortentwicklung des institutionenorientierten Multilateralismus

Die auf Anregung von Willy Brandt eingerichtete Kommission, der unter der Kopräsidentschaft von Ingvar Carlsson und Sir Shridath Ramphal 27 hochrangige Persönlichkeiten aus allen Weltregionen angehörten, legte 1995 mit ihrem Bericht „*Nachbarn in Einer Welt*“ keine wissenschaftliche Analyse, aber so etwas wie eine Synthese des akademischen Diskussionsstandes vor. Ihre Anleihen bei Rosenau/Czempiel belegt schon ihre Definition von Global Governance:

„Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden.“

Global Governance bedeutet im Verständnis der CGG im Kern mehr Kooperation und Koordination staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf allen Politikebenen sowie eine Aufwertung der Bürgergesellschaft (mehr Partizipation, Vorrang der Menschenrechte vor Staatenrechten). Sie weist der Zivilgesellschaft eine wichtige *watchdog*-Rolle

zwischen Markt und Staat zu und will sie durch die Einrichtung eines „Forums der Zivilgesellschaft“ auch in das UN-System integrieren – ohne sich freilich konkrete Gedanken zu machen, wie dies geschehen soll und kann.

Die CGG forderte zwar die Staaten und internationalen Organisationen auf, stärker mit privaten Akteuren zu kooperieren, um möglichst konsensuale Problemlösungen zu erreichen, ließ aber keinen Zweifel daran, dass die Staaten „Hauptakteure“ in der Global Governance-Architektur bleiben. Und den in der Kommission versammelten Repräsentanten von politischen und intellektuellen Führungsgruppen war noch etwas anderes wichtiger als das politische Erwachen und Mitmischen der Zivilgesellschaft:

„Die Welt braucht Führer, die durch Visionen gestärkt sind, die von Ethos getragen sind und die den politischen Mut haben, auch über die nächste Wahl hinauszudenken. Welche Dimensionen eine Global Governance auch immer hat, wie stark ihr Instrumentarium auch erneuert und erweitert sein mag, welche Werte auch immer ihr Inhalt verleihen, ihre Qualität hängt letzten Endes von der politischen Führung ab“ (S. 388).

Das Hauptaugenmerk der CGG galt der globalen Ebene. Ausgehend von der Situationsanalyse, dass das bestehende internationale Institutionensystem überfordert sei, die vielfältigen globalen Krisenphänomene (Armut, Umweltzerstörung, weltwirtschaftliche Instabilität, Gewalteruptionen) zu entschärfen, schlug sie vor allem Reformen des UN-Systems vor: die Reorganisation des Sicherheitsrates, die Ersetzung des moribunden Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) durch einen *Economic*

Security Council mit erweiterten Koordinationskompetenzen, die Reanimierung der Generalversammlung sowie die Einrichtung eines „Forums der Zivilgesellschaft“. Die Vereinten Nationen sollen als „zentraler Mechanismus dienen, in dessen Rahmen die Staaten sich gegenseitig unter Einbeziehung anderer Teile der Gesellschaft zur multilateralen Behandlung globaler Angelegenheiten verpflichten“ (S. 8). Global Governance bedeutet also eine institutionelle Neugestaltung der internationalen Beziehungen und eine – freilich nicht sonderlich originelle – Fortentwicklung des institutionalisierten Multilateralismus.

Die „emphatische Variante“ von Global Governance erschließt sich im Appell an ein „globales Ethos der Bürger“ bzw. an ein „Ethos der Nachbarschaft“, das einen Kanon von universellen Werten wie Freiheit, Gerechtigkeit, gegenseitige Achtung und Hilfsbereitschaft einfordert. Auch die Forderungen und Vorschläge zur Reform des UN-Systems konnten keine Originalität beanspruchen und blieben teilweise auch hinter der akademischen Reformdiskussion zurück. Die Kommission setzte allzu blauäugig auf die Fähigkeit eines reformierten UN-Systems und von verantwortungsbewussten Eliten, die von ihr mit Katastrophenszenarien unterlegten Globalisierungskrisen zu bewältigen. So bleibt ihr zentraler Verdienst, den bisher nur wenigen Spezialisten bekannten Global Governance-Begriff hoffähig gemacht und an verschiedenen Orten eine weiterführende Global Governance-Forschung angeregt zu haben.

2.4.2 Global Governance als System kooperativer globaler Steuerung

Die politisch-strategische Variante von Global Governance wurde im besonderen den Arbeiten des Duisburger *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF) zugeordnet. Sie bauten auf dem CGG-Bericht auf, setzten aber in der Analyse der Entscheidungs- und Kooperationsstrukturen sowie in den Vorschlägen zur Gestaltung der Globalisierung und der internationalen Beziehungen deutlich andere Akzente. Als forschungsleitende Fragestellungen schälten sich die Steuerungsfähigkeit und die Funktionsveränderungen der Staaten im Globalisierungsprozess heraus.

Das INEF-Konzept griff daher auch nicht nur auf Erkenntnisse der Interdependenztheoretiker und der Regime-Theorien, sondern vor allem auch auf die sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien der 90er Jahre zurück, die sich mit dem Übergang von Konzepten des Staates als hierarchisches Steuerungszentrum der Gesellschaft (durch „Globalsteuerung“, „geplanten Kapitalismus“) hin zu neuen Formen gesellschaftlicher Steuerung (governance) beschäftigten, die durch das Zusammenspiel von gesellschaftlicher Selbstorganisation in Netzwerken und Verhandlungssystemen mit dem „kooperativen Staat“ (Hartwich 1987) zustande kommen.

Die „*Vorstellung von der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum*“ wurde im Verlauf der 90er Jahre aufgegeben. „*Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei*

dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozess, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Akteuren eingebunden ist.“ (Mayntz 1993: 401)

Die auf nationale Gesellschaften fokussierten Steuerungstheorien hatten sich bereits mit neuen Governance-Mustern jenseits der Dichotomie vom Markt versus Staat und mit Problemlösungsprozessen im Kontext „geteilter Souveränitäten“ (Messner 1995: XII) zwischen den Staaten und gesellschaftlichen Akteuren auseinander gesetzt, die nun auch in der Global Governance-Forschung an Bedeutung gewannen: Netzwerksteuerung, horizontale Selbstkoordination, polyzentrische Verhandlungssysteme, Mehrebenenpolitik lauteten die Konzepte aus der Steuerungstheorie, die für die Global Governance-Suchprozesse fruchtbar gemacht wurden.

Das INEF-Konzept erhielt durch die im zweijährigen Turnus erscheinenden „*Globalen Trends*“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 1998, 2000, 2002) einige Publizität und bildete die Grundlage des Global Governance-Kapitels im Bericht der Enquete-Kommission zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“. Auch diese Publizität war ein Grund, dass sich die Kritik am Global Governance-Konstrukt auf die „globalen Gouvernanten“ des INEF konzentrierte. Ihnen wurde vorgeworfen, das Machtproblem in den internationalen Beziehungen zu ignorieren, die Demokratie- und Legitimationsdefizite des Multilateralismus um seiner Funktionsfähigkeit willen zu eskamotieren und das Gender-Problem auszublenden

den (vgl. Brand u. a. 2000). „Realisten“ versagten dem angeblich utopischen Global Governance-Projekt die Anerkennung, realistische Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung und globalen Risiken sowie auf das Hegemonieproblem in der internationalen Politik zu geben.

Die Politikwissenschaft griff das Konzept zunächst mit einiger Reserve auf und gebrauchte teilweise Ersatzbegriffe wie „*International Governance*“ (Volker Rittberger) oder „*Regieren jenseits des Nationalstaates*“ (Michael Zürn). Was der politische Philosoph Otfried Höffe in Anlehnung an Kant „subsidiäre und föderale Weltrepublik“ nannte, enthält viele Bauelemente der Global Governance-Architektur. Auch das von der „*Gruppe von Lissabon*“ 1997 vorgelegte „System kooperativer globaler Steuerung“ hat viele Gemeinsamkeiten mit dem INEF-Konzept. Dessen Bausteine, die teilweise schon von den Interdependenz- und Regimetheorien vorgefertigt worden waren, sollen hier kurz zusammengefasst werden:

Erstens: *Global Governance* heißt nicht *Global Government*, also Weltregierung oder Weltstaat. Ein solcher ist weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil eine bürokratische Superbehörde kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte und weit entfernt von den zu lösenden Problemen wäre. Die Herausforderung besteht darin, „die Welt ohne Weltstaat zu regieren“. Weltweit steht Dezentralisierung auf der politischen Reformagenda. Der Globalisierungsdruck befördert sogar die Aufwertung regionaler Organisationen als Schutz- und Trutzbündnisse

und mobilisiert auf nationaler und lokaler Ebene das Bedürfnis nach autonomen Handlungsspielräumen. Die Vision von *Global Governance* entspricht eher der bereits von Immanuel Kant anvisierten Weltföderation von freien Republiken mit einem notwendigen Minimum an Zentralstaatlichkeit. Auch Kants Begründung, warum sich souveräne Staaten auf eine solche Föderation einlassen, bleibt gültig: Es ist die „Not“, politische Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Zweitens: *Global Governance* beruht auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsfindung. Internationale Organisationen übernehmen diese Koordinationsfunktion und tragen zur Herausbildung globaler Sichtweisen bei. Regime übersetzen den Willen zur Kooperation in verbindliche Regelwerke. In solchen Regimen verpflichten sich die Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Bearbeitung von gemeinsamen Problemen. Auch Hegemone lassen sich auf solche Regime ein, weil sie etwas regeln, was ihnen für das eigene Wohlergehen wichtig ist und was sie nicht allein regeln, aber kraft ihrer Machtfülle zum eigenen Vorteil beeinflussen können.

Drittens: Der Zwang zur Kooperation verlangt Souveränitätsverzichte, die Globalisierungseffekte und Interdependenzstrukturen schon längst erzwungen haben. Auch die Großmächte müssen sich, um sich als kooperationsfähig zu erweisen, mit „geteilten Souveränitäten“ abfinden, die – wie das Beispiel der EU zeigt – keinen Verlust, sondern einen Zugewinn an gemeinsamer Handlungs-

und Problemlösungsfähigkeit bewirken können. *Global Governance* macht das traditionelle Verständnis von Souveränität, die durch die zunehmende Entgrenzung der Staatenwelt durchlöchert wurde, endgültig zu einem anachronistischen Relikt eines durch das Spinnwebmodell abgelösten Billiardkugel-Modells internationaler Beziehungen.

Viertens: Die Neuverteilung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte, die auf den Begriff der „multipolaren Welt“ gebracht wurde, ist begleitet von einem Prozess der Regionalisierung, der durch den Globalisierungsdruck noch verstärkt wird. Die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Regionalisierung und von Globalisierung und Lokalisierung ("*Glokalisierung*") gehört zu den strukturbildenden Entwicklungstrends von Weltgesellschaft und Weltpolitik. In allen Regionen formieren sich mehr oder weniger erfolgreiche Kooperations- oder Integrationszonen, wobei die EU das am weitesten entwickelte Modell von *Regional Governance* bildet.

Global Governance muss auf solchen regionalen Kooperationskernen aufbauen und sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann. Die *Global Governance*-Architektur kann nur funktionsfähig werden, wenn die unteren Ebenen solide gebaut sind. Globale Umweltregime können nur wenig ausrichten, wenn die Staaten, Regionen und Kommunen nicht für ihre Umsetzung sorgen. Eine neue internationale Finanzarchitektur bleibt ein Papier-

tiger, wenn die nationalen Bankensysteme nicht funktionieren. *Global Governance* braucht stabile Unterbauten.

Fünftens: *Global Governance* ist kein Projekt, an dem nur Regierungen oder internationale Organisationen als Instrumente der Staatenwelt beteiligt sind. Das neue und unterscheidende Konzept der *Commission on Global Governance* liegt nicht nur in einem Mehr an staatlich organisiertem Multilateralismus, sondern vielmehr im „Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene“. Diese *Public-Private Partnership* (PPP) soll Staaten, internationale Oppositionen und private *Global Players* in globale Politiknetzwerke zur gemeinsamen Problembearbeitung einbinden, weil die Staaten eben nicht mehr alles im Alleingang regeln können. Zu diesen *Global Players* gehören natürlich die multinationalen Unternehmen mit ihrer Finanzkraft, die größer ist als das Sozialprodukt vieler Staaten, ihren Managementfähigkeiten und ihren multinationalen Organisationsstrukturen, aber auch die zunehmend transnational organisierten Interessenverbände und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Mit guten Gründen ist von einem globalisierten Neokorporatismus, wie er sich exemplarisch in dem von UN-Generalsekretär Kofi Annan lancierten "*Global Compact*" manifestiert, die Rede.

Sechstens: Die NGOs gehören längst zur Dramaturgie von Weltkonferenzen und verschafften sich durch Sachkunde und medienwirksame Kampagnen in einzelnen "weichen" Politikbereichen (wie der Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik) eine konsultative

und korrektive Funktion. Regierungen binden sie in Konsultationsmechanismen und gelegentlich auch in Regierungsdelegationen ein, um ihre Expertise anzuzapfen und ihr Protestpotential zu neutralisieren. NGOs drängen in die Vorhöfe der Macht, um an Herrschaftswissen zu gelangen und politische Entscheidungen zu beeinflussen. Ihr Druckpotential entsteht durch hohe gesellschaftliche Akzeptanz, aber auch durch die Fähigkeit, durch transnationale Aktionsformen eine "kontra-hegemoniale Globalisierung" zu organisieren. Ihre internationale Vernetzung ermöglicht ihnen, die Rolle von Globalisierungswächtern zu spielen. Sie streuen Sand ins Getriebe von undurchsichtigen Machtkartellen und erzwingen ein Stück Transparenz, wo sich solche Machtkartelle im Prozess der Globalisierung und Multilateralisierung der Politik zunehmend parlamentarischer und demokratischer Kontrolle entziehen.

Diese Wächterrolle kann die Kontrolle durch demokratisch gewählte Parlamente nicht ersetzen, aber die gewählten Repräsentanten dazu befähigen und drängen, ihre Kontrollrechte und -pflichten wirksamer zu erfüllen. Die wirksame Einflussnahme von NGOs auf die nationale und internationale Umwelt- und Menschenrechtspolitik warfen auch die Frage auf, ob bereits eine "NGOisierung der Weltpolitik" und eine Machtverschiebung von der Staaten- zur Gesellschaftswelt stattgefunden habe. Eine solche haben sie nicht bewirkt und können sie - trotz einer gelegentlichen Selbstüberschätzung - nicht herbeiführen.

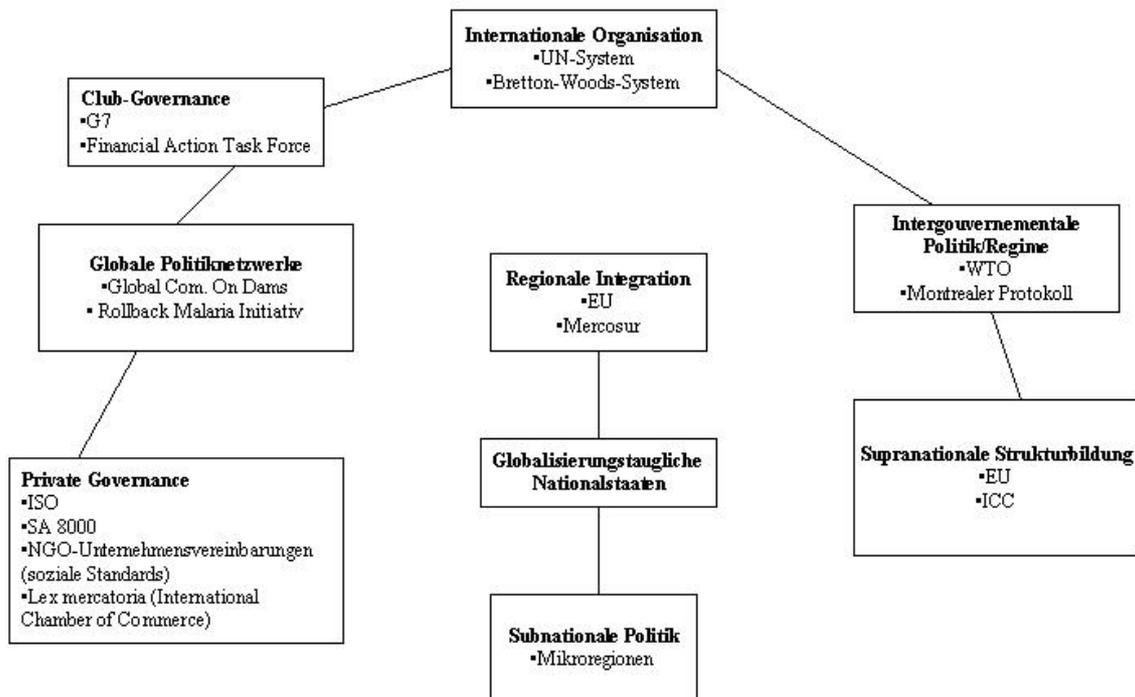
Siebtens: Die Nationalstaaten verlieren zwar in vielen Politikbereichen im Gefolge ihrer Einbindung in Interdependenzstrukturen an autonomen Handlungsspielräumen, aber sie bleiben die Hauptakteure der internationalen Politik, die weiterhin allein autoritative Entscheidungen treffen können. Sie bilden deshalb auch die tragenden Stützpfeiler der *Global Governance*-Architektur. Aus diesem Grund ist die Formel „*governance without government*“ zumindest missverständlich. Das Gerede vom "Ende des Nationalstaates" ist substanzlos, solange die "Weltkultur der Nationalstaaten" nicht von einem Weltstaat überwölbt wird. Wer sonst soll die aus dem Gesellschaftsvertrag resultierenden Schutzfunktionen erfüllen, die öffentlichen Güter bereitstellen und für den sozialen Ausgleich sorgen? Nun aber stellt sich auch die Frage, wer die globalen öffentlichen Güter (wie Frieden, Entwicklung, gesunde Umwelt, Stabilität der Finanzmärkte etc.) bereitstellen und "global bads" verhindern soll. Aber der Staat ist nicht mehr der allmächtige und allzuständige Problemlöser. Er ist in vielen Bereichen auf die Kooperation mit gesellschaftlichen Gruppen angewiesen und muss neue Aufgaben übernehmen, die ihm aus der Einbindung in multilaterale Kooperations- und Entscheidungsmechanismen erwachsen:

- Er ist als Interdependenzmanager mit komplexen Koordinationsaufgaben in Mehrebenen-Entscheidungssystemen konfrontiert, weil Globalpolitik ohne Existenz eines Weltstaates auf die Selbstkoordination der Staatenwelt angewiesen bleibt und die Kooperation in regionalen Integrations-

projekten auch außerhalb Europas an Bedeutung gewinnen wird. Regieren heißt heutzutage in erheblichem Umfang Koordinieren zwischen verschiedenen Handlungsebenen.

Souveränität zählebig ist. Die Global Governance-Architektur, die auf diesen Bausteinen basiert, ist demnach durch drei zentrale Charakteristika geprägt: Multiakteurskonstellationen, Mehrebe-

Schaubild 3: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur



INEF

- Er muss einerseits die Interessen der eigenen Gesellschaft im internationalen Umfeld vertreten und sie andererseits vor negativen Einflüssen aus diesem Umfeld schützen. Er ist Adressat von Entscheidungen, die auf multilateraler Ebene getroffen werden und muss für deren Umsetzung im eigenen Zuständigkeitsbereich sorgen.

Die Staaten müssen jedoch diese Verfahren und Verhaltensweisen erst noch lernen, weil das Denken in den traditionellen Kategorien von Staatlichkeit und

nenpolitik, einen Pluralismus an Governance-Mustern (s. Schaubild 3). Aufgabe der Politikwissenschaft ist es, die Transformation der Politik in dieser Global Governance-Architektur zu verstehen, um Fallstricke und Handlungsspielräume für Akteure, die an der Bearbeitung globaler Probleme beteiligt sind, sichtbar zu machen und tragfähige Lösungen für Weltprobleme sowie institutionelle Innovationen zur Weiterentwicklung der Global Governance-Architektur zu erarbeiten.

2.4.3 Kooperatives Handeln in Politiknetzwerken

Das von Wolfgang Reinicke geleitete und von der *United Nations Foundation* geförderte *Global Public Policy Network*, das die Herausbildung und Funktionsweise von rund 20 bereits existierenden globalen Politiknetzwerken untersuchte, bereicherte die Global Governance-Diskussion mit einem Modell, wie selektive Probleme mit globaler Dimension durch die Kooperation von Staaten, internationalen Organisationen, Privatunternehmen und Nichtregierungsorganisationen angepackt und Blockaden bei der Problemlösung überwunden werden können. Das neue Schlagwort, das inzwischen auch in der Entwicklungspolitik als Ausweg aus schrumpfenden Entwicklungsetats viele Hoffnungen weckte, lautet PPP (*Public-Private Partnership*). Als Erfolgsmodell konnte vor allem die *World Commission on Dams* (WCD) dienen, die nicht nur Entscheidungs- und Finanzierungsblockaden beim Bau von Staudämmen durch einen ausgehandelten Konsens aller beteiligten Akteure überwand, sondern gleichzeitig soziale und ökologische Kriterien für die Planung und Durchführung künftiger Projekte entwickelte. An ihnen orientierten sich inzwischen nationale und internationale Kreditgeber und deshalb gezwungenermaßen auch Regierungen (mit Ausnahme der chinesischen Regierung beim Bau des Drei-Schluchten-Staudamms).

Solche Politiknetzwerke agieren und funktionieren, freilich mit unterschiedlichen Resultaten, nicht nur auf globaler Ebene, sondern auf allen Politikebenen, z. B. auch bei der Umsetzung der *lokalen*

Agenda 21 in vielen Kommunen. Die Erfahrung lehrt: „Top-down is out, bottom-up is in.“ Die Regierungen haben gelernt, dass sie für Problemlösungen in wichtigen Problemfeldern das Finanz- und Managementpotential von Privatunternehmen, das spezialisierte Fachwissen der Wissenschaft und die Mitwirkung der in NGOs organisierten Zivilgesellschaft, die durch ihre gewachsene Kampagnenfähigkeit erhebliches Oppositionspotential mobilisieren kann, brauchen.

Die Entstehung globaler Politiknetzwerke geht auf die gleichen Ursachen zurück, die für die Proliferation von Netzwerkstrukturen in nationalen Gesellschaften ausschlaggebend waren:

„The network perspective implies a new perception of causal relations in social processes ... The core of this perspective is a decentralized concept of social organization and governance: society is no longer exclusively controlled by a central intelligence (e. g. the State); rather, controlling devices are dispersed and intelligence is distributed among a multiplicity of action (or processing) units. The coordination of these action units is no longer the result of ‘central steering’ or some kind of ‘prestabilized harmony’ but emerges through the purposeful interactions of individual actors (gemeint sind kollektive Akteure, Organisationen), who themselves are enabled for parallel action by exchanging information and other relevant resources.“ (Kenis/Schneider 1991: 26-27)

Die Stärke von Netzwerk-Governance gegenüber hierarchischen Steuerungsmustern besteht darin, dass *„policy networks are mechanisms of political resource mobilization in situations where the capacity for decision making, program formulation and implementation is widely distributed or dispersed among private and public actors ... In*

situations where policy resources are dispersed and context (or actor) dependent, a network is the only mechanism to mobilize and pool resources." (Kenis/Schneider 1991: 41 f.)

Politiknetzwerke gleichen einem korporatistischen Politikmodell, das zwar die Gefahr in sich birgt, dass nur gut organisierte Interessen am Entscheidungsprozess beteiligt werden, aber sie können durchaus als praktische Beispiele für „*governance without government*“ gelten, wobei allerdings auch bei Rose-*nau/Czempiel* die Staaten immer noch die letztlich autoritativen Entscheidungsinstanzen bleiben. Sie praktizieren, aus der Not schwacher Staaten geboren, die nicht mehr alle Probleme kraft ihres hierarchischen Gewalt- und Entscheidungsmonopols lösen können, die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Es findet in der Tat eine schleichende „Privatisierung der Weltpolitik“ statt, die schon weiter vorangeschritten ist, als Staatstheorien und das politische Alltagswissen wahrhaben wollen (vgl. Brühl u. a. 2001). Dies gilt besonders für die sogenannten „weichen Politikbereiche“, also für die Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik. Das Global Governance-Konzept hat diese säkulare Tendenz aufgegriffen und verarbeitet.

3. Global Governance – Global Change – Friedens- und Konfliktforschung

Den Global Governance-Architekten wurde nicht zu Unrecht vorgeworfen, auf hohem Abstraktionsniveau ein akademisches Trockenschwimmen zu veranstalten und anders als die Regime-

theorien den empirischen Validitätstest noch nicht bestanden zu haben. Dagegen hat die politikwissenschaftliche Regimeforschung bereits wichtige Erkenntnisse zum Entstehen, zur Wirksamkeit, zu Erfolgen und Misserfolgen von wichtigen der über 800 internationalen Umweltregime gebracht. Allerdings gelang es der Regimeforschung selten, ihre Erkenntnisse in größere Zusammenhänge der internationalen Global Change-Forschung einzuordnen.

Das Jahresgutachten 1996 des WBGU zu „*Welt im Wandel: Herausforderung für die deutsche Wissenschaft*“ beklagte zu Recht die bisher vorwiegend sektoral geprägte und organisierte Forschung zum Globalen Wandel, obwohl dieses komplexe Forschungsfeld einen systemaren Ansatz erfordern würde, der verschiedene disziplinäre Forschungsstränge miteinander verknüpft. Als Beispiel nennt der WBGU das transsektorale Syndrom-Konzept, das Interaktionen zwischen Zivilisation und Umwelt, Umwelt- und Entwicklungspolitik zu erfassen versucht. Er fordert der Politikwissenschaft die folgenden Beiträge zur Global Change-Forschung ab:

- Untersuchungen zur Diskrepanz zwischen Umweltbewusstsein und Umweltpolitik, zum Entstehen und zur Prävention ökologischer Konflikte und zur Entschärfung des ökologischen Nord-Süd-Konflikts;
- Untersuchungen zu den Entscheidungsverfahren und Streitschlichtungsmechanismen bei multilateralen Umweltverträgen, zu den sozio-ökonomischen und politischen sowie kulturell bedingten Handlungsrestriktionen;

- die Analyse der Funktionsweise internationaler Verhandlungssysteme, von umweltpolitischen Interessenstrukturen und Akteurskonstellationen, der Rolle von privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der nationalen und internationalen Umweltpolitik;
- die Entwicklung von politischen Strategien zur Lösung von globalen Umweltkrisen und zur Bewahrung von *global commons*.

Teilweise hat sich die politikwissenschaftliche Umweltforschung mit solchen Themen beschäftigt, aber selten mit Bezug auf die Global Change-Forschung, die als naturwissenschaftliches Reservat gilt. Erst ansatzweise konnten sich, befördert durch interdisziplinär zusammengesetzte Beratungsgremien wie den WBGU und den Aufbau interdisziplinär organisierter Forschungsinstitute wie das *Potsdam Institut für Klimafolgenforschung* (PIK) sowie das *Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie*, und gefördert durch Forschungsprogramme des BMBF, das von vielen Seiten geforderte, aber auch durch die deutsche Forschungsorganisation erschwerte interdisziplinäre Denken und Forschen entfalten.

Die deutsche Forschung zum Globalen Wandel, die in naturwissenschaftlichen Teilbereichen internationale Standards erreichte, leidet unter einem speziellen Problem, das besonders die Sozialwissenschaften betrifft: Sie sind, auch infolge des Sprach-Handicaps, nur ungenügend internationalisiert. Die naturwissenschaftliche Global Change-Forschung ist dagegen viel stärker international organisiert, vor allem im

International Panel on Climate Change (IPCC), *Geosphere-Biosphere-Programme* (IGBP) und *World Climate Research Programme* (WCRP), muss sich aber auch in diesen Wissenschaftsprogrammen mit einer angelsächsischen Hegemonie abfinden.

Deutsche Politologen sind auch im *International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change* (IHDP), das den sozialwissenschaftlichen Arm der internationalen Global Change-Forschung bildet, oder in zwei Spezialprogrammen des IHDP-Rahmenprogramms, die auf Politologen zugeschnitten sind, nur vereinzelt vertreten: dem IDGEC-Programm (*Institutional Dimensions of Global Environmental Change*) und dem GECHS-Programm (*Global Environmental Change and Human Security*). Die Weichenstellungen der internationalen Global Change-Forschung sind gelegt, aber deutsche Politologen sind (noch) nicht auf den Zug aufgesprungen. Politisierende Ökologen aus den Natur- und Wirtschaftswissenschaften sind international präsenter als die wenigen Politologen mit ökologischen Kompetenzen (wie z. B. Martin Jänicke und Frank Biermann).

Auch in den wichtigsten Publikationsorganen der sozialwissenschaftlichen Global Change-Forschung (*Global Environment Change*, *International Environmental Affairs*, *Environment* und *Ambo*) finden sich nur selten deutsche Beiträge. Selbst in der Zeitschrift „*Global Governance*“ setzt sich die angelsächsische Hegemonie fort, obwohl die deutsche Politikwissenschaft in diesem Forschungsfeld - ebenso wie

auch in den Bereichen der Forschung über Institutionen sowie Funktionsweisen der internationalen Umweltpolitik und im besonderen über die Wirkungsanalyse von multilateralen Umweltregimen - der internationalen Diskussion keineswegs hinterher hinkt.

3.1 Weltumweltpolitik und Global Governance

Die politikwissenschaftliche Global Change-Forschung bleibt bei der Frage gefordert, wie eine globale Umweltpolitik institutionalisiert werden kann und soll. Die Vorschläge im Jahresgutachten 2000 des WBGU zu „neuen Strukturen globaler Umweltpolitik“ und die darauf aufbauende Empfehlung der Enquete-Kommission „*Globalisierung der Weltwirtschaft*“ zur Einrichtung einer Weltumweltorganisation (GEO) und neuer Mechanismen zur Finanzierung einer Weltumweltpolitik bedürfen noch eingehender politikwissenschaftlicher und völkerrechtlicher Begleitforschung.

Die Politikwissenschaft ist auch gefordert bei der Entwicklung einer interdisziplinären *Sustainability Science* und der forschenden und lehrenden Spezialdisziplin „*Weltumweltpolitik*“, deren komplexes Spektrum die PIK-Mitarbeiter Frank Biermann/Klaus Dingwerth (2002: 26 f.) so beschrieben:

„Weltumweltpolitik-Analyse umfasst, doch ist mehr als Forschung über globale Umweltprobleme und globale Lösungsansätze ... Weltumweltpolitik-Analyse muss eine systemare, das gesamte Erdsystem betrachtende Perspektive verfolgen. Das Verständnis etwa der weltweiten Klimapolitik erfordert die Synthese eines Mosaiks, welches aus den Bausteinen lokaler, nationaler und regionaler Politikprozesse besteht ... Weltumweltpolitik muss nicht nur alle Regionen der Welt

erfassen, sondern international organisiert sein, um komparative Vorteile der intensiven Kenntnis einzelner Regionen und Prozesse auszunutzen. Dieses betrifft insbesondere – vor allem mit Blick auf die deutsche Debatte – die interne Verbindung von Entwicklungsländerforschung und Umweltpolitikanalyse.“

Diese anspruchsvolle Forschungsperspektive überfordert universitäre Einzelkämpfer, selbst wenn sie sich zu fach- und ortsübergreifenden Forschungsverbänden zusammenschließen und mit Drittmitteln ausgestattet werden sollten. Was am PIK möglich ist, wo die interdisziplinäre *Erdsystemanalyse* ausgedacht wurde, wäre nur an sehr wenigen Universitäten möglich – und auch nur durch vereinigte Kraftakte von Rektoraten, Ministerien und Einrichtungen der Forschungsförderung. Ohne eine tiefgreifende Reform der Forschungsorganisation, wie sie das WBGU-Jahresgutachten 1996 forderte, wäre der Anschluss an die internationale Global Change-Forschung kaum möglich.

Dies gilt im besonderen für die Sozialwissenschaften, in denen die Umweltforschung nicht den Stellenwert erhielt, den sie in den Natur- und Wirtschaftswissenschaften gewann. Wo sie aber nur ein Randdasein führt und keine Berufsperspektiven anbieten kann, bleibt auch der hochqualifizierte Nachwuchs aus. Eine besser ausgestattete Global Governance-Forschung könnte aufgrund ihrer Fokussierung auf globale Probleme und multilaterale Problemlösungen einen wichtigen Beitrag zu einer Weltumweltpolitik leisten.

3.2 Global Governance in der Friedens- und Konfliktforschung

Die NATO erkannte die Konfliktrichtigkeit von Umweltkrisen und legte ein Forschungsprogramm über „*Umwelt und Sicherheit*“ auf (vgl. Carius/Lietzmann 1998). Der Zusammenhang ist offensichtlich: Der anthropogen verursachte Klimawandel, der nur durch eine globale Klimaschutzpolitik abgemildert werden könnte, erzeugt Umweltkrisen und Umweltkonflikte, z. B. durch das Voranschreiten der Desertifikation, die Umweltflüchtlinge aus den angestammten Siedlungsgebieten vertreibt, oder durch die Verknappung von Wasser, die die Gefahr von „Wasserkriegen“ heraufbeschwört. Die Friedens- und Konfliktforschung hat die Umweltkonflikte als Forschungsgegenstand entdeckt und setzt auf Global Governance, wo nur eine globale Umweltpolitik als präventive Friedenspolitik die Konfliktursachen entschärfen könnte.

Die Friedens- und Konfliktforschung griff das Global Governance-Konzept vor allem bei der Frage auf, wie die Vereinten Nationen durch multilaterale Friedensmissionen zur Friedenssicherung beitragen können. Die vom früheren UN-Generalsekretär Boutros-Boutros-Ghali 1992 vorgelegte „*Agenda für den Frieden*“ war ein Plädoyer für den friedenspolitischen Multilateralismus, der auch in der Zeitschrift „*Global Governance*“ einen Schwerpunkt bildet. Auch die *Commission on Global Governance* konnte, trotz des häufigen Scheiterns von UN-Friedensmissionen, keine praktikable Alternative zur friedenserhaltenden Kernaufgabe der Vereinten

Nationen entdecken. Sie forderte deshalb geradezu emphatisch deren Reform und Stärkung, um durch Global Governance mehr globale Sicherheit zu schaffen (vgl. Carlsson 2000). Wenn Global Governance allerdings nur ein anderes Wort für den intergouvernementalen Multilateralismus und die multilateral verregelte Konfliktbearbeitung ist, dann verliert der Begriff seinen erweiterten Inhalt, mit dem ihn auch die Kommission anreichtete.

In der Friedens- und Konfliktforschung erlebte und überstand die Regimetheorie ihre Bewährungsprobe. Dies dokumentiert u. a. der von Dieter Senghaas (1997) herausgegebene Sammelband „*Frieden machen*“. Es scheint, dass die am Duisburger INEF entstandene Dissertation von Tobias Deibel über „*Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen*“ und die von der *Stiftung Entwicklung und Frieden* (SEF) veröffentlichten Studien über Krisenprävention und die Institutionalisierung des Friedens (vor allem von Volker Matthies) bisher die wenigen Konflikt- und friedentheoretischen Studien blieben, die sich am Global Governance-Paradigma orientierten. Die von Willy Brandt gegründete SEF, die auch die *Globalen Trends* herausgibt und die deutschen Ausgaben des CGG-Berichts und der *Stockholm Initiative on Global Security and Governance* besorgte, ist mit ihren Konferenz- und Publikationsprogrammen zusammen mit dem INEF noch ein ziemlich einsamer Hort einer an Global Governance orientierten Frieden- und Entwicklungsprogrammatisierung. Willy

Brandt war seit dem Brandt-Bericht ihr politischer *spiritus rector*.

4. Herausforderungen für die zukünftige Global Governance-Forschung

Die Global Governance-Forschung ist noch keine fest abgesteckte Teildisziplin der Politikwissenschaft. Sie reflektiert Suchprozesse, um die Transformation der Politik unter Bedingungen der Globalisierung zu rekonstruieren, theoretisch einzuordnen und politische Lösungsvorschläge für neue Problemlagen zu entwickeln. Und sie kombiniert theoretische Konzepte und Theorien aus diversen Bereichen der Politikwissenschaft (der Regime-Theorie, der Interdependenztheorie, der Steuerungstheorie, der Policy-Analyse, der Demokratietheorie). Dieser Suchprozess ähnelt in vielerlei Hinsicht der ersten Phase der „Nachhaltigkeitsdiskussion“, in der es ebenfalls darum ging, Begriffe, zentrale Dimensionen, Kernfragen und Schnittstellen zu angrenzenden Forschungsfeldern und Disziplinen des sich neuen entwickelnden Forschungsstranges zu klären. Im Folgenden werden sechs Herausforderungen formuliert, die sich stellen, um die Global Governance-Forschung weiterzuentwickeln und zu konsolidieren.

4.1 Analogiefallen beim Übergang von nationalen Problemkonstellationen und governance-Strukturen vermeiden

Die sozialwissenschaftliche Forschung zu Global Governance, also zu Prozessen und Strategien kollektiven Handelns

zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Problemen, rekuriert, neben den Theorienangeboten aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen, auch auf Theorien, Konzepte und Interpretationsmuster, die im Kontext der Analyse lokaler, nationaler sowie europäischer Problemkonstellationen und deren Bearbeitung durch Politik und Gesellschaft entstanden sind. Diese Vorgehensweise ist naheliegend: Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Forschung zu „*local common-pool resources*“ und „*The Tragedy of the Commons*“ (Hardin 1968) für „*global common-pool resources*“ und „*Global Public Goods*“ gewinnen? Welche Elemente der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien, die sich in den 80er und 90er Jahren mit dem Umbruch vom hierarchischen Planungsstaat zum „kooperativen Staat“ (Ritter 1979) bzw. zum „verhandelnden Staat“ (Scharpf 1993) in „Netzwerkgesellschaften“ (Messner 1995) beschäftigt hatten, können für die Global Governance-Forschung fruchtbar gemacht werden? Welche Einsichten und Methoden der Forschung zur Transformation der Politik in der Europäischen Union (Mehrebenenpolitik) bilden Bausteine für die Untersuchung der Transformation der Politik unter Bedingungen der Globalisierung?

Diese Suchrichtung ist einerseits wichtig, um fundierte theoretische Erkenntnisse zu Problemen kollektiven Handelns, zu Voraussetzungen, Stärken und Schwächen der Netzwerksteuerung, zur Dynamik von Mehrebenenpolitik oder auch zur Bedeutung, Konstitution und Funktionsweise von Institutionen in den Kontext der Global Governance-For-

schung zu übersetzen. Andererseits beinhaltet dieses Vorgehen die Gefahr, die qualitativen Veränderungen beim Übergang von lokal, nationalen und auch europäischen Kontexten in globale Zusammenhänge zu übersehen. Theoretische Kenntnisse und Konzepte werden dann einfach übertragen und kopiert, statt sie den veränderten globalen Rahmenbedingungen anzupassen und entsprechend weiterzuentwickeln. Robert Keohane und Joseph Nye (2000) haben auf die „Analogiefallen“ im Feld der Forschung zu „Global Governance und Demokratie“ hingewiesen, in dem es eine Vielzahl von Versuchen gibt, die konstitutiven Elemente nationalstaatlich-repräsentativer Demokratie einfach auf die globale Ebene zu übertragen, ohne die qualitativen Unterschiede zwischen nationalen Gesellschaften und der im werden begriffenen Weltgesellschaft angemessen zu berücksichtigen. Michael Zürn (2001) spricht von dem „Elend des methodologischen Nationalismus“ in der Politikwissenschaft und thematisiert damit das Problem, dass auch grenzüberschreitende politische Prozesse oft unreflektiert mit den Instrumenten und Kategorien interpretiert werden, die für die Analyse nationaler politischer Systeme entwickelt wurden, was im Zeitalter der Entgrenzung auf falsche Fährten führen müsse. Renate Mayntz (2000) verweist auf den unterschiedlichen Charakter von Mehrebenenpolitik in der Europäischen Union und im Kontext von Global Governance. Trotz aller Unübersichtlichkeit könne man in der EU noch von einem Mehrebenensystem sprechen, während die Global Governance-Strukturen angesichts ihrer Fragmentierung durch „Nicht-System-

haftigkeit“ (Mayntz 2000: 14) geprägt wären. Sie warnt daher vor einer voreiligen Übertragung von Methoden und Erkenntnissen der Europaforschung auf die Global Governance-Suchprozesse.

Die Sozialwissenschaften müssen also ihre etablierten Know-how-Pools für die Global Governance-Forschung mobilisieren und zugleich den skizzierten Typus von Analogiefallen und Pfadabhängigkeit vermeiden. Zentral ist die Frage, welche qualitativ neuen Herausforderungen beim Übergang von lokalen und nationalen zu globalen Problemzusammenhängen auftreten, um „*lessons learnt*“ kreativ zu nutzen, statt sie in Analogiefallen zu übersetzen. Diese Frage wird in den jeweiligen Problemfeldern (wie Finanzmärkten, Handelsmärkten, Klimawandel, Biodiversität, Bevölkerungswachstum, Drogenhandel) zu sehr unterschiedlichen Antworten führen. Ostrom et al. (1999: 281-282) haben jedoch auf einige generelle Merkmale hingewiesen, die den Übergang von lokal-nationalen zu globalen Problemkonstellationen und deren Bearbeitung charakterisieren:

„*Scaling-up problems*“: Die steigende Zahl von Akteuren, die in globale Problemzusammenhänge sowie deren Bearbeitung eingebunden sind, führt zu Organisationsproblemen und erschwert aufgrund großer Interessenheterogenität die Einigung auf gemeinsame Regeln sowie deren Durchsetzung. „*Global environmental resources now involve 6 billion inhabitants of the globe.*“ (Ostrom et al. 1999: 281) Das „scale-Problem“ bezieht sich nicht nur auf das „Problem der großen Zahl“ der beteiligten Akteure, sondern auch auf die

Komplexität der Problemkontexte. Die Lösung von Verteilungskonflikten um lokale Wasser-, Land- oder Waldressourcen unterscheidet sich wesentlich von globalen Wasser-, Land- oder Waldkonflikten. Schon die Analyse von Ursache- und Wirkungszusammenhänge wird im globalen Kontext zu einem Problem. Man denke an das globale Klimasystem, die weltweite Biodiversität oder das internationale Finanzsystem. Globale, komplexe Systeme zu verstehen und zu lernen, sie zu beeinflussen, führt offensichtlich zu enormen Herausforderungen an die Wissenschaft. Die beiden „scale-Probleme“ (große Zahl der Beteiligten, Komplexität der Problemzusammenhänge) verstärken sich wechselseitig.

„*Cultural Diversity Challenge*“: Die empirische Forschung zu „local common-pool resource“ zeigt, dass die weltweite kulturelle Diversität dazu beigetragen hat, dass in jeweiligen Regionen und Ländern sehr unterschiedliche Lösungen für ähnliche Probleme gefunden wurden. Kulturelle Diversität ist ein sozialer Innovationsmotor, der durch Globalisierungsprozesse eingegeben werden könnte. Zugleich kann kulturelle Diversität die Wahrscheinlichkeit, gemeinsame Interessen, Problemverständnisse und Regeln für Global Governance zu finden, erschweren. Hinzu kommt, dass Globalisierungsprozesse und die damit einhergehende Erosion oder gar Entwertung von Sicherheiten (im Wohlfahrtsstaat, des Wissens, der territorialen Grenzen als Schutz vor Migration oder auch „unfairem Wettbewerb“ mit anderen Wirtschaftsstandorten usw.) viele Menschen

verunsichert, überfordert und die Flucht in die „Ethnie“, „nationale Gemeinschaften“ und kulturelle Clans fördert. Rechts- und Linkspopulismus, chauvinistischer Nationalismus sowie autoritäre Affekte können die Folge sein. In jedem Falle gewinnt der „Faktor Kultur“ in der Politik unter Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung.

„*Complications of interlinked common-pool resources*“: Schon Lösungen für lokale Probleme, die sich aus Zusammenhängen und Spannungsverhältnissen zwischen bäuerlicher Landwirtschaft, Forstbewirtschaftung und dem Schutz von Wasserressourcen ergeben, sind alles anderes als simple. Aber die Interaktionen zwischen dem Klimawandel und dem Verlust der Biodiversität oder zwischen der Dynamik internationaler Finanzmärkte, grenzüberschreitender sozialer Polarisierung und Armut produzieren ein neues Komplexitätsniveau. Weltprobleme und globale Systeme interagieren miteinander und können unvorhersehbare oder nur schwer prognostizierbare globale Risiken produzieren. Systemrisiken gibt es auch in lokalen und nationalen Kontexten, aber deren Wirkungen bleiben, selbst wenn sie verheerend ausfallen, territorial begrenzt und damit leichter beherrschbar als globale Risiken, deren Ursachen und Wirkungen systemisch und weltweit vernetzt sind und zugleich an territorial weit entfernten Orten entstehen, kulminieren oder eskalieren können.

„*Accelerating rates of Change*“: Kapitalmobilität, ökonomischer und technologischer Wandel, Klimawandel oder auch das Hineinwachsen von mehreren hundert Millionen chinesischer Arbeits-

kräfte in den Weltarbeitsmarkt erzeugen einen kontinuierlichen breitenwirksamen weltweiten Wandel, dessen Wirkungen häufig erst ex post deutlich werden. „*Learning by doing is increasingly difficult, as past lessons are less and less applicable to current problems.*” (Ostrom et al. 1999: 282)

„*Requirement of unanimous agreement as a collective-choice rule*“: Die Basis für Global Governance und kollektives Handeln zur Lösung von Weltproblemen bilden vor allem freiwillige Verhandlungssysteme. Free rider-Verhalten, die Sicherung ihrer Privilegien durch handlungsmächtige Staaten und ökonomische global player sowie große Asymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren hinsichtlich der Mobilisierbarkeit ökonomischer, personeller und institutioneller Ressourcen prägen, das Grundmuster von Global Governance. Der Abbau dieser Strukturen ist im globalen Kontext wesentlich schwieriger als in nationalen Gesellschaften.

„*We have only one globe*“: In der Vergangenheit konnten die Menschen (zumindest potentiell) auswandern, wenn Ressourcen knapp wurden und politische oder ökonomische Systeme kollabierten oder unerträglich Formen annahmen. Scheiterten Problemlösungsversuche, konnten neue Versuche gestartet werden. Weltprobleme, globale Risiken und Global Governance verändern das Gesamtpanorama. „*Today, we have less leeway for mistakes at the local level, while at the global level there is no place to move.*” (Ostrom et al. 1999: 282)

Die Global Governance-Forschung muss diesen qualitativen Veränderungen, die im Übergang von der Analyse nationaler

und sektoraler Systeme und Wirkungszusammenhänge zur Untersuchung globaler Veränderungen und Interdependenzen sowie weltweiter multisektoraler Vernetzungen entstehen, systematisch berücksichtigen, um die skizzierten Analogiefallen zu vermeiden.

4.2 Empirische Studien zur Erfassung der Vielfalt von Governance-Mustern in der Global Governance-Architektur

Die Global Governance-Forschung der vergangenen Jahre hat dazu beigetragen, die strukturellen Veränderungen in der internationalen Politik sichtbar zu machen. Die Debatte begann mit einer Fokussierung auf die steigende Bedeutung der Vereinten Nationen zur Einhegung von Weltproblemen (vor allem im Bericht der *Commission on Global Governance* 1995); sie wurde rasch erweitert um die Dimension der etablierten internationalen Organisationen sowie Beiträge aus der Regime-Forschung (Young 1999). Bis zu diesem Punkt verblieb die Diskussion im Rahmen der Theorien Internationaler Beziehungen. Die Thematisierung der Reorganisation von Nationalstaaten unter Bedingungen der Globalisierung (Messner 1998, Zürn 1998), Arbeiten zur Proliferation neuer Akteure in der Weltpolitik (Mathews 1997), Untersuchungen zu neuen Governance-Mustern jenseits zwischenstaatlicher Kooperationen und Organisationen (Clubs einflussreicher Akteure, wie das *Financial Stability Forum*, die G-7/8; globaler Politiknetzwerke wie der *World Commission on Dams*; privaten Governance-Strukturen wie der *lex mercatoria*, dem privaten Sozialstandard SA 8000),

Überlegungen zum Zusammenhang von Regional Governance (wie in der EU, im Mercosur) und Global Governance sowie zum Zusammenspiel von lokaler, nationaler und globaler Politik in Mehrebenensystemen sprengen den Kontext der Theorien der Internationalen Beziehungen (Keohane/Nye 2000).

Die Global Governance-Forschung hat in diesem Suchprozess das neue Spielfeld abgesteckt, auf dem Politik unter den Bedingungen von Globalisierung stattfindet: Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Pluralismus an Governance-Formen lauten die Kernelemente, auf denen das Koordinatensystem von Global Governance basiert (vgl. Schaubild 3). In Deutschland hat der 1997 von der Volkswagen-Stiftung eingerichtete Förderschwerpunkt „Globale Strukturen und deren Steuerung“ wichtige Beiträge in dieser ersten Phase der Global Governance-Forschung geleistet, in dem es darum ging, qualitative Veränderungen der Politik sowie institutionelle Innovationen unter den Bedingungen der Globalisierung überhaupt erst einmal sichtbar zu machen.

Nachdem sich die Global Governance-Forschung vor allem um sich verändernde und neue Strukturmerkmale der Organisation von Politik gekümmert hat, sind nun empirische Studien notwendig, um das neu entstandene Bild der Grundzüge der Global Governance-Architektur auszufüllen, zu konkretisieren und zu differenzieren. Zukünftig geht es darum, die klassischen Fragen der Governance-Forschung, nun im Spannungsfeld von Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Governance-Pluralismus in der Global Governance-Architektur, zu untersu-

chen: Was sind die Bedingungen für das Zustandekommen, die Stabilität, die Regelungseffektivität und die Leistungsfähigkeit jeweiliger Governance-Muster in der Global Governance-Architektur? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen unterschiedlichen Problemtypen und korrespondierenden Governance-Strukturen? Wie kann „*compliance*“ in Verhandlungssystemen ohne den in Nationalstaaten in der Regel existierenden „Schatten der Hierarchie“ entstehen? Welche institutionellen Innovationen sind notwendig, um Koordinationsprobleme und Verhandlungsblockaden in Mehrebenensystemen zu bearbeiten?

Vieles spricht dafür, dass die erprobten Instrumente und Konzepte der Steuerungstheorien oder auch der Regimetheorie hilfreich sind, um diese empirischen Studien durchzuführen, solange es sich um einzelne Organisationen und Netzwerke handelt. Die Herausforderung besteht darin, in jeweiligen Problemfeldern die Interaktionen zwischen unterschiedlichen Governance-Mustern (z. B. zwischen internationalen Organisationen, globalen Netzwerken, nationaler Politik; Regional Governance und Global Governance; privaten globalen Politiknetzwerken der Standardsetzung, zwischenstaatlichen Organisationen und Marktsteuerung in der Weltwirtschaft) und deren Leistungsfähigkeit besser zu verstehen.

4.3 Makroperspektiven zum Verständnis der Gesamtstruktur von Global Governance

Renate Mayntz (2000: 15) formuliert in einem Aufsatz folgendes Unbehagen: „*Warum aber beschleicht einen dann*

trotz dem ein Gefühl des Ungenügens, wenn man die politikwissenschaftliche Literatur zu ‚Global Governance‘ in der Erwartung liest, am Ende ein Bild davon zu haben und zu verstehen, was im transnationalen Raum passiert? Könnte es sein, dass das was wir ... erfassen, gar nicht das ... Wichtigste ... ist, was sich dort abspielt.“ Diese Frage reicht über empirische Einzelfallstudien und komparative Untersuchungen unterschiedlicher Global Governance-Muster hinaus.

In der aktuellen Global Governance-Forschung stehen Regime, horizontale und private Steuerungsstrukturen, die nicht von Nationalstaaten getragen werden, transnationale Politiknetzwerke und Beiträge von NGOs zu Global Governance im Zentrum, während z. B. Arbeiten zur UN und ihren Untergliederungen nur noch am Rande eine Rolle spielen. Inwieweit diese Schwerpunktsetzung reale Bedeutungsunterschiede reflektiert oder ob sie vielmehr mit dem Interesse der Forscher an neuen Arrangements und Trends oder der in der nationalen Steuerungsforschung entwickelten Perspektive auf gesellschaftliche Selbstregulierung korrespondiert, ist schwer zu sagen. Die Zusammenschau und Querschnittsauswertungen empirischer Einzelfallstudien sind daher wesentlich, um eine Gewichtung der unterschiedlichen Elemente von Global Governance zu ermöglichen.

Die sozialwissenschaftliche Global Governance-Forschung ist bisher auf die Analyse globaler Teilordnungen (Welt-handelssystem, -finanzsystem, -umweltsystem) konzentriert, die das Nationalstaatensystem ergänzen. Das Bild der Global Governance-Architektur (Schau-

bild 3) basiert bisher vor allem aus Einzelfallstudien zu jeweiligen Organisationen, Regimen und Politiknetzwerken. Das Gesamtpanorama ergibt sich aus der Addition von Einzelbeobachtungen. Die Interaktionen, Dynamiken und Rückkopplungseffekte zwischen den Puzzleteilchen sind bei weitem noch nicht hinreichend durch die Sozialwissenschaften bearbeitet. James Rosenau (1992: 13-14) beschreibt die globale Ordnung ganz in diesem Sinne als ein „*set of arrangements*“, die „*not causally linked into a single coherent array of patterns*“ sind. Bisher ist unklar, wie die verschiedenen transnationalen Institutionen und Strukturen miteinander verflochten sind und wie verschiedene transnationale Regelungsstrukturen zusammenwirken. Eine synthetische Zusammenschau der transnationalen Strukturen, Prozesse und Governance-Muster in der Global Governance-Architektur ist schwierig, nicht zuletzt aufgrund des Wissens um die inversen Beziehungen zwischen Tiefenschärfe und Reichweite von Forschung. Dennoch liegt eine wesentliche Herausforderung für die Sozialwissenschaften darin, die Kategorien und Instrumente zu entwickeln, um die Global Governance-Architektur als Makrostruktur besser zu verstehen.

4.4 Überwindung der Dichotomien zwischen den zwei Gemeinden der Forschung zu globaler Steuerung

Im Februar 2001 fand in Berlin eine sozialwissenschaftliche Tagung statt, in deren Kontext Ergebnisse der Forschungsprojekte aus dem Förderschwerpunkt „Globale Strukturen und deren

Steuerung“ der Volkswagen-Stiftung vorgestellt und diskutiert wurden. Es trafen sich zwei „Global Governance-Gemeinden“, die aus zwei unterschiedlichen Welten zu berichten schienen. Die erste Gruppe skizzierte Untersuchungen zu Macht, Herrschaft, Dominanz, Hegemonie und Geopolitik in der Staatenwelt, in Politikfeldern, die vor allem mit Fragen der internationalen Sicherheit und Ressourcenkonflikten zu tun hatten. Die zweite Gruppe konzentrierte sich stark auf globale Problemlösungen in „neuen Feldern der Weltpolitik“, jenseits klassischer Sicherheitspolitik, auf neue Muster der Konfliktregulierung, transnationale Akteurs- und Regelungsstrukturen sowie Governance-Muster in Mehrebenensystemen.

Beide „Schulen“ beschreiben Teilausschnitte und -rationalitäten in der Global Governance-Architektur. Es spricht wenig dafür, dass es globale Regelungssysteme gibt, die nur durch die eine oder die andere Logik bestimmt werden. Wahrscheinlich hat Latham (1999: 35) Recht, wenn er schreibt: *„Global governists are generally so preoccupied with showing which forces of governance can produce order, that forces that might challenge governance or undermine order are treated as undesirable disruptions.“* An Bedeutung gewinnen muss in der Global Governance-Forschung die Frage: *„Governance of what, by whom in whose interests and for what purposes?“* (McGrew 2001: 18) ... und damit die Frage, wie Chancengleichheit (und in deren Gefolge Legitimation und Effektivität) in der Global Governance-Architektur im Zusammenspiel von schwachen Staaten

und privaten Akteuren einerseits sowie handlungsmächtigen Staaten, Hegemonialmächten, globalen Unternehmen und einflussreichen Technokratennetzwerke andererseits, gestärkt werden kann. Damit stellt sich die Frage der „Zivilisierung von Macht“ durch Verrechtlichung, internationale Normenbildung und Multilateralismus.

Die Kritik gilt allerdings auch andersherum: Viele Vertreter der klassischen Internationalen Beziehungen sind ihrem alten Kategorienapparat und etablierten Interpretationsmustern so treu, dass sie fundamentale Veränderungen im Globalisierungsprozess und neue Global Governance-Muster nicht wahrnehmen können. So interpretiert Werner Link (1999: 106-107) die „Neuordnung der Weltpolitik“ mit den klassischen Schablonen der „Staatenwelt“, ohne die institutionellen Ausdifferenzierungen des internationalen Systems und Akteure jenseits der Nationalstaaten auch nur zur Kenntnis zu nehmen:

„Der Realismus ist generell skeptisch gegenüber den ordnungspolitischen Grundannahmen der Institutionalistischen ... Internationale Organisationen (sind) ... keine eigenständigen Akteure, sondern Vehikel oder Instrumente der Staaten. ... In der Staatenwelt garantiert nicht kollektive Sicherheit durch Internationale Organisationen, sondern individuelle und kollektive Verteidigung durch ... Allianzen das Überleben und die Sicherheit der Staaten.“

Dabei liegt es auf der Hand, dass die problemlösungsorientierten Steuerungstheorien, herrschafts- und machttheoretische Konzepte und die Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) von einander lernen könnten. In der ersten Phase der Global Governance-Forschung war dies schwierig, weil die etablierte

Disziplin der Internationalen Beziehungen (aber auch die „linke“ Globalisierungs- und Global Governance-Kritik) an ihren Basiskonzepten festhielten, während die „neue“ Global Governance-Forschung sich gerade für Entwicklungen und Governance-Muster interessierte, die jenseits der etablierten theoretischen Referenzrahmen angesiedelt waren.

4.5 Politikwissenschaft plus x - die begrenzte Reichweite der isolierten Politikwissenschaft in der Global Governance-Forschung: Inter- und Transdisziplinarität als Herausforderung

Die Globalisierung darf nicht auf rein ökonomische Prozesse reduziert werden, aber sie wird doch entscheidend durch wirtschaftliche Dynamiken vorangetrieben. Die ökonomischen Prozesse fallen zunächst in die „Zuständigkeit“ der Wirtschaftswissenschaften. Die Politikwissenschaft beschäftigt sich vor allem mit den institutionellen Rahmenbedingungen, in denen ökonomische Prozesse ablaufen sowie Regelungsmechanismen zur Einwirkung auf negative Externalitäten ökonomischer Prozesse. Doch welchen Beitrag zu tragfähigen Global Governance-Strukturen in der Weltwirtschaft kann die Politikwissenschaft leisten, wenn sie die ökonomischen Kausalzusammenhänge nicht oder nur in Grenzen versteht? Insbesondere im Bereich der Diskussion über die neue Finanzmarktarchitektur ist deutlich geworden, dass Nichtökonomern rasch an ihre Grenzen geraten, wenn es um Argumente für und gegen spezifische

Regelungsmuster zur Eindämmung von Risiken auf den internationalen Finanzmärkten geht. Man kann daher die Forschung zu tragfähigen Formen von Global Governance in der Weltwirtschaft nicht nur den klassischen Politikwissenschaftlern überlassen.

Zugleich gilt, dass die Wirtschaftswissenschaften, vor allem ihr wirtschaftliberaler Mainstream, nur wenig von institutionellen Strukturen, politischen Prozessen und der Interaktion der globalen Wirtschaft mit anderen Teilsystemen der Weltgesellschaft verstehen. Die wissenschaftliche Bearbeitung der Folgen der ökonomischen Globalisierung und die Herausbildung neuer Regelungsformen in der Weltwirtschaft den Ökonomen zu überlassen, ist daher ebenfalls kein überzeugender Weg. Aus der Perspektive der an Global Governance interessierten Politikwissenschaft besteht die Herausforderung darin, ihre wirtschaftswissenschaftlichen Kompetenzen in Richtung einer globalen politischen Ökonomie zu stärken. Darauf aufbauend wären inter- und transdisziplinäre Forschungsk Kooperationen mit Teilen der Wirtschaftswissenschaften notwendig.

Ähnlich stellen sich die Herausforderungen in anderen zentralen Feldern der Global Governance-Forschung da. Die Lösung globaler Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme oder auch die Bearbeitung von Wirkungen technologischer Schübe (z. B. der Biotechnologie, der Gentechnologie) auf nationale Gesellschaften und globale Entwicklungen stellen die Politik- und Sozialwissenschaften vor die Herausforderung einer engen Zusammenarbeit mit den Naturwissenschaften (- und umgekehrt, die

Naturwissenschaften vor die Notwendigkeit der Kooperation mit den Politik- und Sozialwissenschaften). Die Global Change-Forschung und Ansätze zu einer sustainability-Forschung sind erste Antworten auf diesem Weg (vgl. Kapitel III). Nimmt die Politikwissenschaft diese Herausforderungen nicht an, wird ihre Global Governance-Forschung zu einer „Interaktionsforschung“, die soziale Konfigurationen in transnationalen Räumen sowie das Zusammenspiel von Akteuren und deren Interessen rekonstruiert, ohne problemverursachende Kausalzusammenhänge in jeweiligen Politikfeldern wirklich zu verstehen. Die politikwissenschaftlichen Beiträge zu einer tragfähigen Global Governance-Architektur und validen Problemlösungen blieben dann begrenzt.

4.6 Mehrebenenpolitik in der Global Governance-Architektur: Die Grenzen der Schichtenmodelle und die Herausforderung der Intradisziplinarität

In den Bereichen der Global Governance-Forschung, die sich mit der grundlegenden Transformationen der Politik unter Bedingungen der Globalisierung beschäftigt (Rosenau 1997; Held et al. 1999; Kennedy/Messner/Nuscheler 2002) wird das Zusammenspiel und die enge Verzahnung von lokaler, nationaler und internationaler Politik (Mehrebenenpolitik) als ein Kernelement des Wandels der Politik betont. Dennoch dominieren in den unterschiedlichen Politikfeldern weiterhin Studien, die die Global Governance-Architektur als eine Art Schichtenmodell wahrnehmen, in dem die jeweiligen territorialen Hand-

lungsebenen getrennt voneinander koexistieren und daher auch separat untersucht und dann additiv zusammengefügt werden. Dies gilt z. B. für die Analysen der Weltwirtschaft, in der sich die einen mit der Untersuchung internationaler Regelwerke (der WTO, des internationalen Finanzsystems) beschäftigen (Bergsten 1996, Rodrik 2000, Jochimsen 2000) und andere sich auf Handlungsspielräume von Regionen in der globalen Wirtschaft konzentrieren (Nadvi/Schmitz 1999, Esser et al. 1996) und sich hierbei auf die Analyse innerregionaler Prozesse beschränken, während die Überlagerung lokaler, nationaler und globaler Prozesse in der empiriegeleiteten Forschung bisher nur selten thematisiert wird.

In der Politikwissenschaft bleibt weiterhin die Trennung in Theorien der Außenpolitik und der Internationalen Beziehungen einerseits sowie die im wesentlichen auf nationale Gesellschaften orientierte Policy-Forschung andererseits konstitutiv, während in der realen Welt die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik immer unschärfer werden (Messner 2000). Studien, in denen die Interaktionen zwischen lokalen, nationalen und internationalen Governance-Strukturen systematisch untersucht werden, sind bisher die Ausnahme. Diese „territoriale“ Pfadabhängigkeit in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die an etablierten Formen der Arbeitsteilung festhält (Volkswirtschaft - versus Weltökonomie versus Regionalforschung; Außenpolitikforschung versus Analyse nationaler politischer Systeme), verlangsamt Erkenntnisgewinne über grenzüber-

schreitende Prozesse, Akteurskonstellationen und Governance-Muster im Kontext der Global Governance-Architektur. Die Global Governance-Forschung ist daher nicht nur auf mehr Inter- und Transdisziplinarität, sondern auch auf Kooperation und den Abbau von Grenzziehungen in den jeweiligen Disziplinen, also mehr Intradisziplinarität, angewiesen.

5. Blockaden in der Umsetzung von Global Governance. Anforderungen an die Sozialwissenschaften

Die Umsetzung von Global Governance-Ansätzen in reale Politik stößt auf eine Reihe von Problemen und potentielle Blockaden, mit denen sich die Global Governance-Forschung zukünftig auseinandersetzen muss, um politikrelevante Ergebnisse zu produzieren.

5.1 Das Demokratie- und Legitimationsproblem

Die Demokratie wurde innerhalb von Nationalstaaten erkämpft. Je mehr Entscheidungen im Globalisierungsprozess und bei der Herausbildung von multilateralen Entscheidungsprozessen auf internationale Ebenen verlagert werden, desto größer wird das Legitimations- und Demokratieproblem, weil gewählten Parlamenten autonome Entscheidungsbefugnisse entzogen werden. Hier deutet sich eine zentrale Herausforderung beim Auf- und Ausbau von Global Governance an.

Die kontroverse Einschätzung der Mechanismen und Wirkungen der Globalisierungsprozesse bezieht sich auch auf die vor allem von Sozialwis-

senschaftlern gestellte Frage, ob sie durch ihr „Herauswachsen“ aus dem Nationalstaat die bisher nur in diesem territorialen Rahmen organisierte und nach Vorstellungen vieler politischer Theoretiker nur in dieser Kongruenz von Volk (*demos*) und nationalstaatlichem Territorium organisierbare Demokratie auszuhöhlen droht.

Manche Theoretiker der Globalisierung erkennen in ihr zwar nicht nur einen welthistorischen Megatrend, der alle Lebensbereiche umfasst, sondern auch ein universelles Zivilisationsprojekt, das zur Zivilisierung und Demokratisierung der Welt beitragen könne: Erstens habe die Globalisierung nicht nur die Marktwirtschaft, sondern auch ihre „Zwillingschwester“ Demokratie zu einem universellen Leitbild gemacht, das auch Diktaturen unter internen und internationalen Legitimationsdruck setze. Zweitens Sorge der „offene Himmel“ der globalen Telekommunikation mehr als alle Menschenrechtspakte dafür, dass diese auch die Botschaft der Freiheitsrechte nicht von ihren Territorien fernhalten könnten. Drittens würden Nationalstaaten ebenso wie global operierende Unternehmen international rechenschaftspflichtig, weil ihr Handeln zunehmend an international vereinbarten Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards gemessen werde, über deren Einhaltung eine aus aller Welt berichtende Weltöffentlichkeit als eine Art von transnationaler „vierter Gewalt“ mit erheblicher *soft power* wache. Hier befördert die in völkerrechtliche Regelwerke eingebundene Globalisierung die Kant'sche Vision einer globalen Rechtsstaatlichkeit als Fundament von Demo-

kratisierungsprozessen. Diese Vision wurde zwar nach dem 11. September 2001 und dem nicht vom UN-Sicherheitsrat legitimierten Krieg gegen den Irak durch Rückfälle in Hobbes'sche Zustände überschattet, aber selbst in dieser Welt profilierte sich die Weltöffentlichkeit als neue Weltmacht, um deretwillen Kriege als „Medienkriege“ inszeniert wurden.

Die kritischen Stimmen, die in der Globalisierung eine systemische Gefährdung von Demokratie und Menschenrechten erkennen, sind nicht nur zahlreicher, sondern auch lautstärker, wie die Massendemonstrationen von „Globalisierungsgegnern“ an verschiedenen Orten der Welt zeigten. Aus einer Vielzahl skeptischer Einschätzungen und teilweise dramatisierender Warnungen vor einer Gefährdung demokratischer Errungenschaften sollen nur einige wenige mit größerer Resonanz und Relevanz erwähnt werden:

- Die beiden Autoren des Bestsellers über die „*Globalisierungsfalle*“ (Martin/Schumann 2003) dämonisierten die Globalisierung schon im Untertitel als „Angriff auf Wohlstand und Demokratie“. Die große Verbreitung des Buches hatte hierzulande erheblichen Einfluss auf die Debatte über die gesellschaftlichen und politischen Risiken der Globalisierung. *Attac*, die Sammlungsbewegung der Globalisierungskritiker, konnte sich auf solche Horrorszenarien oder auf den Grabgesang auf die Demokratie berufen, den z. B. Jean-Marie Guéhenno (1994) anstimmte.
- Lord Ralf Dahrendorf nutzte unter anderem das publizistische Forum der „*Zeit*“ (vom 14.11.1997), um vor

den Gefahren einer „ungezügelter Globalisierung“ zu warnen, die er in einer wachsenden gesellschaftlichen Desintegration, politischen Instabilität und Versuchung zu autoritären Lösungsversuchen von Globalisierungskrisen erkannte. Deshalb prognostizierte er ein „autoritäres Jahrhundert“, das auch die westlichen Demokratien nicht verschonen würde.

- Jürgen Habermas (1998) brachte das Strukturproblem, das viele Autoren beim Nachdenken über das „Regieren jenseits des Nationalstaates“ (Zürn 1998) beschäftigt, auf den einsichtigen Punkt: In der „postnationalen Konstellation“ würden zur Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme immer mehr weitreichende Entscheidungskompetenzen an internationale Institutionen abgegeben und dadurch die autonomen Handlungskompetenzen der in den Nationalstaaten demokratisch legitimierten Institutionen unterhöhlt.
- Ähnlich argumentierte auch der Politologe Karl Kaiser (1998), der nicht ausschließen wollte, dass „dem Sieg der Demokratie am Ende des 20. Jahrhunderts ihre schleichende Erosion im Gefolge der massiv wachsenden Globalisierung im 21. Jahrhundert“ folgen könnte, weil die Verflechtung moderner Gesellschaften die demokratischen Kontrollmechanismen des überkommenen Territorialstaates mit seinen Souveränitätsansprüchen untergrabe. Demokratische Verantwortung der innerhalb von Nationalstaaten gewählten Parlamente und Regierungen könne nicht mehr greifen, wenn diese nicht mehr eindeutig für transnationale Entwicklungen verantwortlich ge-

macht werden könnten. Andere Autoren lasteten dem Schlagwort der Globalisierung deshalb auch an, als wohlfeile Ausrede für politisches Versagen von gewählten Regierungen herhalten zu müssen.

Jürgen Habermas und Karl Kaiser thematisierten die aus der Globalisierung resultierenden Demokratie- und Legitimationsprobleme: Wie kann das Auseinanderfallen von demokratisch legitimer Handlungsebene und den von internationalen Bürokratien besetzten internationalen Mehrebenen-Entscheidungssystemen überwunden werden? Wie kann Demokratie im globalen Raum organisiert werden, wenn die schon von Willy Brandt formulierte Prämisse stimmen sollte, dass globale Probleme nur durch eine Globalisierung der Politik oder Weltinnenpolitik gelöst werden können? Wie können internationale Organisationen, die teilweise – wie beispielsweise der Internationale Währungsfonds (IWF) oder die Welthandelsorganisation (WTO) – tief in das staatliche Innenleben eingreifen und die Souveränität zum Anachronismus des Westfälischen Staatensystems abwerten, demokratischer Kontrolle unterworfen werden? Selbst der EU werden, obwohl hier dem Europäischen Parlament schrittweise Kontroll- und Mitwirkungsrechte zugewachsen sind, erhebliche Demokratiedefizite angelastet.

Viele Globalisierungstheoretiker leiten aus der Analyse von Globalisierungsprozessen die Folgerung ab, dass sie das völkerrechtliche Prinzip der Souveränität von Territorialstaaten als zentrales Merkmal des internationalen Systems mit einer doppelten Wirkung durchbre-

chen: nicht nur die externe Souveränität und Handlungsfreiheit im Verhältnis zu anderen Staaten im Gefolge der wachsenden Interdependenzen zwischen den Staaten, sondern in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern auch die interne Souveränität, also die Fähigkeit von Staaten, politische Entscheidungen nach innen autonom und unabhängig von den Handlungen anderer staatlicher, intergouvernementaler (wie der WTO) oder privater Akteure (wie multinationalen Unternehmen) treffen zu können (Messner 1998). Die Globalisierung schränkt zwar nicht die völkerrechtliche, aber die materielle Souveränität ein, d. h. die Handlungsautonomie nach innen und außen. Wenn aber Gemeinschaften zunehmend extern getroffenen Entscheidungen unterliegen, schwächt diese Erosion der internen und externen Souveränität auch ihr Recht auf demokratische Selbstbestimmung.

5.1.1 Das Legitimationsproblem von Global Governance

Legitimationstheorien fragen nach der Rechtfertigung von Herrschaft und nach der Berechtigung von Entscheidungsträgern auf verschiedenen politischen Handlungsebenen, verbindliche Entscheidungen zu treffen. Nach den universalgeschichtlichen Legitimationstheorien von Max Weber oder Dolf Sternberger kann sich politische Legitimität aus sehr unterschiedlichen Quellen speisen. Aber demokratische Legitimität hat spezifische und sich ergänzende Voraussetzungen: erstens konstitutionell geregelte Verfahren zur Wahl und Abwahl von Regierenden; zweitens ihre Anerkennung durch die Bürgerinnen und Bürger (also den sogenannten „Legiti-

mationsglauben“); drittens die Fundierung des politisch-administrativen Systems in gesellschaftlich geteilten Grundnormen (also die „Anerkennungswürdigkeit“); viertens seine Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit (also die sogenannte Output-Legitimität).

Den unterschiedlichen Varianten der Demokratietheorien – sei es die elitentheoretische oder plebiszitäre Variante – ist erstens gemein, dass sie ein Höchstmaß an Partizipationschancen im Willensbildungsprozess fordern, und sich zweitens bisher ausschließlich auf in Nationalstaaten organisierte politische Gemeinschaften bezogen. Durch den Aufbau von Global Governance-Strukturen soll die Gestaltungsfähigkeit der Politik gegenüber der unbändigen Eigendynamik von ökonomischen Globalisierungsprozessen gestärkt oder zurückgewonnen werden, und gleichzeitig die Reichweite politischer Regelwerke der sich tendenziell entgrenzenden Reichweite ökonomischer und sozialer Handlungszusammenhänge angepasst werden.

Jedoch entziehen sich die bereits bestehenden Ansätze zum „Regieren jenseits des Nationalstaates“ mittels internationaler Institutionen und Regelwerke bisher weitgehend demokratischer Partizipation und sogar dem Kontrollanspruch von gewählten Parlamenten. Auch der rechtfertigende Hinweis auf eine höhere Output-Legitimität bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme ist nicht hinreichend, um sich über demokratietheoretische Postulate hinwegzusetzen

Hier entsteht offensichtlich ein normativer Zielkonflikt, weil einerseits modernes Regieren im 21. Jahrhundert, das

schon als „Zeitalter der Globalisierung“ gilt, nicht mehr so organisiert und legitimiert werden kann wie in der „Weltkultur der Nationalstaaten“ des 20. Jahrhunderts, andererseits auf internationaler Ebene die Anforderungen für ein demokratisch legitimates Regieren bisher weit weniger erfüllt sind und schwieriger erfüllt werden können als in demokratisch verfassten Nationalstaaten (allerdings auch hier nur in sehr unterschiedlichen Graden).

Die Transnationalisierung von politischen Entscheidungsprozessen gerät mit zentralen Prämissen des traditionellen Politikverständnisses, in dem allein der Nationalstaat als territorial konstituierte Organisationseinheit für seine Staatsangehörigen verbindliche Entscheidungen treffen konnte, in Konflikt. Sie stellt sowohl die Theorien der internationalen Beziehungen als auch die Demokratie- und Legitimationstheorien vor neue Herausforderungen (vgl. Zimmer 2002: 10).

Theoretiker von Global Governance sehen in der Herrschaft des Völkerrechts und in der Herausbildung von globaler Rechtstaatlichkeit Voraussetzungen für das Funktionieren einer multilateralen Kooperationskultur. Ihnen wurde aber von Kritikern vorgeworfen, bei der Fixierung auf die Problemlösungsfähigkeit des Multilateralismus die Macht- und Demokratiefrage zu unterschätzen oder gar zu ignorieren (Brand et al. 2000). Dieses Problem gewinnt auch angesichts der durch den US-amerikanischen Unilateralismus verursachten Krise des Multilateralismus an Brisanz.

Einerseits erzeugt die von unterschiedlichen Machtpotenzialen abhängige Fähigkeit von Nationalstaaten, durch autonomes Handeln die durch die Globalisierung verschärften Interdependenzprobleme zu lösen, ein Demokratieproblem aufgrund mangelnder Output-Legitimität. Auch Demokratien können sich nicht allein durch geregelte Wahlverfahren, sondern müssen sich auch durch ihre Problemlösungsfähigkeit, also durch effektives Regieren, legitimieren. Wenn sie internationale Institutionen errichten und Regelwerke aushandeln, um sich mit ihrer Hilfe bei der Bearbeitung grenzüberschreitender Probleme mehr Output-Legitimität zu verschaffen, taucht andererseits das von Jürgen Habermas und Karl Kaiser thematisierte Problem der demokratischen Input-Legitimität auf.

5.1.2 Der Mangel an Transparenz und Demokratie im internationalen Institutionengefüge

Dieses strukturelle Demokratieproblem von *Global Governance* entsteht, je mehr internationale Institutionen Herrschaftsfunktionen wahrnehmen und je weniger sie demokratischer Kontrolle unterliegen und die von ihren Entscheidungen Betroffenen über Partizipationschancen verfügen. Wenn Repräsentanten mehr oder weniger demokratisch legitimerter Regierungen internationale Regelwerke aushandeln und diese im *fast track*-Verfahren ratifiziert werden, das Parlamenten keinen Einfluss auf die Vertragsinhalte belässt, dann steht es nicht gut um die Transparenz als Voraussetzung demokratischer Kontrolle und nimmt „die Diskrepanz zwischen den formalen Beteiligungsrechten der

Bürger und ihren effektiven Einflusschancen“ immer weiter zu (Grande 1996, 339).

Ein weiteres Demokratieproblem entsteht durch das Machtgefälle innerhalb internationaler Organisationen. Schon im Jahre 1991 hatte der frühere UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner „*Agenda for Democratization*“ eine Demokratisierung der oligarchisch organisierten internationalen Beziehungen sowie die weltweite Verankerung einer demokratischen Kultur innerhalb der Staaten angemahnt. Die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrates, die den Siegermächten des Zweiten Weltkrieges eine Veto-Macht verschaffte und große Weltregionen in das zweite Glied abdrängte, und die Stimmenverteilung in den internationalen Finanzorganisationen belegen dieses Machtgefälle. Der *Human Development Report 2002* konstatierte erhebliche Demokratiedefizite im Gefüge der internationalen Organisationen und leitete aus ihnen die Beobachtung ab, dass in den weltpolitisch und weltwirtschaftlich marginalisierten Entwicklungsländern Frustrationen und politische Ohnmachtgefühle wachsen, die zum Nährboden des internationalen Terrorismus gehören.

Je handlungsmächtiger die internationalen Organisationen (wie der IWF oder die WTO) in einzelnen Politikfelder sind, desto gravierender ist dieses Demokratie- und Legitimationsproblem – und desto problematischer ist auch ein Konzept von Global Governance, das möglichst viel Multilateralismus befürwortet, ohne seine Demokratisierung oder zumindest eine stärkere Transparenz und Kontrolle durch demokratisch

legitimierte Institutionen (Parlamente) einzufordern. Die bislang existierenden Legitimationsketten sind zu lang, um internationale Bürokratien wirksam unter demokratische Kontrolle zu bringen.

5.1.3 Problemlösungsangebote der politischen Theorie

Politische Theoretiker gaben unterschiedliche Antworten auf diese demokratietheoretischen Herausforderungen von Global Governance-Konzepten. Der politische Philosoph Otfried Höffe (1999) sieht die Rettung der *„Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“*, anlehnd an Kants Vision einer „Föderation freier Republiken“, im Aufbau einer „subsidiären und föderalen Weltrepublik“. Er lehnt den „globalen Leviathan“ eines Weltstaats ab und fordert statt dessen einen föderal gegliederten Weltbundesstaat, der unteren Einheiten überlässt, was diese selbst zu leisten vermögen, und höheren regionalen und globalen Institutionen nur Kompetenzen überträgt, die sie zur Lösung grenzüberschreitender Probleme und zur Sicherung globaler öffentlicher Güter unbedingt brauchen. Aber auch der Philosoph hat keinen praktikablen Vorschlag, wie sich die föderalen Handlungsebenen jenseits der Nationalstaaten neben der Output-Legitimität von Problemlösungen auch eine Input-Legitimität durch demokratische Partizipation beschaffen können.

Der britische Politologe David Held (1995) versuchte, der Erosion nationalstaatlicher demokratischer Strukturen durch die Wucht der Globalisierung mit dem Konzept einer „kosmopolitischen Demokratie“ zu begegnen, innerhalb

derer transnationale Netzwerke von politischen und gesellschaftlichen Akteuren eine neuartige Macht- und Legitimationsbasis schaffen sollen. Ähnlich forderte Michael Zürn (1998/2002) zur Stärkung der Input-Legitimität des „Regierens jenseits des Nationalstaates“ die Bildung transparenter Entscheidungsnetzwerke und die Transformation des „exekutiven Multilateralismus“ zum „sozial gestützten Multilateralismus“, unter anderem durch die Einführung direkt-demokratischer Elemente und den Zugang von nicht-staatlichen Akteuren zu den multilateralen Entscheidungsnetzwerken.

Es gibt aber auch erhebliche Einwände gegen solche Konzepte einer „globalen Demokratie“, die sich auf demokratietheoretische Argumente stützen. Zwar geht auch Fritz Scharpf (1993) davon aus, dass aufgrund der Globalisierung grenzüberschreitend koordinierte Problemlösungen zunehmend jenseits des Nationalstaats gesucht werden müssten, aber die demokratische Selbstbestimmung bleibe die einzig tragfähige Legitimationsbasis von Politik und könne auf absehbare Zeit nicht oberhalb der Ebene des Nationalstaates hergestellt werden. Deshalb bleibe nur der Rückgriff auf zwischenstaatliche Verhandlungen. Weil aber auch sie kaum demokratischen Kontrollen unterliegen, müsse die transnationale Politikverflechtung auf das „absolut unerlässliche Maß“ beschränkt werden, wenn die Demokratie nicht in einem „immer dichterem Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen“ ersticken soll (Scharpf 1993, 181). Es fragt sich nur, ob ein solches

„absolut unerlässliche Maß“, wie es für den US-amerikanischen Unilateralismus typisch ist, zur effektiven Bearbeitung von Weltproblemen ausreicht. Die Staaten geben Autonomie nicht freiwillig ab, sondern nur unter einem Problemdruck, den sie nicht mehr allein bewältigen können.

Gleicht also die Suche nach einer Demokratisierung von Global Governance oder gar noch einer „globalen Demokratie“ einer Donquichotterie? Müssen wir uns wohl oder übel mit einem „exekutiven Multilateralismus“ abfinden, der zwar Problemlösungen zustande bringt, aber hehren demokratietheoretischen Postulaten nicht genügen kann? Oder liegt die Lösung dort, wo sie Jürgen Habermas oder Ulrich Beck zu finden glaubten: Sie erwarten nicht von den Staaten, wie demokratisch sie auch immer organisiert sein mögen, sondern von weltweiten Bürgerbewegungen eine demokratische Neugestaltung der Welt.

5.1.4 NGOs als demokratisierender Sauerteig?

NGOs besitzen zwar keine demokratische Legitimation und sind auch intern nicht immer demokratisch organisiert, aber sie erfüllen - dies ist eine noch zu vertiefende Hypothese - mit ihrem Engagement eine wichtige demokratische Funktion. Gerade im Hinblick auf internationale Verhandlungen, die in aller Regel von Diplomaten und Ministerialbürokraten hinter verschlossenen Türen geführt werden (auch auf den spektakulären Weltkonferenzen), besteht eine gravierende Transparenz- und Partizipationslücke. In diesem Vakuum können NGOs, die sich zunehmend

professionalisiert und vom Habitus von „Gutmenschen“ verabschiedet haben, dazu beitragen, komplizierte und schwer durchschaubare Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse öffentlich und transparent zu machen.

Im komplexen Mehrebenen-Institutionengefüge von Global Governance finden die NGOs, die ihnen - auch im eigenen Selbstverständnis - angemessene Rolle als *watch-dogs* und gelegentlich auch als *biting dogs* bei Monitoring, Information, Konsultation und kritischem Dialog. Sie tun dies wirksamer als parlamentarische Oppositionen, die häufig auf Informationen und Aktionen von NGOs reagieren. Sie wollen Entscheidungen beeinflussen, aber sollen, wollen und können keine demokratisch legitimierte Entscheidungen treffen. In einzelnen Politikbereichen, besonders in der Umwelt-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik, ist ihr Einfluss auf das Agenda-Setting, auch dank ihrer zunehmend transnationalen Vernetzung, so angewachsen, dass UN-Generalsekretär Kofi Annan in der Zeitschrift „*Global Governance*“ schon von einer „stillen Revolution“ hinter den Kulissen der Staatenwelt, die Präsidentin der einflussreichen *Carnegie Endowment for International Peace*, Jessica Mathews, in *Foreign Affairs* (1996/1) sogar von einem „*power shift*“ im Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft sprach. Der Philosoph Jürgen Habermas erwartet nicht von den Staaten, wie demokratisch sie auch immer organisiert sein mögen, sondern von weltweiten Bürgerbewegungen eine demokratische Neugestaltung der Welt. Er aktualisierte also die ebenfalls von Kant angedachte

Vision eines Weltbürgertums. Wesentlich skeptischer ist die Schlussfolgerung der Dissertation von Marianne Beisheim (2002: 370), die auch belegt, dass die Global Governance-Forschung inzwischen unter verschiedenen Fragestellungen vorangetrieben und empirisch vertieft wird:

„Interessengruppen sind weder per se ‚gut‘, noch garantiert ihr Einbezug in das Weltregieren automatisch die Demokratisierung von Global Governance. Dies gilt auch – und gerade – für die NGOs ... Sie haben nicht die globale Demokratie im Blick, sondern ihr ‚Eigen‘-Interesse an der Regelung bzw. Nichtregelung bestimmter Zusammenhänge. Dennoch birgt ihr Engagement erhebliches Demokratisierungspotential, gewissermaßen als Nebeneffekt. Dies gilt im nationalen wie im internationalen Raum. Anders als auf nationaler Ebene fehlen jedoch auf internationaler Ebene noch weitgehend die institutionellen Voraussetzungen dafür, dass dieses Potential auch entwickelt wird.“

Die politische Gestaltung der Globalisierung durch Global Governance steht noch am Anfang. Dies gilt auch für das Nachdenken, wie eine Demokratisierung von Global Governance zur Gewährleistung demokratischer Mitgestaltungsmöglichkeiten ausgestattet werden könnte und sollte. Die Demokratietheorie steht vor völlig neuen Herausforderungen, denen sie sich noch nicht hinreichend gestellt hat, weil sie auf den Nationalstaat fixiert war. Otfried Höffes Buch über die „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“ (1999) liefert interessante, aber noch keine hinreichenden Antworten. Die Aufwertung von Regionalorganisationen in einer „subsidiären und föderalen Weltrepublik“ ist eine Teillösung, entlastet globale Institutionen und stärkt antihegemoniale Gegengewichte, kann aber das Demokratie-

problem in der Global Governance-Architektur noch nicht lösen.

Der Bericht der Enquete-Kommission zur „Globalisierung der Weltwirtschaft“ empfahl als Schritte zur Demokratisierung von Global Governance erstens organisatorische Vorkehrungen für eine größere Transparenz von Verhandlungsprozessen und Entscheidungsverfahren in internationalen Organisationen durch die Einbindung von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Akteuren, zweitens eine Umverteilung der Stimmengewichte in den internationalen Finanzorganisationen mit dem Ziel einer Nord-Süd-Parität, die in der *Global Environment Facility* (GEF) und Implementation des Ozon-Regimes bereits erfolgreich praktiziert wird. Der Tatbestand, dass es gegen diese Empfehlung und gegen Vorschläge zur Reform der internationalen Institutionenlandschaft bedenkenswerte Sondervoten aus dem Kreis der Parlamentarier und Sachverständigen gab, spricht dafür, dass es zur Frage, wie Global Governance demokratischen Imperativen genügen könnte, noch großen Forschungs- und Diskussionsbedarf gibt.

5.2 Hegemonie und Unilateralismus vs. Multilateralismus und Global Governance

Das Global Governance-Konzept wurde mit mehrfachen Einwänden konfrontiert: Es sei ein normatives Konstrukt, das sich aus der kritischen Analyse der rauen Gegenwart in voluntaristische Zukunftsvisionen flüchte; es setze allzu sehr auf eine multilaterale Kooperationskultur und unterschätze die im Gefolge der Globalisierung verschärften Konkur-

renzsituationen, Deregulierungswettläufe und Handelskonflikte, die sich auch durch eine Multiplikation von Regelwerken nicht bändigen ließen; es blende vor allem den Machtfaktor und Hegemonialinteressen aus und liefere deshalb angesichts der realen Machtverhältnisse in der Weltpolitik und globalen Ökonomie nicht einmal eine konkrete Utopie für die Welt von morgen.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist Global Governance in der Tat noch ein brüchiges Projekt. Die schon von der Clinton-Administration eingeleitete und von der Bush-Administration verstärkte Hinwendung zu einer unilateralistischen Hegemonialpolitik und die tendenzielle Demontage des UN-Systems, das den tragenden Stützfeiler der Global Governance-Architektur bildet, unterminieren das Konzept der multilateralen „Kooperativen Sicherheit“. Republikanische Kongressmitglieder (allen voran der einflussreiche Senator Jesse Helms) und konservative Denkfabriken (wie das *American Enterprise Institute*) organisierten Kampagnen gegen Global Governance als Angriff auf die amerikanische Souveränität. Der Widerstand gegen die Einbindung in multilaterale Regelwerke manifestierte sich vor allem in der Weigerung, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) und das Kyoto Protokoll als kollektive Aktion zum Klimaschutz zu ratifizieren.

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Weichen der Weltpolitik in Richtung einer Renationalisierung der Außen- und Sicherheitspolitik zurückgestellt und dem politischen Realismus, der auf militärisch gestützte Macht setzt, wieder gute Argumente geliefert. Die

Bush-Administration pflegt einen „*Multilateralismus à la Carte*“ (Richard von Weizsäcker), der bei Bedarf auch auf legitimationsbeschaffene Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu verzichten bereit ist und damit die Geltung des Völkerrechts unterminiert. Der hegemoniale Unilateralismus hat eine Blockadewirkung für den Aufbau von Global Governance, weil ein funktionierender Multilateralismus nicht gegen die politische, militärische und wirtschaftliche Supermacht aufgebaut werden kann, zumal er Signalwirkung für andere Großmächte hat. Auch Russland und China opponierten – neben einigen „Schurkenstaaten“ – gegen die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes, die einen Meilenstein auf dem schwierigen Weg zu einer globalen Rechtsstaatlichkeit und zu einem „Weltinnenrecht“ bilden sollte. Hier und in vielen Teilen der ehemals kolonisierten Dritten Welt wird alles „Globale“, sei es eine „Weltethik“, wie sie der Theologe Hans Küng propagiert, eine Globale Umweltorganisation oder eben Global Governance, als Hintertür des westlichen Imperialismus verdächtigt.

Es muss hinzu gefügt werden: Erstens tun sich nicht nur starke Staaten schwer, im Interesse von „*global commons*“ auf relative Macht- und Standortvorteile zu verzichten und sich regionalen oder globalen Institutionen und Regelwerken unterzuordnen. Auch schwache Staaten verstehen ihre fragile Souveränität als Selbstschutz gegen eine vom Norden dominierte globale Ordnung. Für die starken und schwachen Staaten gilt gleichermaßen die Gretchenfrage: Warum bestehende nationalstaatliche

Macht- und Herrschaftspositionen zugunsten eines globalen Kollektivs aufgeben, dessen politische, wirtschafts-politische und kulturelle Orientierung ungewiss ist? Das Denken in national-staatlichen Horizonten ist zählebig.

Zweitens gibt es auch innerhalb der US-amerikanischen Politik und Intelligenz genügend gewichtige Stimmen, die zur Rückkehr zu einem „selbstbewussten Multilateralismus“ mahnen (vgl. Nuscheler 2001). Während der ehemalige Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski in der *Washington Post* allen „Illusionen von einem Trend zu mehr globaler Kooperation“ eine Absage erteilte und stattdessen der „*American Preponderance*“ das Wort redete, warnte der Harvard-Politologe Samuel Huntington in den *Foreign Affairs* (1999/2) in einem Wortspiel vor der Gefahr, dass die „*only superpower*“ durch ihren hegemonialen Unilateralismus zur „*lonely superpower*“ werden könnte. Er erkannte, dass hegemoniale Weltordnungsvorstellungen in einer polyzentrischen Welt keine Zukunft haben, vielmehr weltweit Widerstände provozieren; dass auch eine Supermacht in der globalisierten Welt in ein dichtes Geflecht von Interdependenzen und Verwundbarkeiten eingebunden ist. Hegemonie ist nicht nur kooperationsfeindlich, sondern auch für die Hegemonialmacht politisch und finanziell teuer, weil sie zur Hochrüstung zwingt. Dies lehrt die Weltgeschichte von „auf- und absteigenden Imperien“ (Paul Kennedy).

Der amerikanische Unilateralismus ist ein Weltordnungsproblem und eine Blockade für den Aufbau von Global Governance (vgl. Müller 2000). Er ist

aber auch im Eigeninteresse kontraproduktiv, weil er die Kooperationsverweigerung anderer Staaten bei der Bearbeitung von grenzüberschreitenden Problemen provoziert, die auch die Hegemonialmacht betreffen. Wenn nun „Realisten“ in Politik und Wissenschaft, animiert durch den Schock des 11. September 2001, das Global Governance-Projekt als romantisches Projekt einer heilen „globalen Nachbarschaft“ kritisieren, gleichzeitig in der Manier von Thomas Hobbes das Horrorszenario eines „globalen Kampfes aller gegen alle“ und einer globalisierten Unsicherheit heraufbeschwören, bleiben sie eine Antwort schuldig, wie diesem Szenario anders als durch eine multilaterale Kooperationskultur vorgebeugt werden könnte. Auch ein Hegemon kann selbst die Sicherheit der eigenen Bürger ohne ein hohes Maß an internationaler Kooperation nicht dauerhaft gewährleisten, geschweige denn im Alleingang globale Probleme lösen. Global Governance ist eine normative, aber eine durchaus realistische Antwort auf die Herausforderungen der „globalen Risikogesellschaft“.

5.3 Die Ausweitung des Global Governance-Diskurses auf den Süden steht aus

Die Global Governance-Forschung sowie der politische Global Governance-Diskurs finden derzeit vor allem in der OECD-Welt statt. Die Globalisierungsdiskussion in den Entwicklungsländern bleibt bisher primär auf die Frage der Integration der nationalen Ökonomien in die Weltwirtschaft und Außenhandelsfragen konzentriert.

Diese Beobachtung ist erstens von Bedeutung, wenn man berücksichtigt, dass die zentralen Weltprobleme des 21. Jahrhunderts (wie Klimawandel; Stabilität der internationalen Finanzmärkte und der Weltwirtschaft; Staatenzerfall und transnationaler Terrorismus; weltweite Armut; Umgang mit der Gentechnologie und ihren moralischen Herausforderungen) ohne eine engere Kooperation zwischen OECD- und Entwicklungsländerwelt nicht zu lösen sind. Sie ist zweitens wichtig, weil selbst auf Inklusion und Kooperation ausgerichtete Problemlösungen im Kontext der Global Governance-Architektur, die aus Industrieländerperspektive entwickelt werden, oft die spezifischen Interessen und Problemlagen von Entwicklungsländern nur unzureichend berücksichtigen. Stephany Griffith-Jones und Antonio Ocampo haben in Bezug auf die Diskussion über die neue internationale Finanzmarktarchitektur immer wieder auf dieses Problem hingewiesen (Griffith-Jones/Ocampo 2002).

In vielen Global Governance-Reformvorschlägen, die auch unmittelbar die Entwicklungsländer betreffen, werden insbesondere deren sozio-ökonomische und institutionelle Anpassungsprobleme unterschätzt oder vernachlässigt. Diese ergeben sich in vielen Entwicklungsländern vor allem aus der Gleichzeitigkeit institutioneller und ökonomischer Krisen, schwierigen internen Struktur reformen (Strukturanpassungsprogramme, Staatsreformen, PRSP-Prozesse usw.), den parallel stattfindenden tiefgreifenden Veränderungen der Bedingungen nationalstaatlicher Politik in einer zunehmend global vernetzten Welt sowie Versuchen,

sich aktiv an Weltpolitik und Weltwirtschaft zu beteiligen.

Übersehen wird zudem häufig, dass europäische und Süd- Erfahrungen mit „internationaler Kooperation“ vollständig andere sind. Aus europäischer Perspektive stellt i. d. R. insbesondere die Entwicklung der EU eine Erfolgsgeschichte da, die dokumentiert, dass internationale Kooperation und die Teilung von Souveränitäten Frieden, Interessenausgleich und gemeinsame Problemlösung in Europa befördert haben. Die Erfahrungen vieler Entwicklungsländer mit internationaler Politik wird demgegenüber seit Anfang der 80er Jahre stark durch die Strukturanpassungspolitiken von IWF und Weltbank geprägt. Aus den Erfahrungen der Fremdbestimmung durch die Washingtoner Organisationen und die Wahrnehmung der geringen Einflussnahmemöglichkeiten schwacher Länder auf Internationale Regime, Organisationen und Entscheidungsprozesse ist eine verständliche Skepsis gegenüber Global Governance-Strukturen entstanden. Wenn zugleich auch die Industrieländer, insbesondere die mächtigsten unter ihnen, dazu tendieren, auf ihre eigene Handlungsfähigkeit und Unilateralismus zu vertrauen, statt sich im Rahmen eines kooperativen Multilateralismus auf ein System geteilter Souveränitäten und gemeinsamer Problemlösung einzulassen, wird Global Governance paradoxerweise zugleich gerade durch die stärksten und die schwächsten Nationalstaaten blockiert. Globalisierungsprozesse werden dann unbeherrschbar. Statt „*global governance with global government*“ (Czempiel/Rosenau 1992) würden

sich dann „*national governments with governance capacities*“ (Brock 2001) durchsetzen.

Die geringe Bedeutung von Beiträgen aus Entwicklungsländer zu Global Governance-Diskussion ist aus drei Gründen weder für die Entwicklungsländer, noch für die OECD-Welt von Vorteil. Erstens verpassen die Entwicklungsländer in vielen Bereichen die Chance, die globalen Regelwerke des beginnenden 21. Jahrhunderts mitzuprägen; sie werden dauerhaft zu „*rule takers*“. Zweitens führen die zu beobachtenden Strategien passiver Anpassung von Entwicklungsländern an Prozesse der Weiterentwicklung von Global Governance dazu, dass in den nationalen Gesellschaften keine eigenständigen Global Governance-Kapazitäten entwickelt werden und damit viele Entwicklungsländer auch als starke Partner für die Industrieländer zur Gestaltung der Globalisierung ausfallen. Drittens wird es der zukünftigen Global Governance-Architektur an Legitimation und Leistungsfähigkeit mangeln, wenn ein großer Teil der Akteure nicht als handelnde Subjekte, sondern nur als betroffene Objekte in sie eingebunden ist. Die zukünftige Global Governance-Forschung muss aus allen diesen Gründen auf Nord-Süd-Kooperationsnetzwerke ausgeweitet werden.

5.4 Global Governance und *failed states*

Nach dem 11. September 2001 hat in der Global Governance-Debatte, insbesondere im Bereich der Diskussion über internationale Sicherheitspolitiken und -strukturen, Ursachen und Folgen des

transnationalen Terrorismus sowie die Bedeutung von „Sicherheit“ für Global Governance (ein Thema, das bis dahin in der Global Governance-Diskussion eher am Rand stand) eine Auseinandersetzung über „*failed states*“ eingesetzt. Richard Cooper (2002), ein wichtiger Berater der Blair-Regierung, hat diese Auseinandersetzung, durch eine Reihe von Beiträgen geprägt. Cooper entwirft folgendes Gesamtpanorama:

Er hält die Weiterentwicklung der Global Governance-Strukturen angesichts sich verschärfender Weltprobleme für eine zentrale Herausforderung, der sich die OECD-Länder stellen müssen. Er plädiert für eine enge Kooperation mit leistungsfähigen Schwellenländern, weil diese zugleich Problemverursacher (z. B. als Energiekonsumenten) sind und Problemlöser (z. B. durch nachhaltige Umwelt- und Wirtschaftspolitiken) sein könnten. Die Kooperation mit Schwellenländern reduziert die Global Governance-Kosten der Industrieländer und erhöht zugleich die Legitimation von globalen Politiken.

Die große Masse der Entwicklungsländer ist aus der Sicht von Cooper derzeit nicht dazu in der Lage, die Weiterentwicklung von Global Governance aktiv mitzugestalten. Diese Gruppe wird zunächst zu „*rule takers*“, die sich den neuen Strukturen anpasst. Die Entwicklungspolitik könnte Beiträge dazu leisten, mittel- und langfristig Kapazitäten in diesen Ländern aufzubauen, um deren Gestaltungsspielräume in der Global Governance-Architektur zu erweitern.

Problematisch sind die „*failed states*“ (etwa 20 Gesellschaften), die in der

Weltpolitik enormen Schaden anrichten können und dauerhafte Pole der Unsicherheit darstellen, ohne dass die Industrieländer mit ihren klassischen Mitteln der Beeinflussung, der Entwicklungspolitik und Dominanzausübung (z. B. über internationale Organisationen) in der Lage wären, diese Gesellschaften zu befrieden und von ihnen ausgehende Gefährdungen für die internationale Politik einzuhegen. Cooper plädiert im Hinblick auf diese Ländergruppe für einen „*liberal imperialism*“.

Dieser Strategiemix aus kooperativer Global Governance und repressiver Machtpolitik gegenüber „schwierigen Akteuren“ wird insbesondere in den USA, auch von liberalen gesonnenen Wissenschaftlern, geteilt (Rieff 1999, Mallaby 2002). Die Global Governance-Forschung muss sich mit den skizzierten Fragenkomplexen intensiver als bisher beschäftigen, um Entwicklungstrends zu vermeiden, die - im Namen eines „wohlmeinenden Imperialismus“ („*liberal imperialism*“) - die Gräben in der Weltgesellschaft eher vertiefen als eibebnen. Die von Cooper (und anderen) geführte Diskussion, verdeutlicht, dass die Global Governance-Forschung sich mit Fragen beschäftigen muss, die in der Phase der „Entdeckung“ neuer Akteure, neuer Governance-Muster und des Übergangs von der „Epoche der Nationalstaaten“ zum „Zeitalter des Globalismus“ (Schwarz) zunächst ausgeklammert blieben: „*Bringing the state and security back in*“, könnte das Motto lauten.

5.5 Drei Kernprobleme der Global Governance-Architektur

Die existierenden Global Governance-Strukturen sind durch drei Kernprobleme charakterisiert:

1. Schlüsselbereiche von Global Governance - von der Bekämpfung der weltweiten Armut, über die Weiterentwicklung der internationalen Finanzmarktordnung, bis hin zum Schutz der Biodiversität - sind durch eine enorme „*under provision of international public goods and regulatory deficiencies*“ (Cable 1999: 72) charakterisiert. In anderen Feldern dominieren Problemlösungsansätze, die die Industrieländer begünstigen, ohne die Benachteiligungen der Entwicklungsländer abzubauen (z. B. durch Liberalisierung der Dienstleistungen im Rahmen der WTO, bei gleichzeitiger Persistenz des Agrarprotektionismus der Industrieländer). Die international gut organisierten Klimaforscher haben gezeigt, dass die Wissenschaft dazu beitragen kann, wichtige Themen dauerhaft auf die weltpolitische Agenda zu setzen und auf „faire Lösungen“ zu drängen.
2. In vielen Feldern, in denen Global Governance weiterentwickelt wird, ist eine *Proliferation und ein Wildwuchs von globalen Standards* zu beobachten. Dies gilt z. B. für die internationalen Organisationen, die die Weltwirtschaft prägen. Entwicklungsländer, die Kredite bei IWF und Weltbank aufnehmen, mussten in den 80er Jahren 6-10 Konditionen erfüllen, in den 90er Jahren 26. Die

Liste der von den Entwicklungsländern geforderten Reformen ist im Übergang vom Washingtoner zum post-Washingtoner Konsensus nicht etwa kürzer, sondern immer länger geworden. Das für die globale Finanzarchitektur zuständige „Financial Stability Forum“ (FSF), eine Agentur, in der kein Entwicklungsland Mitglied ist, hat in den vergangenen Jahren 12 komplexe Kernstandards definiert, die für stabile Finanzsysteme in Industrie- und Entwicklungsländern sorgen sollen. Die Gesamtliste der FSF umfasst zusätzliche 52 Standards, insgesamt also 64 Standards. Die Anforderungen, die die WTO an ihre Mitglieder stellt, deuten in die gleiche Richtung. Für sich genommen, machen viele der Standards durchaus Sinn. Doch in ihrer Gesamtheit überfordert die schnell steigende und zunehmend unübersichtliche Zahl globaler Standards die institutionellen Kapazitäten vieler Staaten - insbesondere in den Entwicklungsländern. Zudem bedroht der Prozess der Harmonisierung nationaler Entwicklungsstrategien durch globale Standards die Prinzipien von institutioneller Vielfalt, Eigenständigkeit und Wettbewerb um beste Lösungen als Motoren der Entwicklung von Gesellschaften. Globale Standards, die alle Länder auf einheitliche Entwicklungswege festlegen wollen, blenden nationale Spezifika aus, schwächen die nationale Souveränität und damit Eigenanstrengungen sowie die Kreativität nationaler Akteure. „*Managing Diversity*“ statt „*institutioneller Gleichschaltung*“

ist eine zentrale Herausforderung von Global Governance. Die Global Governance-Forschung muss zur Lösung dieser Problematik in den unterschiedlichsten Bereichen beitragen.

3. Die Global Governance-Architektur besteht bisher aus einer Vielzahl transnationaler und weitgehend fragmentierter Regelungsstrukturen, die sich in ihren räumlichen und sachlichen Bezügen überlappen, ohne sich zu einer umfassenden, kohärenten Struktur zusammenzufügen. Diese *Fragmentierung* übersetzt sich in Kohärenzdefizite, interinstitutionelle Irrationalitäten und überlappende Zuständigkeiten. Das WTO-Regelwerk, die diversen globalen Umweltabkommen, die ILO-Konventionen, die Menschenrechtsabkommen und die globalen Standards, die das Weltfinanzsystem prägen, stehen nebeneinander und werden unabhängig voneinander fortentwickelt. Dies führt dazu, dass sich globale Abkommen widersprechen können. So kann z. B. der in der WTO verankerte Patentschutz auf Medikamente zur AIDS-Bekämpfung mit dem Menschenrecht auf Gesundheit in Konflikt geraten, weil Medikamente durch die Patentschutzregeln für die Bevölkerung armer Länder unbezahlbar werden. Spannungsfelder existieren auch zwischen den WTO-Regeln und diversen Umweltabkommen, insbesondere dem Washingtoner Artenschutzabkommen, dem Cartagena Protokoll über biologische Sicherheit (Streitfall: gentechnisch veränderte Lebensmittel), der

Stockholmer Konvention über den Umgang mit Dauergiften, der Konvention über biologische Vielfalt und der Baseler Giftmüllkonvention. In der globalisierten Welt sind Handel, Investitionen, soziale Entwicklung und Umwelt immer dichter miteinander vernetzt, während sich die globalen Ordnungsstrukturen weiterhin auf isolierte Teilbereiche beziehen. Die WTO ist in diesem fragmentierten Gefüge eine besonders prägende und mächtige Organisation, vor allem, weil sie über tragfähige Streitschlichtungsverfahren und Sanktionsmechanismen für den Fall der Regelverletzung verfügt. Da viele wissenschaftliche Analysen ebenfalls auf die Teilordnungen der internationalen Politik ausgerichtet sind, reproduzieren sich die Fragmentierungsprobleme der realen Politik bisher auch in der Global Governance-Forschung.

6. Wichtige Knotenpunkte der internationalen Global Governance-Forschung

Der *stand of the art* der internationalen Global Governance-Debatte unterscheidet sich nicht wesentlich von der deutschen Global Governance-Forschung. Sowohl der Suchprozess zur Identifizierung der Kernelemente von Global Governance (Multiakteurskonstellationen, Mehrebenenpolitik, governance-Pluralismus) als auch die bereits am Beispiel der deutschen Forschung skizzierten unterschiedlichen theoretischen Ausgangspunkte und Zugänge (über die Regimetheorie, die Interdependenzdiskussionen, usw.) zu dem Themenfeld folgen einem sehr ähnlichen

Muster. In der internationalen wie in der deutschen Forschung ist zudem zu beobachten, dass Global Governance-Themen in die Sozial- und Politikwissenschaften diffundieren: Global Governance ist mittlerweile fester Bestandteil vieler Lehrpläne an deutschen und internationalen Hochschulen (i. d. R. als Bestandteil der Internationalen Beziehungen) und Gegenstand einer großen Zahl von Einzelforschungsvorhaben.

Die Global Governance-Debatte wird also, obwohl sie erst Mitte der 90er Jahre begann, mittlerweile sehr breit geführt. Dennoch bleibt - auch im internationalen Kontext - die Zahl der Forschergruppen und Institute, die sich systematisch in Forschungsprogrammen sowie über längere Zeit mit Global Governance beschäftigen und daher die Gesamtdiskussion und den Stand der Forschung signifikant beeinflussen, überschaubar.

Die Stellung der deutschen Global Governance-Forschung in der internationalen Debatte ist durch folgende Charakteristika geprägt:

- Die Zahl der deutschen Forscher im weiten Feld der Internationalen Beziehungen, der Sicherheitspolitik und der Entwicklungsforschung ist mit etwa 250-300 Personen im internationalen Maßstab sehr klein (USA etwa 15 000, GB etwa 2 000 Personen). Entsprechend klein ist auch die Gruppe der deutschen Global Governance-Forscher. In der ersten Phase des Suchprozesses zur Absteckung des Forschungsfeldes fiel dieser quantitative Nachteil weniger ins Gewicht als in der nächsten, nun anstehenden Phase der empirischen Fundierung des Global Governance-Konzeptes. Der Beitrag der deut-

schen Forschung zur empirischen Unterfütterung des Konzeptes wird a priori gering ausfallen.

- Die deutsche Global Governance-Debatte wird überwiegend in deutscher Sprache geführt. Nur wenige Ergebnisse wurden in englischsprachigen Zeitschriften oder Monographien veröffentlicht. Die qualitativ guten Ergebnisse deutscher Forschung werden daher in der internationalen Debatte nur unzureichend zur Kenntnis genommen.
- Die deutsche Global Governance-Forschung ist unzureichend international vernetzt. Das oben genannte Programm „Globale Prozesse und deren Steuerung“ der VW-Stiftung sollte zur internationalen Vernetzung der Forschung beitragen, konnte dieses Ziel jedoch nur partiell erreichen.

Im folgenden werden einige wichtige Knotenpunkte der internationalen Global Governance-Forschung skizziert.

*Visions of Governance in the 21st Century-Project/John F. Kennedy School of Government, Harvard University*²: Das „Vision-Project“, eingebettet in die John F. Kennedy School, ist weltweit das umfassendste Forschungsprogramm zu Global Governance. Es widmet sich seit Ende der 90er Jahre vier Schwerpunktthemen: *“Citizens and Global Governance”*, *“Internet and (Global) Governance”*, *“Governance in a Globalizing World”*, *“Market-Based Governance”*. Neben diesen zentralen Themenfeldern, zu denen entsprechende Monographien entstanden sind, werden eine Vielzahl weiterer Forschungsfragen

abgedeckt. Das Programm wird von Joseph Nye und Jack Donahue geleitet. Ansätze der „International Relations“ (zentral: Joseph Nye), der Regimetheorie (zentral: Robert O. Keohane) und der International Political Economy (zentral: Dani Rodrik, Jeffrey Frankel) werden in diesem Verbund aufeinander bezogen, so dass interdisziplinäre Sichtweisen an den Schnittstellen von Internationaler Politik und Internationaler Politischer Ökonomie entstehen können. Das Gesamtpanorama des Prozesses der Transformation der Politik unter Bedingungen der Globalisierung und der Kernelemente von Global Governance, das das Harvard-Team zeichnet (vgl. insbesondere Keohane/ Nye 2000), ähnelt dem auch in der deutschen Forschung erreichten Stand des Wissens. Das „Vision-Project“ kann durch vier Charakteristika beschrieben werden, die seine Sonderstellung begründen:

- Das Forschungsprogramm kann auf den großen Mitarbeiterstab der John F. Kennedy School zurückgreifen und damit eine Themenbreite abdecken, die kein anderes Forschungsinstitut der Welt bearbeiten könnte. Gut 50 Wissenschaftler der JFK-School bringen Bestandteile ihrer jeweiligen Forschung in das Gesamtprogramm ein.
- Neben der Breite der Forschung verfügt das Projekt über den zusätzlichen Vorteil, dass eine ganze Reihe internationaler Spitzenforscher, die weltweit in ihren Forschungsfeldern meinungsbildend wirken, an dem Verbund beteiligt sind (s.o.: Joseph Nye, Robert Keohane, Dani Rodrik u. a.).

2 <http://www.ksg.harvard.edu/visions/>

- Das Programm ist international vielfältig vernetzt und erreicht schon über die Studierenden der postgraduierten Studienangebote der John F. Kennedy School wichtige Multiplikatoren und Entscheidungsträger von morgen. Es stellt damit einen zentralen, wahrscheinlich den wichtigsten Knotenpunkt in der internationalen Global Governance-Forschung dar.
- Der Einfluss des Forscherteams auf die US-amerikanische und die internationale Politik ist ausgesprochen groß. Führende Wissenschaftler des „Vision-Projektes“ waren z. B. zentrale Entscheidungsträger oder Berater in der Clinton-Administration. Andere sind Berater wichtiger internationaler Organisationen (Weltbank, IWF, UNDP u. a.). Zugleich profitiert das Forschungsprogramm von den Erfahrungen der Wissenschaftler in der praktischen Politik. Diese Kombination von wissenschaftlicher Exzellenz und praktischen Erfahrungen als Entscheidungsträger in Politik oder auch Wirtschaft und Gesellschaft ist in Deutschland aufgrund der strikten Trennung und Undurchlässigkeit zwischen der Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Subsystemen nahezu ausgeschlossen.

*The Center for the Study of Global Governance/London School of Economics (LSE)*³: Dieses Forschungszentrum hat sich in den vergangenen Jahren, nach einer zunächst sehr breiten und dispersen Beschäftigung mit dem Thema, auf das Themenfeld „*Global Civil Society*“ konzentriert. Seit 2001 erscheint das „*Global Civil Society Yearbook*“, das

Institut bietet einen „*Global Civil Society Graduate Course*“ und komplementäre Summer Schools an. Daneben gibt es weitere, aber deutlich weniger gewichtige Forschungsfelder (zu „*Peace and Human Rights*“, zur Entwicklung auf dem Balkan, zur Gerechtigkeitsfragen in der Weltpolitik), die als Einzelprojekte oder durch Vorlesungsreihen abgedeckt werden. Das Zentrum wird von Meghnad Desai und Mary Kaldor geleitet, die mit einem kleinen Team (2-4 Wissenschaftler) arbeiten, unterstützt vor allen Dingen von internationalen Gastwissenschaftlern (etwa 10 Personen). Das Zentrum profitiert von dem insgesamt exzellenten Umfeld der *London School of Economics*, was sich z. B. darin ausdrückt, dass in thematisch konzentrierten Vorlesungsreihen viele Wissenschaftler anderer Institute der LSE in die Arbeit des Global Governance – Centers einbezogen werden.

Das *Global Public Policy-Netzwerk*⁴: Das Global Public Policy-Forschungsnetzwerk wurde von 1999-2000 von der United Nations Foundation gefördert. Es konzentrierte sich auf die Analyse globaler Politiknetzwerke (s. Kapitel II.4.3.), also einen wichtigen Teilaspekt der Global Governance-Diskussion. Das Programm basierte auf etwa zwanzig empirischen Einzelfallstudien. Es wurde von Wolfgang Reinicke geleitet und ist darauf ausgerichtet, institutionelle Innovationen und neue Formen von Public-Private-Partnership in der Weltpolitik - jenseits des zwischenstaatlichen Multilateralismus - zu untersuchen, deren Stärken und Schwächen sichtbar

3 <http://www.lse.ac.uk/Depts/global>

4 <http://www.globalpublicpolicy.net>

zu machen und Entscheidungsträger in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft auf diese neuen Phänomene von Global Governance aufmerksam zu machen (Reinicke 1998, Reinicke/ Deng 2000). Die Forschungsergebnisse des Projektes und das „Global Public Policy-Konzept“ wurden international breit rezipiert, weil sich das Reinicke-Team auf ein zentrales Moment der Transformation der Weltpolitik (die Existenz neuer, privater Akteure, die in sektoralen Netzwerken an der Lösung globaler Probleme arbeiten) konzentrierte und seine Sichtweise international sehr gut vermarktete (z.B. über das Internet, zwei zentrale Monographien, eine Vielzahl von Artikeln und Konferenzauftritten der Mitarbeiter des Projektes). Aus diesem Forschungsprojekt hat sich ein lockerer internationaler Forschungsverbund entwickelt.

Das Global Transformation-Projekt⁵: Eine Forschergruppe um David Held (London School of Economics) und Tony McGrew (Southampton University) stehen für das Konzept des „Cosmopolitanism“, mit dem in einem sehr umfassenden Sinne die Strukturveränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Zuge der Globalisierung interpretiert werden. David Held grenzt seine Sichtweise vom klassischen Realismus wie folgt ab:

„... the perspective I take, the ‘cosmopolitan perspective’, for the purposes of the discussion, highlights a number of key things. One is that the single-minded focus on political power and the state, which is so much at the centre of realism, is insufficient to examine the complexity of the world in which we live. ... if power is important, and indeed it is, it is to be found not

just in relations within states and among states, but across other dimensions of social life as well. So I would say that an account of the structure of power must be a multi-dimensional account, looking at economic phenomena, political phenomena, social phenomena, technological phenomena, cultural phenomena, and so on. ... all of these dimensions need to be understood if the nature and prospects of all of state politics are themselves to be grasped satisfactorily.”⁶

David Held, Tony McGrew, David Goldblatt und Jonathon Perraton haben ihre empirisch fundierten Forschungsergebnisse, die auf einer Fülle von Globalisierungsindikatoren basieren, 1999 in einer umfangreichen Monographie (Held et al. 1999) vorgelegt und in diesem Kontext auch ihr theoretisches Konzept entwickelt. Ihr besonderes Augenmerk gilt derzeit der Ausarbeitung einer Theorie „transnationaler Demokratie“.

Institutional Dimensions of Environmental Change - Programm⁷ (IDGEC): Das IDGEC ist das sozialwissenschaftliche Forschungsprogramm im Rahmen des „International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change“, also der Global Change Forschung (s. Kapitel III). Die Steuerungsgruppe des IDGEC wird derzeit von Oran R. Young geleitet, einem der führenden Regime-Forscher der 90er Jahre. Das IDGEC-Programm konzentriert sich darauf, Erkenntnisse der Institutionentheorie (Powell/DiMaggio 1991, Ostrom 1990), die sich bisher vor allem auf die Analyse nationaler politischer Systeme konzentriert hatte, für die Global Governance-Forschung im Feld

5 <http://www.polity.co.uk/global/>

6 <http://www.polity.co.uk/global/realism/htm>

7 <http://dartmouth.edu>

der Umweltpolitik fruchtbar zu machen (Young 2002). In dem lockeren Forschungsnetzwerk arbeiten weltweit etwa 500 Forscher und Praktiker mit. Die Besonderheit des IDGEC besteht in seiner engen Kooperation mit den naturwissenschaftlichen Forschungsprojekten innerhalb des „Human Dimension Programme on Global Environmental Change“.

*Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation/ University of Warwick*⁸ (CSGR): In der Forschungsagenda des Wirtschaftsforschungsinstitutes CSGR kommt der Terminus Global Governance nicht vor. Dennoch beschäftigt sich das Institut (mit seinen 10 Wissenschaftlern unter der Leitung von Richard Higott) aus einer Political Economy-Perspektive mit zentralen Fragen der Global Governance-Forschung im Feld der Weltwirtschaft. Im Zentrum des Forschungsprogramms steht die Analyse des Zusammenspiels von ökonomischer Globalisierung (Überwindung von Grenzen) und Regionalisierung, also den unterschiedlichen Formen regionaler Kooperation und Integration (neue Grenzziehungen). Das Erkenntnisinteresse gilt Governance-Mustern, die in der Interaktion zwischen diesen beiden Handlungsebenen entstehen. Diese Ausrichtung auf das Wechselspiel von Globalisierung und Regionalisierung sowie das Interesse an governance-Strukturen in der Weltökonomie (also Regelbildungen zur institutionellen Einhegung von globalen Märkten) unterscheidet das CSGR von anderen mainstream-Wirtschaftsfor-

schungsinstituten, die sich mit internationalen Wirtschaftsbeziehungen beschäftigen. Das Institut bearbeitet folgende Schwerpunkte:

„... i) particular regional projects in Europe, North America and Asia-Pacific; ii) the enhancement of international institutions, rules and policy competence on questions of trade competition and international finance and investment; iii) normative questions about governance, sovereignty, democratisation and policy making under constraints of globalisation.“

Neben diesen Forschungsnetzwerken und Instituten, die die internationale Global Governance-Forschung signifikant prägen, gibt es weitere Forscherteams, die sich mit sektoralen Teilaspekten der Global Governance-Problematik auseinandersetzen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende Gruppen genannt:

- Dani Rodrik (John F. Kennedy School/Harvard) und seine Mitarbeiter, die großen Einfluss auf die Debatte über neue Elemente der Weltwirtschaftsordnung und die Wirkungen von Global Governance in der Weltökonomie auf Entwicklungsländer haben;
- ein Team um Stefany Griffith-Jones und Antonio Ocampo (Institute of Development Studies (IDS)/Sussex; CEPAL/Santiago de Chile), die zentrale Beiträge zur Reform der internationalen Finanzmärkte leisten;
- eine Forschergruppe des IDS um Hubert Schmitz, John Humphrey und Raphael Kaplinsky, die sich im Kontext der Entwicklungsforschung mit „*Globalisation and Governance*“ beschäftigt und dabei auch die Interaktionen zwischen „*Local and Global*

8 <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/>

Governance“ thematisiert. Zwischen dieser IDS-Gruppe und dem INEF bestehen enge Forschungskontakte.⁹

Deutlich wird, dass von keinem der Institute und Forschungsprogramme, vielleicht mit der Ausnahme der John F. Kennedy School, die gesamte Breite des Forschungsfeldes Global Governance abgedeckt werden kann. Insbesondere die zahlenmäßig kleine Gemeinde der deutschen Global Governance-Forschung wird sich zukünftig Gedanken über sinnvolle Formen der Spezialisierungen sowie der internationalen Vernetzung machen müssen.

9 <http://www.ides.ac.uk/ids/global/vw.html>

7. Literatur

- Beisheim, M. (2002): Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential – am Beispiel Klimapolitik. Dissertation an der Universität Bremen.
- Bergsten, F. C. (1996): Global Economic Leadership and the Group of Seven, Washington.
- Bericht der Nord-Süd-Kommission (1980): Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer, Köln.
- Biermann, F./K. Dingwerth (2002): Weltumweltpolitik. Global Change als Herausforderung für die deutsche Politikwissenschaft. PIK-Report Nr. 74, Potsdam.
- Brand, U. et al. (2000) : Global Governance. Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung, Münster.
- Brock, L. (2001): Trends und Interdependenzen in der Weltpolitik, in: I. Hauchler/ D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2002, Frankfurt 2001.
- Brühl, T. et al. (Hrsg.) (2001): Die Privatisierung der Weltpolitik, Bonn.
- Cable, V. (1999): Globalisation and Global Governance, London.
- Carlsson, I. (2000): Globale Sicherheit und Global Governance, in: F. Nuscheler (Hrsg.): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Bonn.
- Carius, A./ K.M. Lietzmann (Hrsg.) (1998): Umwelt und Sicherheit. Herausforderungen für die internationale Politik, Berlin.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood, Oxford.
- Cooper, R. (2002): The New Liberal Imperialism, <http://www.observer.co.uk/worldview> (6. April 2002)
- Cooper R. (2002): The New Post-Modern State, in: The Foreign Policy Centre (Hrsg.): Reordering the World. The Long Term Implications of September 11, London.
- Czempiel, E.O. (1991): Weltpolitik im Umbruch, München.
- Debiel, T. (2002): Un-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika. Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen. Dissertation an der Universität Duisburg (i.E.).
- Dror, Y. (1994): Ist die Erde noch regierbar? München.
- Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages (2002): Abschlußbericht. Globalisierung der Weltwirtschaft. Herausforderungen und Antworten, Berlin.
- Eßer, K./ W. Hillebrand/ D. Messner/ J. Meyer-Stamer (1996): Systemic Competitiveness. New Patterns of Industrial Development, London.
- Fues, T./ B. Hamm (2001): Weltkonferenzen als Baustellen von Global Governance, Bonn.
- Grande, E. (1996): Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: Leviathan, vol. 24(3), S. 339-360.
- Griffith-Jones, S. / J.A. Ocampo (2002): What Progress on International Fi-

- nancial Reform? Why so limited?, Santiago de Chile/ Sussex, <http://www.ids.ac.uk/ids/global/finance/intfin2.html> (24. August 2002)
- Gruppe von Lissabon (1997): Die Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München.
- Guéhenno, J.-M. (1994): Das Ende der Demokratie, München.
- Habermas, J. (1998): Die postnationale Konstellation, Frankfurt/M.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, Nr. 162, S. 1243 ff.
- Hauchler, I./ D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.) (1999): Globale Trends 2000, Frankfurt.
- Hauchler, I./ D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.) (2001): Global Trends 2002, Frankfurt.
- Held, D. (1995): Democracy and the Global Order, Cambridge.
- Held, D. et al. (1999): Global Transformations, Stanford.
- Höffe, O. (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Huntington, S. P. (1999): The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs, Bd. 78(2).
- Jochimsen, Reimut (Hrsg.) (2000): Globaler Wettbewerb und weltwirtschaftliche Ordnungspolitik, Bonn.
- Kaiser, K. (1998): Globalisierung als Problem der Demokratie. In: Internationale Politik, vol. 53(4), S. 3-11.
- Kaiser, K./H.-P. Schwarz (Hrsg.) (2000): Weltpolitik im neuen Jahrhundert, Bonn.
- Karmarck, E./ J.S. Nye (Hrsg.) (1999): Democracy.com? Governance in a Networked World, Washington.
- Kenis, P./ V. Schneider (1991): Policy Networks and Policy Analysis, in: B. Marin/ R. Mayntz (Hrsg.): Policy Networks, Frankfurt.
- Kennedy, P./ D. Messner/ F. Nuscheler (2002): Global Trends and Global Governance, London.
- Keohane, R.O./ J.S. Nye (2000): Introduction. Governance in a Globalizing World, in: J.S. Nye/ J. Donahue (Hrsg.), Washington.
- Latham, R. (1999): Politics in a Floating World, in: M. Hewson/ T.J. Sinclair (Hrsg.): Approaches to Global Governance Theory, New York.
- Link, W. (1999): Die Neuordnung der Weltpolitik, München.
- Maggi, C./ Dirk Messner (Hrsg.) (2002): Gobernanza Global desde una perspectiva latinoamericana, Caracas.
- Mallaby, S. (2002): The Reluctant Imperialist, Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire, in: Foreign Affairs, März/ April/ 02.
- Martin, H. P./ H. Schumann (2003): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand, 8. Aufl., Reinbek.
- Mathews, J. (1997): The Power Shift, in: Foreign Affairs, Nr. 1.
- Matthies, V. (1997): Der gelungene Frieden, Bonn.
- Mayntz, R. (2000): Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt, MPIfG Discussion Paper, Nr. 00/3, Köln.
- McCrew, Tony (2001): Governing without Governance. Towards a Genuine

- Global Governance, Manuskript, Southampton.
- Messner, D. (1995): Die Netzwerkgesellschaft, Köln.
- Messner, D. (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn.
- Messner, D. (1999): Nicht-Regierungsorganisationen in der (Welt-)Politik. Versuch einer realistischen Standortbeschreibung, in: K.J. Kuschel et al. (Hrsg.): Ein Ethos für eine Welt. Globalisierung als ethische Herausforderung, Frankfurt/ New York.
- Messner, D. (1999): Strukturen und Trends in der Weltgesellschaft, in: I. Hauchler/ D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2000, Frankfurt/M.
- Messner, D. (2000): Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik. Einige Beobachtungen zur Transformation der Politik in der Ära des Globalismus, in: PROKLA, Nr. 118, Berlin.
- Messner, D./ F. Nuscheler (Hrsg.) (1996): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn.
- Messner, D./ F. Nuscheler (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: D. Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt/M.
- Messner, D./ F. Nuscheler (1999): Strukturen und Trends der Weltpolitik, in: I. Hauchler/ D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2000, Frankfurt/M.
- Müller, H. (2000): Amerikanischer Unilateralismus: ein Weltordnungsproblem, in: Friedensgutachten 2000.
- Mürle, H. (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen, INEF-Report 32, Duisburg.
- Nadvi, K./ H. Schmitz (eds.) (1999): Industrial Clusters in Developing Countries, Special Issue of World Development, Vol. 27, No. 9.
- Norris, P. (Hrsg.) (1999): Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance, Oxford.
- Nuscheler, F. (1998): Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana, in: Internationale Politik, Nr. 11.
- Nuscheler, F. (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert, Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts, Bonn.
- Nuscheler, F. (2000): Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen, in: F. Nuscheler (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden in 21. Jahrhundert, Bonn.
- Nuscheler, F. (2000): Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Nr. 118.
- Nuscheler, F. (2001): Multilateralismus vs. Unilateralismus. Policy Paper 16 der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Nye, J.S./ J. Donahue (Hrsg.) (2000): Governance in a Globalizing World, Washington.
- Nye, J.S./ J. Donahue (Hrsg.) (2001): Governance and Bigger, Better Markets, Washington.
- Opitz, P.J (Hrsg.) (1997): Der globale Marsch, München.

- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- Ostrom, E. et al. (1999): *Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges*, in: *Science*, April/ 99, Vol. 284.
- Powell, W.W./ P.J. DiMaggio (Hrsg.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago.
- Reinicke, W.H. (1998): *Global Public Policy, Governing without Government?* Washington, D.C.
- Reinicke, W./ F. Deng (2000): *Critical Choices. The United Nations, Networks, and The Future of Global Governance*, New York.
- Rieff, D. (1999): *A New Age of Liberal Imperialism?* In: *World Policy Journal*, Summer/99.
- Ritter, E.H. (1979): *Der kooperative Staat*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Nr. 104.
- Rodrik, D. (2000): *Governance of Economic Globalization*, in: J. Nye/J. Donahue (Hrsg.): *Governance in a Globalizing World*, Washington.
- Rosenau, J.N. (1992): *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: J.N. Rosenau/ E.O. Czempel (Hrsg.): *Governance without Governance*, Cambridge.
- Rosenau, J.N. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontiers*, Cambridge.
- Scharpf, D.W. (1993): *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen*, in: A. Héretier (Hrsg.): *Policy-Analyse*, Opladen.
- Senghaas, D. (Hrsg.) (1997): *Frieden machen*, Frankfurt/M.
- WBGU (1996): *Welt im Wandel: Herausforderung für die deutsche Wissenschaft. Jahresgutachten 1996*, Berlin/Heidelberg.
- WBGU (2000): *Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik. Jahresgutachten 2000*, Bremerhafen.
- Wolf, K. D. (1994): *Regimeanalyse*, in: A. Boeckh (Hrsg.): *Internationale Beziehungen. Lexikon der Politik*, Band 6, München.
- Young, O. R. (1999): *Governance in World Affairs*, New York.
- Young, O.R. (2002): *The Institutional Dimensions of Environmental Change*, Cambridge.
- Zimmer, A. (2002): *NGOs als Akteure einer internationalen Zivilgesellschaft*, in: Ch. Frantz/A. Zimmer (Hrsg.): *Zivilgesellschaft international. Alte und neue NGOs*, Opladen.
- Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt/M.
- Zürn, M. (2001): *Entgrenzung und Regieren. Über das Elend des methodologischen Nationalismus*, Bremen (Manuskript).
- Zürn, M. (2002): *Global Governance under Legitimacy Pressure*, Bremen: Institut für Interkulturelle und Internationale Studien.