

Global Governance - Zur Karriere eines politikwissenschaftlichen Begriffs

von Dr. Achim Brunnengräber¹

1. Der Diskurs über Global Governance

Global Governance wird im Diskurs über Weltpolitik vor allem als Schlagwort benutzt und bleibt dabei meist merkwürdig unbestimmt. Für den englischen Begriff existiert im Deutschen auch keine eindeutige Entsprechung. Governance lässt sich am ehesten noch mit Steuerung oder Leitung übersetzen. Meist aber wird in Zusammenhang mit Global Governance von “Weltordnungspolitik” oder von “internationaler Strukturpolitik” gesprochen. In der Entwicklungspolitik trifft man häufig auch auf den Begriff “Regierungsführung” im Zusammenhang mit “good governance.” Auf Grund der sprachlichen Uneinheitlichkeit, in der sich auch unterschiedlich inhaltliche Positionen widerspiegeln, ist die Auseinandersetzung mit den verschiedenen Global Governance-Konzepten erforderlich, um zu einem besseren Verständnis des Begriffs zu gelangen. Sie werden deshalb hier vorgestellt, um daraufhin die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Konzepte herausarbeiten zu können. Schließlich werden die realpolitischen Implikationen des politikwissenschaftlichen Begriffs vorgestellt. Zunächst werden aber noch drei Varianten bzw. Verwendungen des Begriffs idealtypisch voneinander unterschieden.

Erstens kann Global Governance als begriffliches Instrumentarium herangezogen werden, um die im weitesten Sinne *politischen* Prozesse der Globalisierung empirisch-analytisch und zeitdiagnostisch zu erfassen. Es geht hierbei um die Identifizierung und Analyse von Veränderungen des Politischen, die mit den herkömmlichen sozialwissenschaftlichen Kategorien nicht mehr erfasst werden können. Dazu zählt vor allem die Analyse der internationalen Politik, die bisher stark auf (national-)staatliche Akteure und Regierungen fixiert blieb. Andere wichtige Akteure wie z.B. Transnationale Unternehmen (TNCs) und vor allem NGOs, die seit Beginn der 90er Jahre eine immer wichtigere Rolle spielen, wurden genauso vernachlässigt wie die Vielzahl der netzwerkförmigen Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren.

Gleichzeitig reflektiert der Begriff die Verschiebungen der verschiedenen *räumlichen Handlungsebenen* des Politischen, wie sie u.a. im Bedeutungszuwachs regionaler-lokaler Politiken im globalen Standortwettbewerb zum Ausdruck kommen. Mit Global Governance könnte die Theorie

¹ Der nachfolgende Text wurde ursprünglich zusammen mit Christian Stock (Informationszentrum 3welt, Freiburg) für eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung und der NGO Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED, Bonn) verfasst. Er wurde von mir für die AG “Global Governance” der Enquete-Kommission “Globalisierung der Weltwirtschaft” überarbeitet, gekürzt und aktualisiert. Die Studie liegt als Buchpublikation vor: Brand, Ulrich; Brunnengräber, Achim; Schrader, Lutz; Stock, Christian; Wahl, Peter (2000): Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot.

besser mit der Praxis der neuen globalen Akteurskonstellationen in Einklang gebracht werden. Von verschiedenen theoretischen Schulen der internationalen Politik, wie z.B. der Regimetheorie, werden bereits erste Anstrengungen unternommen, die Lücken in der eigenen, allzu nationalstaatlich fokussierten Problemwahrnehmung und -verarbeitung mit der Integration des neuen Begriffs zu schließen (vgl. z.B. Levy et al. 1995; Hasenclever et al. 1997; Zürn 1987, 1998). Die Chance einer solchen empirisch-analytischen Begriffsverwendung liegt darin, dass sie realitätsnahe Problemanalysen ermöglicht und diese begrifflich wie theoretisch verdichtet. Gleichzeitig besteht aber auch die Gefahr, bei der bloßen Beschreibung neuer Strukturen und Prozesse stehen zu bleiben und somit zu deren positivistischer Festschreibung beizutragen (**empirisch-analytische Variante**).

Zweitens erklärt sich die Bezugnahme auf Global Governance in Zeiten politischer Unübersichtlichkeit, zunehmender sozialer Ungleichheiten und ökologischer Krisen aus dem Bedürfnis nach einer begrifflichen, theoretischen und normativen (Neu-)Orientierung von Weltpolitik. Aus dieser Warte wird Global Governance zum Leitbild, das vor allem politische Orientierungshilfe bietet und Lösungsmöglichkeiten der Globalisierungskrisen verspricht bzw. einleiten soll. Die Verweise auf bereits bestehende politische Leitbilder, wie sie im Umweltbereich im Diskurs über nachhaltige Entwicklung oder in der Agenda 21 formuliert wurden, passen sich reibungslos in dieses normative (zugleich aber auch handlungsorientierte) Begriffsverständnis ein. Ein weiteres wesentliches Moment sind die global agierenden NGOs und ihre transnationalen Netzwerke. Sie lassen aus Sicht einiger Protagonisten von Global Governance auf kosmopolitische Demokratieformen und neue bzw. weitreichende Problemlösungskonzepte hoffen (**emphatische Variante**).

Drittens stellt Global Governance einen politisch-strategischen Reformansatz dar, der als wichtiger Versuch der Neugestaltung von Staatlichkeit im Prozess der Globalisierung verstanden werden muss. Diese Variante von Global Governance ist stark sozialdemokratisch geprägt – weniger im engeren Sinne einer Parteiprogrammatik, als vielmehr im weiteren Sinne einer Orientierung an sozialdemokratischen Grundüberzeugungen. Insbesondere die institutionalisierte Linke greift gerne auf diese Variante von Global Governance zurück, weil der Begriff einen strategischen Ansatz zu bieten scheint, um dem hegemonialen Wirtschafts- und Politikmodell des Neoliberalismus operationalisierbare Alternativen entgegenzusetzen. Auffallend ist dabei die zunehmende Verzahnung der realpolitischen Anstrengungen zur Erneuerung der Sozialdemokratie mit den sozialwissenschaftlichen Ausarbeitungen, die zur theoretischen Unterfütterung dieses Projekts herangezogen werden. Die jeweiligen Interessenübereinstimmungen und die spezifische Perspektivität dieses Zusammenspiels bleiben allerdings – gewollt oder ungewollt – nicht selten hinter dem Anspruch der Wissenschaftlichkeit verborgen (**politisch-strategische Variante**).

Im Vordergrund sollen hier die emphatischen und politisch-strategischen Varianten stehen. Dies hat zwei Gründe: Zum einen sind diese beiden Varianten im öffentlichen und wissenschaftlichen Diskurs weitaus stärker wahrgenommen worden als die empirisch-analytische bzw. zeitdiagnostische Variante. Zum anderen dienen diese Konzepte ausdrücklich der Beeinflussung und Beratung von Akteuren und Politiken, etwa in den Bereichen (Welt-)Umweltpolitik, (Welt-)Friedenspolitik oder politischer Steuerung der Weltökonomie. Mit den Konzepten werden nicht nur Leitbilder und Visionen formuliert, sondern zum Teil konkrete Handlungsanweisungen gegeben. Aufgrund der explizit politikberatenden Funktion und des damit verbundenen "Agenda Setting" lohnt eine Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen besonders.

Hier wird aber auch bereits deutlich, dass sich die Konzepte nicht immer eindeutig einer der genannten Begriffsvarianten zuordnen lassen. Meist treten Mischformen auf, in denen

unterschiedliche Akzentuierungen vorgenommen werden. So weist die politisch-strategische Variante zwar große Übereinstimmungen mit der emphatischen Orientierung auf, unterscheidet sich aber von letzterer darin, dass der Schwerpunkt auf politische Handlungsanleitungen gelegt und insbesondere die Restrukturierung von Staatlichkeit als Ziel formuliert wird.

1.1. Historische Vorläufer: Die Neue Weltwirtschaftsordnung, der Brandt- und der Brundtland-Bericht

Versuche zur politischen Regulierung der Weltwirtschaft sind nach den Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise 1929 und der beiden Weltkriege zunehmend bedeutsam geworden. Neben der Gründung der UNO ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Errichtung von internationalen Regimen und Institutionen zu nennen. Die Einführung des Bretton-Woods-Systems ab 1944 kann als ein erster Versuch angesehen werden, in einem zunächst auf die Währungspolitik beschränkten Bereich die (wirtschafts-)politische Steuerung der Weltökonomie zu ermöglichen. Mit der Gründung von IWF und Weltbank, den GATT-Abkommen und schließlich der Errichtung der WTO kam es zur Installierung von supranationalen Instanzen, die durchaus Elemente dessen bergen, was heute begrifflich unter Global Governance verstanden wird. War das Bretton-Woods-System zunächst einer keynesianischen Stabilitätspolitik und dem Wiederaufbau der vom Zweiten Weltkrieg beschädigten Volkswirtschaften verpflichtet, so setzte sich in den 70er Jahren ein neoliberales Verständnis von politischer Regulierung der ökonomischen Globalisierung durch, das nur mehr das reibungslose Funktionieren des Weltmarktes nach den Vorgaben der OECD-Ökonomien sichern soll.

Realpolitisch wirkungsloser waren die globalen wirtschaftspolitischen Regulierungsansätze, die in der Folge der UNCTAD-III-Konferenz 1972 unter dem Titel "Neue Weltwirtschaftsordnung" diskutiert wurden (vgl. Matthies 1980). Die Entwicklungsländer forderten vor allem in den 70er Jahren ein neues Ordnungssystem der Weltökonomie, das ihren Interessen besser Rechnung tragen sollte. Die durch die UN-Vollversammlung verabschiedeten Erklärungen blieben allerdings auf allgemeine Forderungen wie die nach der Anerkennung der Entwicklungsländer als vollwertige und gleichberechtigte Partner der internationalen Gemeinschaft beschränkt.

Wenig Veränderungen der realen (Welt-)Politik bewirkte auch das als Brandt-Bericht bekannt gewordene Abschlussdokument der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen, wie im Jahr 2000 - zwanzig Jahre nach seinem Erscheinen - konstatiert werden muss (Bericht der Nord-Süd-Kommission 1980; zu seiner Wirkungsgeschichte vgl. Nuscheler (Hrsg.) 2000). Obwohl die Nord-Süd-Kommission unter ihrem Vorsitzenden Willy Brandt ein "Kompendium für verantwortungsbewusstes globales Denken" (Johannes Rau) vorlegte und dabei nicht müde wurde, die Notwendigkeit interdependenter globaler Friedens-, Entwicklungs- und gerechter Wirtschaftspolitik zu betonen, haben sich die "alarmierenden" Zukunftsaussichten, die von der unabhängigen Kommission dargelegt wurden, nicht nur nicht gebessert, sondern in mancher Hinsicht sogar noch dramatisch zugespitzt: Die weltweite Armut ist gewachsen, Entwicklungshilfe fließt immer spärlicher, das Wettrüsten hat trotz der Auflösung der bipolaren Weltordnung nicht aufgehört und das Umdenken der Industrieländer in Richtung "gerechter Entwicklung" ist bisher ausgeblieben.

Ein weiterer Vorläufer der Global Governance-Konzepte war der 1987 veröffentlichte Bericht "Our Common Future". Er wurde von der durch die UN eingesetzten World Commission on Environment and Development verfasst und in Anlehnung an den Namen der Kommissionsvorsitzenden weltweit als Brundtland-Report bekannt (deutsch: Hauff 1987). Zwar hatte der Bericht einen eingegrenzten Problembereich (Umwelt und Entwicklung) zum Inhalt und bewegte sich daher auf einem klar

abgesteckten "policy"-Feld, aber die Betonung weltumspannender und kooperativer Lösungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer sowie der Entwurf eines normativ geprägten Leitbildes zur Bewältigung der globalen Umweltkrise weisen große Ähnlichkeiten mit den später entstandenen Global Governance-Konzepten auf. Auch mit dem Brundtland-Report wurde ein politisch-strategischer, emphatischer wie auch empirisch-analytischer Begriff ("sustainable development") popularisiert, dessen öffentliche Wirkung weit über die Bedeutung des Berichtes selbst hinausreichte.

Mit den Weltproblemen in ihrer gesamten Bandbreite befasste sich schließlich der 1991 erschienene Bericht des Club of Rome mit dem Titel "The First Global Revolution" (deutsch: King & Schneider 1992). Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes traten nach Ansicht des Club of Rome viele Probleme stärker zu Tage, die zuvor von diesem Konflikt überlagert worden waren. Zugleich wurde das bisherige Versagen staatlicher Politik bei der Lösung globaler Probleme konstatiert. Daher fordert der Club of Rome unter Rekurs auf den Begriff Governance eine "gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen" (ebd.: 123). Der Bericht nimmt mit seiner Mischung aus Problemanalysen und -lösungsvorschlägen, die allerdings nicht systematisiert werden, zahlreiche Argumentationsfiguren vorweg, die in den später veröffentlichten Governance-Konzeptionen ausformuliert und verdichtet wurden.

1.2. Grundüberlegungen und Hintergründe der sozialwissenschaftlichen Debatte um Global Governance

Nach dem Scheitern des Realsozialismus wurde das Ende oder Scheitern der (Groß-) Theorien proklamiert (Menzel 1992), mit denen politische und sozio-ökonomische Ungleichheit und Exklusion im Weltmaßstab hätten erklärt werden können. Der Theorienotstand führte zur Rede von der "neuen Unübersichtlichkeit" (Habermas 1995, 1998) und insbesondere im Bereich der Entwicklungstheorie zur Lähmung der Debatte. Der Anfang der 90er Jahre einsetzende und sich zur Mitte der 90er Jahre intensivierende Globalisierungsdiskurs regte die Theoriebildung jedoch bald wieder an. Die schnelle Übernahme des Begriffes Globalisierung in den jeweiligen fachspezifischen Wortschatz ließ ihn jedoch häufig zu einer analytisch wenig hilfreichen Worthülse werden, mit der alles und nichts zum Ausdruck gebracht werden konnte.

Im Kontext der Globalisierungsdebatte wurden aber auch längst überfällige sozialwissenschaftliche und ökonomische Debatten und Analysen angestoßen, die zu einem besseren Verständnis transnationaler Prozesse und Strukturen beitragen können (für einen Überblick vgl. Altvater & Mahnkopf 1999⁴: 49ff.). Die zentralen Fragen, die in mittlerweile unzähligen Publikationen gestellt werden, betreffen das Verhältnis von Staat, Gesellschaft, Markt und internationalem Institutionensystem. Welche Rolle spielt die internationale Politikebene und das internationale Institutionensystem? Bilden sich dort ganz neue Formen von Staatlichkeit heraus? Muss die Globalisierung und die damit einhergehende Denationalisierung als "Chance" verstanden werden (Zürn 1998)? Oder gilt das Gegenteil? Wird der territoriale und souveräne Nationalstaat durch die Prozesse der Globalisierung ausgehöhlt, deterritorialisert und entgrenzt (vgl. u.a. Albert 1996; Altvater & Mahnkopf 1996 und 1999; Röttger 1997a)? Ist der Staat zur Ohnmacht im Kampf gegen die (behauptete) Abkoppelung der Weltwirtschaft von der politischen Regulierung verdammt? Oder steht er im Dienste der Herrschenden, der Transnationalen Konzerne und anderer "Global Player"? Dann aber wäre es der Staat selbst, der über den verlängerten Arm der inter- und supranationalen Instanzen das neoliberale Projekt vorantreibt und als wichtiger Akteur auf der internationalen Bühne unter Konkurrenzbedingungen die Herstellung seiner Wettbewerbsfähigkeit zu realisieren versucht

(vgl. dazu Hirsch 1995, 1998). Steht er dann aber nicht in enger Interaktion mit dem Markt, was der These widerspräche, der Staat habe gegenüber dem Markt das Primat verloren (vgl. u.a. Hübner 1998; Krätke 1999)?

Ungeachtet der Verzahnung von Staat und Markt, von Politik und Ökonomie, die sicherlich in einzelnen Politikfeldern ganz unterschiedlich ausfällt, scheinen solche und ähnliche Fragen in vielen politikwissenschaftlichen Analysen schon beantwortet zu sein. Weithin wird angenommen, dass der Staat an Handlungsfähigkeit und Souveränität eingebüßt hat. Daraus wird konsequenterweise eine Krise des Regierens abgeleitet, die sogar die "OECD-Welt" in Schwierigkeiten bringe (Zürn 1998). Folglich gehört die Forderung nach der Rückgewinnung der nationalstaatlichen Steuerungsfähigkeit und nach politischem "Re-embedding" (Ruggie 1997) verselbstständigter ökonomischer Prozesse – zumindest im dominanten Teil der kritisch-sozialwissenschaftlichen Globalisierungsdebatte – zum rhetorischen Standortrepertoire.² Diese Grundannahme ist auch in der Global Governance-Debatte zentral. Sie motiviert zu erheblichen wissenschaftlichen Anstrengungen, bei denen die Suche nach einer Politik im Vordergrund steht, durch die den davon galoppierenden Märkten wieder die Zügel angelegt werden könnten. Realpolitisch sei dieser Versuch, um mit Habermas einen der prominentesten Vertreter dieser Position anzuführen, gleichwohl noch nicht einmal zu einem Projekt gereift:

"In einer stratifizierten Weltgesellschaft scheinen sich aus der asymmetrischen Interdependenz zwischen entwickelten, neu industrialisierten und unterentwickelten Ländern *unversöhnliche* Interessengegensätze zu ergeben. Andererseits trifft diese Perspektive nur so lange zu, wie es keine institutionalisierten Verfahren transnationaler Willensbildung gibt, die global handlungsfähige Akteure nötigen, ihre je eigenen Präferenzen um Gesichtspunkte einer ‚Global Governance‘ zu erweitern" (Habermas 1998: 76).

Wenngleich die Konturen eines neuen politischen Projektes auch aus der Sicht seiner Befürworter noch unscharf bleiben, besteht doch Konsens darüber, dass der Kreis der zu berücksichtigenden Akteure für ein solches Projekt erweitert werden muss. Oder anders formuliert: Während in den 70er Jahren die Vorstellung des politisch regulierenden Subjekts im Singular dominant war (der Nationalstaat bzw. seine Regierung), ist in den 90er Jahren das regulierende Subjekt für Governance allenfalls im Plural, als vernetzte Einheit verschiedenster Akteure und räumlicher Ebenen vorstellbar (Altvater & Mahnkopf 1999: 511). Dies soll den neuen und erweiterten Handlungsräumen sowie der Komplexität der neuen politischen Prozesse und Strukturen entsprechen, die sich anhand der Dreiteilung von Politik in "*policy*", "*polity*" und "*politics*" genauer konturieren lassen (Walk & Brunnengräber 2000):

- Veränderungen der ***policies*** (Politikfelder, Problemstellungen und Inhalte): Neue Probleme bzw. komplexe Themen stehen auf der politischen Agenda, die sich nicht mehr ohne weiteres einzelnen Politikfeldern und Politiken zuordnen lassen. Hierzu zählen etwa die Rolle der internationalen Finanzmärkte oder die Klima- und Biodiversitätspolitik, die gleichzeitig ökonomische, umweltpolitische, soziale und gender Aspekte berühren.
- Veränderungen der ***polity*** (Institutionen, Akteure und Strukturen): Im Zuge der Diffusion von Politikfeldern, der Entstehung von Problemen mit globaler Reichweite und der Veränderung bzw. Neuschaffung von Institutionen stellt sich die Frage nach der adäquaten Politikebene (lokal-

² Weit aus differenzierter hinsichtlich des Verhältnisses von Politik und Ökonomie argumentieren etwa Hübner 1998 und Röttger 1997a. Für einen Überblick vgl. Altvater & Mahnkopf 1999.

national-international), auf der die Bearbeitung dieser Probleme erfolgen soll. In den internationalen Institutionen erfahren außerdem Transnationale Konzerne (TNKs), NGOs, die Wissenschaft oder die Medien als Bestandteil des Politischen zunehmend Beachtung.

- Veränderungen der **politics** (Handlungsformen, Prozesse und Konflikte): Die neuen Problemstellungen und die Ausdifferenzierung der Handlungsarenen sowie die Strukturveränderungen gehen mit neuen Politikformen einher. Hierarchisch-majoritäre Politikstile, wie sie staatliches Handeln weithin prägen, und wettbewerbsorientiertes Handeln, wie es den Markt auszeichnet, werden um netzwerkförmige Kooperationsbeziehungen und Verhandlungssysteme ergänzt. Im Zuge dieser Entwicklung entstehen sowohl neue Formen der Kooperation als auch neue Konflikte.

Insbesondere die großen UN-Konferenzen zwischen 1992 und 1997 wurden in diesem Kontext als qualitativ neuer Schritt im Prozess der Lösung von globalen Problemen gesehen.³ Durch sie sollten die Normen, Regeln und Institutionen der bisherigen ‚Staatenwelt‘ und ihrer internationalen Regime um neue Werte und prozessuale Regeln der Weltgesellschaft ergänzt werden (kritisch hierzu Brunnengräber 1998: 73ff.). Die Weltkonferenzen gaben vielen zu der Hoffnung Anlass, dass der territoriale Staat und die Diplomaten von Regierungen nicht mehr das alleinige und unangreifbare Monopol der Gestaltung der internationalen Beziehungen besitzen: NGOs müssten unbedingt daran beteiligt werden. Eine darüber hinaus reichende Vision sowie Handlungsschritte, die der Dynamik der Weltkonferenzen Dauerhaftigkeit hätten verleihen können und zugleich als Gegenentwurf zum Neoliberalismus tragfähig gewesen wären, fehlten jedoch. In dieses Vakuum stößt der Global Governance-Diskurs.

2. Die Hauptprotagonisten des Konzepts von Global Governance

Der Begriff Global Governance hat mehrere Urheber und Hauptprotagonisten. An erster Stelle ist James Rosenau zu nennen, der den Begriff der Governance zwar nicht als erster in die internationale Diskussion einbrachte⁴, dessen gemeinsam mit Ernst-Otto Czempiel 1992 herausgegebener Sammelband „Governance without Government: Order and Change in World Politics“ jedoch zu einem zentralen Referenzpunkt aller Veröffentlichungen zum Thema wurde.⁵

Popularisiert wurde der Begriff Global Governance jedoch vor allem durch die Commission on Global Governance (CGG). Sie wurde auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Er hatte 1990 namhafte Politiker aus der ganzen Welt nach Königswinter eingeladen, u.a. Mitglieder der Palme-Kommission (Independent Commission on Disarmament and Security Issues), der Brundtland-Kommission (International Commission on Environment and Development) und der Nord-Süd-Kommission. Sie sollten nach dem Ende der Blockkonfrontation und im Hinblick auf neue globale Probleme Visionen zur Regierbarkeit der Welt erarbeiten. Nachdem dieser Kreis mit der „Stockholm Initiative“ erste Ergebnisse vorlegte, wurde schließlich 1991 die Commission on Global Governance formell

³ (1) UNCED - UN-Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro 1992; (2) WCHR - World Conference on Human Rights, Wien 1993; (3) ICPD - International Conference on Population and Development, Kairo 1994; (4) WSSD - World Summit for Social Development, Kopenhagen 1995; (5) WCW - World Conference on Women, Peking 1995; (6) Habitat II - Conference on Human Settlements, Istanbul 1996; (7) WFS - World Food Summit, Rom 1996; (8) UNGASS – UN General Assembly Special Session.

⁴ Vorher verwendeten das Governance-Konzept z.B. Ruggie (1975), Cleveland (1988) oder Myers (1988).

⁵ Der Titel „Governance without Government“ ist dem zweiten Text des Bandes entlehnt, der von K. J. Holsti verfasst wurde und die „Polyarchy in nineteenth-century European International Politics“ zum Thema hat.

eingerichtet. Die Ergebnisse dieser von Ingvar Carlsson geleiteten und unter dem Dach der UN arbeitenden Kommission wurden 1995 in dem Bericht "Our Global Neighbourhood" (Commission on Global Governance 1995) zusammengefasst. Die deutsche Übersetzung erschien unter dem Titel "Nachbarn in Einer Welt" und wurde von der Stiftung Entwicklung und Frieden herausgegeben (SEF 1995).

Die SEF war 1986 ebenfalls auf Initiative von Willy Brandt gegründet worden. Vorsitzender des Stiftungskuratoriums ist der Ministerpräsident Nordrhein-Westfalens. Zu den Vorstands- bzw. Beiratsmitgliedern zählen u.a. Dieter Senghaas und Franz Nuscheler, der wiederum Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden in Duisburg (INEF) ist. So erklärt sich auch, dass der Bericht der CGG in Deutschland vor allem vom INEF aufgegriffen, moduliert und – insbesondere was die Handlungsempfehlungen betrifft - konkretisiert wurde. Franz Nuscheler und Dirk Messner ist es zu verdanken, dass der Begriff öffentlich und im wissenschaftlichen Diskurs in Deutschland bekannt gemacht wurde. Zahlreiche Aufsätze wurden von den beiden Protagonisten des Konzeptes in wichtigen Sammelbänden und Zeitschriften publiziert. Die zukunftsgerichtete Botschaft, auf die im politischen Diskurs abgezielt wurde, war dabei die folgende: Die nationale Politik habe an Steuerungsfähigkeit verloren und solle diese über eine neue internationale Architektur der Global Governance zurückgewinnen.

Hier lassen sich Parallelen zu der *Gruppe von Lissabon* ziehen, deren Arbeit von Riccardo Petrella von der Katholischen Universität von Leuven (Belgien) koordiniert wurde. Ihre Veröffentlichung über die "Grenzen des Wettbewerbs", die 1997 auch auf deutsch erschienen ist, fasst die kollektive Arbeit der Gruppe zwischen 1992 und 1993 zusammen. Darin weisen die WissenschaftlerInnen, PolitikerInnen und MultiplikatorInnen aus Westeuropa, Japan und Nordamerika, die der Gruppe angehörten, das herrschende Credo der Wettbewerbsfähigkeit zurück und argumentieren wie das INEF gegen das neoliberale Paradigma.

2.1. James Rosenaus Analyse von Global Governance

Rosenau ist der bekannteste Vertreter eines zeitdiagnostischen und empirisch-analytischen Konzeptes von Global Governance. Emphatische, politisch-strategische und lösungs- bzw. handlungsorientierte Ansätze werden von ihm nur am Rande formuliert. Ihm geht es vor allem um die politikwissenschaftlich-analytische Unterscheidung von "Government", das auf formeller, gesetzlich definierter und mit polizeilicher Gewalt ausgestatteter Autorität beruht, und "Governance", die als "system of rule" bei Abwesenheit von zentraler Durchsetzungsgewalt anzusehen ist (Rosenau & Czempiel 1992: 4ff.). Er definiert daher:

"Global Governance bezieht sich auf mehr als auf die formalen Institutionen und Organisationen, durch die das Management der internationalen Beziehungen aufrechterhalten wird, oder auch nicht ... Global Governance bedeutet Ordnungssysteme (systems of rule) auf allen Ebenen menschlichen Handelns einzubeziehen - von der Familie bis zur internationalen Organisation - bei denen die Verfolgung von Zielen durch die Ausübung von Kontrolle transnationale Auswirkungen hat." (Rosenau 1995: 13).

Die Breite dieser Definition wird von Rosenau ausdrücklich gerechtfertigt, da es seiner Meinung nach falsch ist, ausschließlich formale Institutionen auf der nationalen und internationalen Ebene in die Regelungssysteme einer Governance einzubeziehen. Dies ist auch der Grund dafür, warum er die Herausbildung einer Weltordnung – im normativen Sinne verstanden als Garant von Stabilität und

Kohärenz – für eher unwahrscheinlich hält. Am wahrscheinlichsten verdichten sich seiner Ansicht nach die Governance-Strukturen in einem evolutionären, d.h. nicht politisch gesteuerten Prozess der Selbstorganisation, also “bottom up” (ebd. 1995: 17). Die normativen und politischen Programme von Global Governance, wie sie von der CGG und dem INEF vertreten werden (s.u.), greifen bei Rosenau daher auch keine Handlungsanleitungen auf, sondern die Darstellung von realen Veränderungsprozessen im internationalen System und die Auflistung von (möglichen) Akteuren und Prozessen. Dazu zählt Rosenau neben den bestehenden Staaten, internationalen Regimen und Institutionen so unterschiedliche Akteure wie NGOs, TNKs, soziale Bewegungen, Netzwerke (*cross-border coalitions*), Städte und Mikroregionen oder transnationale kriminelle Vereinigungen (ebd. 1995: 20ff.).

2.2. Bericht der Commission on Global Governance: Globale Nachbarschaft

Die CGG stellte in ihrem 1995 erschienenen Bericht (SEF 1995) zunächst die Transformationsprozesse der vorherigen Jahrzehnte dar. Die wesentlichen Veränderungen seit der Gründung der UN sieht sie im Ende der Blockkonfrontation, in der (politischen) Entkolonialisierung, der Revolution im Kommunikationswesen, im hohen Wachstum der weltweiten Produktivität und im Trend zum integrierten Weltmarkt (SEF 1995: 9ff.). Die bestehenden Institutionen hält die CGG für unzureichend und überfordert, um die im Zeitalter der Globalisierung entstandenen Probleme wie weltwirtschaftliche Instabilität, Armut, Umweltzerstörung und Gewalt zwischen und in den Staaten zu bewältigen.

Aus dieser Situationsbeschreibung leitet die CGG die Notwendigkeit weitreichender Reformen des internationalen Systems und darauf aufbauend Handlungsempfehlungen für die Errichtung von Global Governance-Strukturen ab und fordert: “Kein Staat kann Fortschritte machen und Unsicherheit und Not andernorts unbeachtet lassen. Wir müssen unsere globale Nachbarschaft miteinander teilen und sie stärken, so dass sie für alle unsere Nachbarn lebenswert zu werden verspricht” (SEF 1995: xxii).

Staaten und Regierungen sollen auch weiterhin die wichtigsten öffentlichen Institutionen zur Behandlung von Fragen bleiben, die die Welt als Ganzes betreffen. Es geht der CGG ausdrücklich nicht um die Herstellung einer Weltregierung oder eines Weltföderalismus, weil sie hierbei Demokratiedefizite befürchtet. Vielmehr plädiert sie für möglichst breite Kooperation zur Problemlösung. Das kann ebenso in Form eines Zweckverbandes mehrerer Städte oder einer nachbarschaftlichen Kooperative zum Bau und zur Instandhaltung einer Wasserleitung erfolgen als auch durch die Ergänzung des Systems der internationalen Beziehungen durch NGOs, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne, den globalen Finanzmarkt oder globale Massenmedien. Dementsprechend breit fällt die Interpretation von Governance aus:

”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” (SEF 1995: 4).

Dieses vage, teils korporatistische, teils auf Vorstellungen von “checks and balances” aufbauende Verständnis von Global Governance wird auch in den vier darauffolgenden Kapiteln des Berichts

kaum näher konkretisiert. Das Hauptaugenmerk liegt auf der internationalen Ebene und den dort angesiedelten Institutionen unter besonderer Berücksichtigung der UN. Die Vorschläge in Kapitel III (SEF 1995: 85ff.) richten sich vor allem an den Sicherheitsrat der UN, der u.a. aufgefordert wird, Krisen frühzeitiger zu erkennen und bei Sanktionen einen exakten und zielgerichteten Ansatz zu verfolgen. Für jede Operation sollten dabei Beratungsausschüsse unter der Einbeziehung von Ländern gebildet werden, die Truppen bereitstellen. Alle anderen Vorschläge in diesem Kapitel haben einen appellativen, nicht selten in die Nähe von nichtssagenden Allgemeinplätzen geratenden Charakter, wie er beispielsweise in folgender für den Bericht typischen Aussage zum Ausdruck kommt: "Die Sicherheit von Menschen und die Sicherheit des Planeten sollten neben der Sicherheit von Staaten Ziele einer globalen Sicherheitspolitik sein" (SEF 1995: 145).

Konkreter sind die Vorschläge in Kapitel IV über das "Management der wirtschaftlichen Interdependenz". Hier wird die Einrichtung eines Rates für Wirtschaftliche Sicherheit (RWS) im Rahmen der UN empfohlen, der eine politische Führungsrolle übernehmen und den "Konsens in weltwirtschaftlichen Fragen sowie einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung" fördern soll. Der RWS soll unter Einschluss der größten Volkswirtschaften "repräsentativ zusammengesetzt und nicht größer als der reformierte Sicherheitsrat sein." Er soll mit bestehenden Institutionen wie IWF, WTO etc. eng kooperieren und die Vereinbarkeit der politischen Ziele multilateraler Wirtschaftsinstitutionen sichern.

Weitere zentrale Vorschläge in Kapitel IV betreffen die WTO, die neue "Regeln zur Stärkung des globalen Wettbewerbs erlassen und ein Amt für Globalen Wettbewerb als Aufsichtsbehörde einrichten" soll (SEF 1995: 247). WTO und UN sollen zudem gemeinsam "deutlichere Regeln für internationale Investitionen aufstellen, durch die Direktinvestitionen erleichtert werden" (ebd.). Auch die Stärkung des IWF bei gleichzeitiger Demokratisierung wird von der CGG gefordert, um "im Rahmen eines aktiveren Bemühens um politische Konvergenz die Politik in den großen Volkswirtschaften zu überwachen" (SEF 1995: 247).

Im Bereich der Umweltpolitik fordert die CGG eine starke internationale Unterstützung der beim UNCED-Umweltgipfel 1992 verabschiedeten Agenda 21. Die Regierungen sollten außerdem "eine Umweltpolitik verfolgen, die maximalen Gebrauch von marktwirtschaftlichen Instrumenten, einschließlich Umweltsteuern und handelbaren Zertifikaten, macht" und sich zur "Anwendung des Verursacherprinzips verpflichten" (SEF 1995: 249).

Kapitel V hat die Reform der UN zum Inhalt, insbesondere die Erweiterung des Sicherheitsrates und die Neubelebung der Generalversammlung (SEF 1995: 332). Die Stärkung der weltweiten Rechtsstaatlichkeit - wie in Kapitel VI gefordert - soll über die Stärkung des Völkerrechts und seine Durchsetzung im Rahmen eines zu schaffenden internationalen Strafgerichts erfolgen. Dessen Urteile sollten, falls nötig, vom Sicherheitsrat durchgesetzt werden.

Neben diesen "policy"-orientierten Vorschlägen zur Gestaltung der Global Governance setzt sich die CGG auch mit den dazu nötigen Akteuren und Strukturen (polity) auseinander. Bei der Herstellung des konsensualen, normativ begründeten Gleichgewichts in der Weltpolitik wird der Zivilgesellschaft eine spezifische Rolle neben Markt und Staat zugewiesen. Bestehend aus Wirtschafts- und Berufsverbänden, Gewerkschaften, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsgruppen soll sie als unabhängiges Kontrollorgan, als Frühwarnsystem und Informationsquelle an der internationalen Politik beteiligt sein (SEF 1995: 281ff.). Das "Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft" ist für die CGG "Ausdruck der gewachsenen Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen, ihr Leben selbst zu gestalten" (SEF 1995: 369).

Im darauf folgenden Satz lässt die CGG keinen Zweifel daran, dass die Staaten "Hauptakteure" der neuen Ordnungspolitik bleiben sollen, sie müssten "jedoch mit anderen zusammenarbeiten". Diese Rolle als maßgebliche Instanz teilen die Staaten mit den UN, über die es an anderer Stelle heißt: "Wir sind zu der festen Überzeugung gelangt, dass die Vereinten Nationen innerhalb einer Weltordnungspolitik weiterhin eine zentrale Rolle spielen müssen ... Sie können ... als zentraler Mechanismus dienen, in dessen Rahmen die Staaten sich gegenseitig unter Einbeziehung anderer Teile der Gesellschaft zur multilateralen Behandlung globaler Angelegenheiten verpflichten." (SEF 1995: 8). Angesichts dieses Bekenntnisses der CGG zur Dominanz von Staaten und zum UN-System in einer Global Governance ist die Betonung der Notwendigkeit einer politischen Führung folgerichtig: "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 Weltordnungspolitik 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" (SEF 1995: 388).

Als Beispiele für die gemeinte internationale Führung werden so unterschiedliche Entwicklungen wie die "von den Amerikanern angeführte Nachkriegsplanung" oder die jüngsten "Bewegungen für Umwelt, für Frauenrechte ... und Menschenrechte" angeführt. Führung ist in der CGG-Konzeption nicht nur ein Prozess, der auf höchster nationaler und internationaler Ebene angesiedelt ist, sondern alle Ebenen betrifft – von Bürgerbewegungen über transnationale Unternehmen und bis zu den Medien (SEF 1995: 391).

Durch die Vagheit der von der CGG vorgeschlagenen Maßnahmen und die Vermeidung der Benennung von Krisenursachen und vor allem deren Verursachern entsteht insgesamt "der Eindruck eines harmonischen Weltbildes" (Mürle 1998: 11). Das wiederum geht nicht zuletzt darauf zurück, dass es sich bei dem Kommissionsbericht – wie bei allen anderen UN-Berichten – um ein von vielen Beteiligten ausgehandeltes Kompromisspapier handelt, bei dem die Notwendigkeit, die Interessen der Partner nicht zu verletzen, aus nahezu jeder einzelnen Zeile herauszulesen ist.

Zwangsläufig ist der Ansatz der CGG daher von der Vorstellung geprägt, dass die Problembearbeitung durch die Verknüpfung der unterschiedlichen Interessenlagen und in einem dynamischen und komplexen Prozess interaktiver Entscheidungsfindung möglichst konfliktlos erfolgen kann, wenn sich nur die Idee eines "globalen Ethos der Bürger" durchsetzt. Dieses globale Ethos, das auf universelle Werte wie Achtung vor dem Leben, Freiheit, Gerechtigkeit und Ausgewogenheit, gegenseitige Achtung, Hilfsbereitschaft und Integrität aufbaut und darüber hinaus nicht weiter bestimmt wird (SEF 1995: 56ff.), ist im CGG-Bericht – wenngleich es nicht offen ausgesprochen wird – die entscheidende Ressource zur Legitimierung von Global Governance.⁶ Aus diesem Grund kann der Governance-Begriff der CGG der oben genannten emphatischen Variante zugeordnet werden, wonach Global Governance ein mit großen Hoffnungen verbundenes politisches Projekt darstellt.

2.3. INEF-Konzept: Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit

Die Global Governance-Konzeption des INEF baut unübersehbar auf der Arbeit der CGG auf. Sie verwendet zahlreiche ähnliche Argumentationsfiguren und Begrifflichkeiten. Während jedoch von der CGG die Notwendigkeit der aufgeklärten politischen Führung besonders betont wird, steht in den

⁶ Dies geht nicht zuletzt darauf zurück, dass andere Legitimationsmechanismen wie z.B. direkte Wahlen auf internationaler Ebene nicht existieren. Allenfalls das Europaparlament kann als rudimentärer, auf die regionale Ebene beschränkter Versuch dazu angesehen werden.

Publikationen von Messner und Nuscheler (1996b, 1997) die Neugestaltung von Staatlichkeit im Vordergrund. Das INEF-Konzept versucht auch stärker als der CGG-Bericht den Begriff der Global Governance einzugrenzen. Global Governance ist nicht mit "global government" zu verwechseln, weil eine Weltregierung weder realistisch noch erstrebenswert ist (Messner & Nuscheler 1996b: 19). Auch eine Gleichsetzung des Begriffs mit 'Weltinnenpolitik'⁷ erscheint dem INEF problematisch, da hierfür ein Weltstaat vorhanden sein müsste. Als nicht unproblematisch wird schließlich der in der deutschen Übersetzung des CGG-Berichts verwendete Terminus "Weltordnungspolitik" bezeichnet. Global Governance muss deutlich vom Konzept der "Neuen Weltordnung" des US-Präsidenten Bush, sen., unterschieden werden. Ziel ist nicht die Gleichschaltung von Wirtschafts- und Politikmodellen. Global Governance bedeutet hier außerdem weder hierarchische Steuerung der Weltgesellschaft noch einfach die Summe der Aktivitäten von Nationalstaaten, sondern das Zusammenwirken von Akteuren und Aktivitäten von der lokalen bis zur globalen Ebene (ebd.: 20).

Aus diesem Verständnis heraus unterscheiden Messner und Nuscheler drei zentrale Merkmale: **Erstens** bedeute Global Governance "die Neudefinition von Souveränität, die – verstanden als selbstbestimmte Herrschaftsgewalt nach innen und außen – durch die Globalisierungsprozesse unterminiert wird. Das eigentlich Neue am Projekt von Global Governance ist die Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale, und globale Organisationen zur Lösung von Problemen, die die Nationalstaaten nicht mehr im Alleingang lösen können" (ebd.). **Zweitens** bedeutet Global Governance die "Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit durch internationale Regime mit verbindlichen Kooperationsregeln, die auf Verrechtlichung der internationalen Kooperation abzielen" (ebd.). **Drittens** impliziert Global Governance ein "Bewusstsein gemeinsamer Überlebensinteressen und steht für eine Interessen- und Außenpolitik, die sich normativ an einem Weltgemeinwohl orientiert." Globale Interdependenzen begründen einen "Imperativ zur internationalen Kooperation", der die Ratio und Ethik einseitiger nationalstaatlicher Macht und Interessenpolitik zur Mehrung eigener Vorteile in Frage stellt. Dies sei kein idealistisches Plädoyer für den Globalismus, sondern eine durchaus "realistische Neudefinition von Eigeninteressen" im Zeitalter der Globalisierung (ebd.: 21).

In der Absicht, die Governance-Konzeption der CGG zu präzisieren, entwerfen Messner und Nuscheler eine "Global Governance-Architektur", die aus sechs Ebenen besteht: aus Nationalstaaten, internationalen Regimen, regionalen Integrationsprojekten, UN-Organisationen, der Zivilgesellschaft und der lokalen Politik (Messner & Nuscheler 1997: 345ff.). Der Nationalstaat bleibt in dieser, die polity-Dimension von Global Governance abbildenden Architektur "die entscheidende Instanz, die Gemeinwohlinteressen wahrzunehmen" hat. Der Nationalstaat muss "aus aufgeklärtem Eigeninteresse nach einem Ordnungsmodell suchen, das ihm Handlungskompetenz zurückzugewinnen verspricht" (Messner & Nuscheler 1997: 339). In diesem Prozess verändert sich seine Rolle. Der Staat muss traditionelle Aufgaben abgeben, um seine Steuerungsfähigkeit zu stärken. Er wird zum Interdependenzmanager, der zwischen sich überlagernden Politikfeldern wie z.B. Wirtschaft und Umwelt und gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt; zum Moderator, der Such- und Lernprozesse initiiert, forciert und überwacht; zum Impulsgeber, der gegen Partikularinteressen wichtige Debatten und Anpassungsprozesse in Gang setzt; und vor allem zur gesellschaftlichen Integrationsinstanz, um zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken. Demnach übernimmt der Staat eine Scharnierfunktion, gewährt die Umsetzung international vereinbarter Maßnahmen und leistet zunehmend Koordinationsaufgaben innerhalb des internationalen Systems (ebd.: 346ff.).

⁷ Der Begriff Weltinnenpolitik wurde von Willy Brandt als Vorsitzender der Nord-Süd-Kommission während der siebziger Jahre in die Debatte gebracht.

Gedacht wird also an Staaten, die in der Lage sind, nach innen destruktive Wirkungen globaler Verhältnisse auf die nationalen Gesellschaften abzuwehren und nach außen Problemlösungskapazitäten zu entwickeln. Hierfür ist die Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale und globale Organisationen sowie auf nichtstaatliche Akteure zur Lösung von Problemen erforderlich, die der Nationalstaat nicht im Alleingang lösen kann. In dieser Konzeption werden Konturen einer Netzwerkgesellschaft deutlich, in der auch nichtstaatliche Institutionen und Privatunternehmen für die Entwicklung des Gemeinwesens Verantwortung übernehmen müssen (vgl. Messner 1995).

In den Ausführungen des INEF zu den internationalen Institutionen und Regimen ist auffällig, dass dem bestehenden UN-System eine gehörige Portion Skepsis entgegenschlägt (Messner & Nuscheler 1997: 351). Daher werden vor allem die Stärkung seiner Handlungsfähigkeit durch institutionelle Reformen und eine gesicherte Finanzausstattung herausgestellt. Als wichtige Bausteine der Governance-Architektur werden dagegen die internationalen Regime genannt, in denen sich Staaten durch vertragliche Vereinbarungen zur Lösung von Problemen verpflichten. Diese Regime sind zwar noch ein Flickwerk, aus dessen Verdichtung kann aber ein "Flickenteppich" entstehen (ebd.).

Die supranationale Integration ist ein weiterer Hauptbestandteil der Global Governance-Architektur. Die EU wird als "fortgeschrittenes Laboratorium für die Fähigkeit zu Global Governance" (ebd.: 351) dargestellt, weil nationale Engstirnigkeiten durch europäische Sichtweisen und wachsendes Gemeinschaftsbewusstsein ergänzt oder überlagert würden. Andererseits verdeutliche die EU aber auch alle Probleme von Global Governance: Bürokratisierung, Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme und Dominanz von Hegemonen. Näheres wird dazu allerdings nicht ausgeführt, obwohl die Machtasymmetrien unter den Nationalstaaten und organisatorische Probleme sowohl im Falle der EU als auch einer zukünftigen Global Governance eine wichtige Rolle spielen dürften.

Gleichzeitig tragen zur Entlastung der Nationalstaaten im INEF-Konzept "starke Regionen und Kommunen" bei, weil föderale Strukturen – wie sie in Deutschland über gute Ausgangsbedingungen verfügten – Vorteile gegenüber den "top-down-Politiken" zentraler Planungsstäbe hätten. Die Betonung der (transformierten) Rolle von Staatlichkeit in einer Global Governance wird indirekt deutlich in der Einschätzung der Zivilgesellschaft. Sie wird bei Messner und Nuscheler (ebd.: 349ff.) zur "Korrekturinstanz", die gegenüber "staatlichen Steuerungsansprüchen Kontroll- und Korrekturfunktionen wahrnehmen" soll. Da zivilgesellschaftliche Akteure in Problemfeldern aktiv sind, die der Staat nicht adäquat oder noch gar nicht aufgegriffen hat, und zur Herausbildung einer internationalen Öffentlichkeit beitragen, leisten sie einen "produktiven Beitrag zur politischen Steuerung" (ebd.).

Aus diesem Grundverständnis heraus wird Global Governance auf "fünf tragfähige Säulen" gestellt (vgl. Messner 1998a: 329ff.):

- die Welthandelsordnung, die Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards beinhalten soll;
- die internationale Wettbewerbsordnung, die den Interessen schwacher ebenso wie starker Volkswirtschaften Rechnung trägt;
- die Weltwährungs- und Finanzordnung, die Wechselkurse stabilisiert, kurzfristige Kapitalspekulationen begrenzt, Bankenaufsicht gewährleistet und für bessere Datentransparenz sorgt;

- die Weltsozialordnung, die durch einen internationalen Lastenausgleich die Risiken zu verringern versucht, die aus wachsendem Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung ganzer Weltregionen resultieren;
- die Weltumweltordnung zur Stärkung der Wirksamkeit globaler Umweltpolitik.

Erklärtes Ziel dieser Ordnungen ist, einen Rahmen zu bilden, damit die Märkte "ihre produktiven Kräfte ... entfalten können und diese in den Dienst einer sozialen und ökologisch verträglichen Entwicklung" stellen (ebd.: 359).

In späteren Veröffentlichungen differenzieren sich die Positionen der beiden INEF-Protagonisten aus. Nuscheler nimmt einen akteursspezifischen Blickwinkel ein, der herrschende Muster der Weltpolitik in Frage stellt: "Global Governance meint ... mehr als nur ein Anwachsen des Multilateralismus in den internationalen Beziehungen, auch mehr als die ständig geforderte, aber durch Hegemonialinteressen blockierte Stärkung der Vereinten Nationen, nämlich ein neues Politikmodell, das durch ein netzwerkartiges Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gekennzeichnet ist" (Nuscheler 1998). Messner (1998b) hingegen fokussiert weiterhin auf den Staat, den er als "Fixpunkt des politischen Koordinatensystems" bezeichnet, und das internationale System: "Ziel muss eine ‚zweite Transformation‘ des Kapitalismus sein, um nach der Zählung der nationalen Marktwirtschaften durch die Rechts- und Wohlfahrtsstaaten eine neue, diesmal globale institutionelle Einbettung der Weltmarktwirtschaft durchzusetzen ... Insbesondere die Industrieländer sind hier in der Pflicht, da sie über kollektives Steuerungspotential verfügen ... Was spräche demnach gegen eine Protagonistenrolle der EU und ein aktives Engagement der europäischen Führungsmacht Deutschland zur Entwicklung eines ‚Neuen Bretton Woods‘" (Messner 1998a). Diese Zielformulierung kann der politisch-strategischen Variante von Global Governance zugerechnet werden, die vor allem die Transformation von staatlicher Politik sowie die Entwicklung sozialdemokratisch orientierter Gegenkonzepte zum Neoliberalismus zum Ziel hat.

2.4. Gruppe von Lissabon: Die Grenzen der Wettbewerbsideologie

Eine Eingrenzung der Länder, die Formen von Global Governance initiieren könnten, unternimmt auch die Gruppe von Lissabon.⁸ Unter den möglichen Szenarien in der "neuen Weltordnung" hält sie die Triadisierung⁹ der Welt für das wahrscheinlichste, sie hält sogar eine "pax triadica" - reguliert durch die Gruppe der sieben führenden Wirtschaftsnationen (G7) - für wünschenswert. Daraus erklärt sich auch die Begründung für die Beschränkung der Mitglieder der Gruppe von Lissabon auf Personen aus Westeuropa, Japan und Nordamerika. Die Gruppe will "auf die Verantwortlichkeit und die Fähigkeit der mächtigsten und einflussreichsten Länder der Welt für die Lösung gegenwärtiger und zukünftiger globaler Probleme hinweisen" (Gruppe von Lissabon 1997: 27). Die Triadenmächte verfügen über jene finanziellen Mittel, das wissenschaftliche und technische Potenzial und auch über die entsprechenden Erfahrungen beim Schutz und der Förderung kultureller Vielfalt, demokratischer Institutionen, menschlicher Toleranz und sozialer Verantwortung, die zur Bewältigung der globalen Probleme gefragt seien. Allerdings wird eine tiefe Kluft zwischen dem mächtigen Prozess wirtschaftlicher Globalisierung und der abnehmenden Fähigkeit von Nationalstaaten, Probleme zu bewältigen, konstatiert. Ein Ausweg wird in neuen kooperativen Formen des Politischen gesehen:

⁸ Der Begriff Global Governance findet in "Grenzen des Wettbewerbs" keine Verwendung. Die von der *Gruppe von Lissabon* vorgebrachten Überlegungen fügen sich aber nahtlos in die Governance-Debatte ein.

⁹ Unter der Triade werden im allgemeinen Nordamerika, Japan und die EU verstanden.

„Grenzen des Wettbewerbs schlägt als Antwort auf gegenwärtige und zukünftige Probleme ein System kooperativer globaler Steuerung vor. Nur durch eine Verknüpfung der vielen sozio-ökonomischen Netzwerke auf verschiedenen Ebenen und ihre Ausrichtung auf gemeinsame Ziele kann man realistischerweise hoffen, dass soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Effizienz, ökologische Nachhaltigkeit und politische Demokratie erreichbar sind und dass die Gefahr einer (ökonomischen, religiösen, politischen oder ethnischen) globalen Implosion vermieden wird“ (ebd.: 23).

Die internationale Kooperation, die anstelle der aggressiven Wettbewerbsideologie treten soll, wird somit zu einer Überlebensfrage der Menschheit erklärt. Der Marktmechanismus ist zwar unverzichtbar, aber im globalen Raum entfesselt, entfaltet er eine zerstörerische Potenz. Um den Wettbewerb wieder menschlicher zu gestalten, soll ein „globaler Vertrag“¹⁰ geschlossen werden, der nach der Auffassung der Gruppe vier Abkommen umfassen sollte (ebd.: 169ff.):

- einen *Grundbedürfnisvertrag*, der die Grundversorgung aller Menschen mit Nahrung, Wasser, Wohnung zum Gegenstand hat;
- einen *Kulturvertrag*, der Toleranz und Dialog zwischen Kulturen und Religionen regeln soll;
- einen *Demokratievertrag*, der die Elemente einer globalen Steuerung enthält;
- einen *Erdvertrag*, in dem die Prinzipien ökologisch nachhaltigen Umgangs mit der Natur festgehalten sind.

Dieser kooperative Pakt, bei dem im Zusammenhang mit dem Demokratievertrag auch von einer einzuberufenden „globalen Bürgerversammlung“ gesprochen wird, soll letztlich aber von den Regierungen unterschrieben werden. Die Bedeutung eines globalen Vertrages bzw. seiner Unterverträge liegt nach Ansicht der Gruppe von Lissabon darin, ein „Instrument“ zu sein, „das zu einer effektiven globalen Steuerung führt.“ Gemeint ist die „Errichtung einer Weltordnung jenseits des Nationalstaates und des nationalen Kapitalismus“ (ebd.: 175). Der Prototyp eines solchen Vertrages ist „trotz ihrer Schwächen“ die Agenda 21 mit ihrer großen symbolischen und potenziell politischen Bedeutung (ebd.: 153).

Die Regierungen handeln nach Ansicht der Gruppe von Lissabon aber nur auf Druck von drei sozialen Akteursgruppen, die die „gesellschaftlichen Motoren“ für die Unterzeichnung der vier vorgeschlagenen Verträge seien:

- die globale Zivilgesellschaft (einschließlich der Gewerkschaften),
- die aufgeklärten Eliten aus Industrie, Wissenschaft, Regierungen, Medien, Stiftungen und schließlich
- die Städte bzw. die gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen, die sich mit Stadtplanung und -entwicklung befassen (ebd.: 190).
- Die NGOs und ihre Netze widmen sich außerdem der Förderung der Menschenrechte, dem Schutz der Minderheiten, der Überwachung von Wahlen, der wirtschaftlichen Beratung und dem

¹⁰ Mit ihrer Konzeption eines neuen (globalen) Gesellschaftsvertrages nimmt die Gruppe von Lissabon indirekt Bezug auf die jüngsten Debatten im französischen und angloamerikanischen Raum, in denen in Anknüpfung an klassische Vertragstheorien (Rousseau, Locke) Überlegungen zur Revitalisierung der Vertragsidee angestellt werden.

Austausch von interessierten AkademikerInnen und Intellektuellen. Sie haben dadurch bereits einen Beitrag zur Demokratisierung des internationalen Systems geleistet (ebd.: 165).

Die Konzeption der "globalen Steuerung", wie sie die Gruppe von Lissabon erstellte, kann der emphatischen Variante von Global Governance zugeordnet werden. Ähnlich wie bei der Commission on Global Governance werden vor allem appellative, normativ aufgeladene Formulierungen verwendet, die die Notwendigkeit von Dialog und Toleranz, von kooperativen Verhandlungsstrategien und gemeinsamen Werten der "Weltgesellschaft" betonen. Konkrete Umsetzungsmechanismen und -institutionen der "globalen Steuerung" werden hingegen noch weniger benannt, als dies bei der CGG der Fall ist.

2.5. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der dargestellten Ansätze

Die großen Gemeinsamkeiten der oben dargestellten Vorstellungen von Global Governance sind evident. Sie äußern sich erstens in einem ähnlichen analytischen Zugang zu den "Weltproblemen" und der daraus abgeleiteten Notwendigkeit einer neuen globalen Ordnungspolitik, zweitens in einem erweiterten akteursbezogenen Blickwinkel, drittens in der Art der vorgeschlagenen Aktivitäten und Prozesse und viertens in der Begründung bzw. Legitimation von Global Governance durch eine "Weltethik" oder ein "globales Ethos":

Erstens: Die genannten Global Governance-Konzepte konstatieren ein Auseinanderfallen zwischen den ökonomischen, sozialen und ökologischen Globalisierungsprozessen und den Formen der (welt-)politischen Regulierung. Sie führen dies darauf zurück, dass der seit den 70er Jahren dominant gewordene Neoliberalismus zu stark auf die Selbstregulierung der Märkte gesetzt und die notwendige politische Gestaltung des Weltmarktes sträflich vernachlässigt habe (Defizithese). Daraus wird geschlossen, dass neue politische Regulationsformen für die deregulierte ökonomisch, kulturell und ökologisch zunehmend interdependente "Eine Welt" erforderlich seien. Die Protagonisten von Global Governance sind sich also darüber einig, dass die globale Ordnungspolitik in eine modernisierte, effizientere, den sich globalisierenden Kapitalismus zähmende Variante transformiert werden muss. Die Vergesellschaftung durch den kapitalistischen Markt an sich und deren Imperative werden nicht in Frage gestellt; im Gegenteil wird dem kapitalistischen Markt generell eine positive Rolle zugesprochen (sofern sie nur in regulierende politische und gesellschaftliche Prozesse "eingebettet" sind).¹¹

Zweitens: Die neue globale Ordnungs- bzw. Strukturpolitik soll einerseits durch die Modernisierung, Reform und Neuschaffung internationaler und globaler Institutionen, d.h. durch eine Politikverlagerung nach oben realisiert werden. Sie soll andererseits aber auch mit der Rückverlagerung von Verantwortlichkeiten und Entscheidungen an den lokalen Ort, d.h. mit der Politikverlagerung nach unten verknüpft werden. Dies setzt ein neues Zusammenspiel der bisherigen Akteure in der Weltpolitik wie den Staaten, internationalen Institutionen und regionalen Integrationsprojekten ebenso voraus wie die Stärkung neuer Akteure der Zivilgesellschaft. In diesem Szenario der Global Governance bleibt

¹¹ Markt und *kapitalistischer* Markt sind nicht identisch. Historisch gab es den Markt vor der Entstehung des Kapitalismus und Märkte sind auch heute und zukünftig jenseits kapitalistischer Rahmenbedingungen denkbar. Allerdings zeichnen sich kapitalistisch strukturierte Märkte durch eine spezifische Dynamik aus. Dazu gehören nicht nur die immer wieder positiv hervorgehobene effiziente Verteilung und Allokation von Ressourcen, sondern auch die Funktion der Verteilung von Armut und Reichtum in der Gesellschaft, die Externalisierung der Kosten von quantitativ, d.h. geldförmig nicht oder nur schwer erfassbaren Gütern (Umwelt, Soziales, Kultur etc.) sowie die Tendenz zu Konzentration und Zentralisation und damit der marktförmigen Vermachtung von Wirtschaft und Gesellschaft.

einheitlich der Nationalstaat der Fixpunkt politischer Regulierung. Indem er aber Kompetenzen und Aufgaben an globale, regionale und lokale sowie zivilgesellschaftliche Akteure abgibt, wird seine Handlungsfähigkeit durch Entlastung einerseits und durch Konzentration auf eingegrenzte Politikfelder andererseits wieder gestärkt. Eine herausragende Rolle in diesem Konzept spielen die NGOs und ihre transnationalen Netze, denen Potenziale zur Problemerkennung und -lösung zugesprochen werden, die über die Möglichkeiten staatlich verfasster Politik hinausgehen bzw. diese ergänzen.

Drittens: Die vorgeschlagenen Prozesse konzentrieren sich im wesentlichen auf die Reformierung bzw. Transformation bestehender und die Einrichtung neuer kooperativer Ordnungsregime in den einzelnen policy-Feldern (Weltwirtschaft, Umwelt, Sicherheit etc.). Sie reichen von der Forderung nach einem "Neuen Bretton-Woods-System" über die Gründung einer Weltumweltbehörde bis hin zur Einführung der sog. Tobin-Steuer auf spekulative Kapitaltransfers. Die Einführung bzw. Stärkung kooperativer globaler und regionaler Verhandlungsregime und -prozeduren, bei denen alle Beteiligten durch sog. "win-win"-Strategien profitieren, steht gegenüber konfrontativen Ansätzen im Vordergrund. Verlierer scheint es bei den vorgeschlagenen Reformanstrengungen nicht zu geben.

Viertens: Die Governance-Protagonisten sind sich schließlich darin einig, dass die Legitimierung zur Realisierung globaler Steuerung vor allem auf der Herausbildung einer (humanistischen) Weltethik beruht, weil andere, vor allem verfahrensorientierte Legitimationsmechanismen wie z.B. demokratische Wahlen auf Weltebene vorerst nicht zur Verfügung stünden. Ein globales Ethos sei gefragt. Es soll der Weltbürgerschaft einen gemeinsamen Fundus an universellen Werten und Prinzipien ermöglichen, da nur so die Einsicht in gemeinsames Handeln und die Interdependenz der Weltprobleme an Bedeutung gewinnen kann. Die Vorstellung von einer Universalität der Menschenrechte nimmt daher in dieser Weltethik einen zentralen Stellenwert ein. Das Problem, wie sich dieser Konsens herausbilden soll, und welche demokratischen Standards - z.B. Mehrheitsverhältnisse oder Minderheitenschutz - dabei anzulegen sind, wird nicht ausgeführt.

Auch wenn es nicht offen ausgesprochen wird, grenzen sich alle Governance-Konzeptionen von den Thesen Samuel Huntingtons ab, der einen unausweichlichen "clash of civilizations" befürchtet. Auch die negativen anthropologischen Grundannahmen der "Realistischen Theorien" internationaler Beziehungen werden zugunsten eines grundsätzlich positiven Menschenbildes indirekt abgelehnt.

Die Unterschiede der vorgestellten emphatischen und politisch-strategischen Konzeptionen einer Global Governance sind gegenüber den Gemeinsamkeiten eher gering. Sie bestehen im wesentlichen in Akzentuierungen hinsichtlich der Akteure und Prozesse. Während die unter dem Dach der UN agierende CGG naturgemäß vor allem die Reform und Stärkung des UN-Systems zum Ziel hat, betonen die stärker auf wissenschaftliche Politikberatung orientierten Beiträge des INEF die generelle Transformation der Politik und der Staaten. Für Messner und Nuscheler bildet die UNO nur eine von vielen möglichen Arenen der Global Governance. Die Gruppe von Lissabon, die sich selbst als Teil der globalen Zivilgesellschaft sieht, hat hingegen stärker aufgeklärte Eliten im Blick und appelliert an deren Einsicht.

2.6. Die Rezeption von Global Governance in der nationalen und der internationalen Politik

Bei Global Governance handelt es sich nicht einfach um ein operationalisierbares Konzept der politischen Regulierung in abgegrenzten Politikfeldern, sondern sie umfasst alle Dimensionen des Politischen ("polity", "policy", "politics"). Obwohl die komplexe Verzahnung von Problemen, politischen Instanzen und Bearbeitungsverfahren auf den verschiedenen Handlungsebenen - die von der

Kommune über den Nationalstaat bis zum internationalen System reichen - augenscheinlich ist, hat die empirisch-analytische Variante von Global Governance, der es um ein präziseres Verständnis spezifischer Globalisierungsprozesse geht, bislang wenig Resonanz erfahren. Es überwiegen statt dessen die emphatischen und politisch-strategischen Global Governance-Varianten, die als Bestandteil einer diskursiven Strategie angesehen werden müssen. Ihre politische und intellektuelle Attraktivität entfalten diese Varianten vor dem Hintergrund realer politischer, sozio-ökonomischer und ökologischer Krisen sowie institutioneller, inhaltlicher und prozessualer Herausforderungen, die im Rahmen neoliberaler Politiken als nicht mehr lösbar erscheinen.

Die direkte Umsetzung in staatliche und parteipolitische Programmatik sowie in eine kohärente Reformpolitik, die den oben angeführten Problemdimensionen Rechnung tragen könnte, blieb bislang aus. Das kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass halbwegs ausformulierte Programmatiken und Begründungen für Global Governance erst wenige Jahre alt sind und ihre Wirkung im Politikbetrieb erst mit einer zeitlichen Verzögerung entfalten – ähnlich wie die Konzepte der nachhaltigen Entwicklung. Zum anderen ist die zögerliche Aufnahme aber auch auf die problematische Mischung aus konkreten Handlungsempfehlungen auf der einen sowie der Skizzierung von säulenhaften Meta-Entwürfen mit universellem Geltungsanspruch und hohen normativen Ansprüchen auf der anderen Seite zurückzuführen. Die Protagonisten von Global Governance sind sich selbst darüber im Klaren, dass ihre Konzepte angesichts von divergierenden Interessenkonstellationen und objektiven Problemlagen in weiten Teilen utopischen Charakter haben. Messner (1998b: 41) hält dem aber entgegen, dass auch visionäre Leitbilder, wenn sie im politischen Prozess an Faszination gewinnen, die Dynamik globaler Politik beeinflussen können.

Allerdings haben die pragmatisch orientierten Handlungsanleitungen der Global Governance-Konzeptionen wie z.B. die Einrichtung einer Weltumweltbehörde oder eines neuen Bretton-Woods-Systems mittelfristig durchaus Chancen auf Realisierung. Diese steigern sich dadurch, dass in den vorgestellten Global Governance-Konzepten die dominante Stellung bisheriger weltpolitischer Akteure nicht in Frage gestellt sowie die TNKs als Lösungsinstanz und nicht als Verursacher der Probleme berücksichtigt werden. Vor allem Reformen zwecks erhöhter Effizienz und Legitimation stehen im Vordergrund. Aber auch wenn sich einzelne Bestandteile der Governance-Konzepte realisieren lassen, ist noch nicht entschieden, ob es zu einem Paradigmenwechsel kommt. Ein Verfechter des Freihandels, der Schweizer David de Pury, schrieb während des 29. Weltwirtschaftsforums 1999 in Davos im *Wall Street Journal*, "er erwarte von der europäischen neuen Linken die Wiederversöhnung der Marktphilosophie mit den breiteren sozialen Zielen". Die Sozialdemokratie soll die sichtbarsten negativen Wirkungen des Freihandels beseitigen, ohne das Prinzip selbst generell in Frage zu stellen.

Gerade wegen der potenziellen Anschlussfähigkeit an gemäßigt neoliberale und marktorientierte Politikkonzeptionen wird Global Governance zunehmend auch von den Akteuren der neoliberalen Restrukturierungen rezipiert, beispielsweise seitens internationaler Institutionen. Die OECD etwa stellte in mehreren programmatischen Beiträgen (OECD 1996; Washington 1996) fest, dass die internationalen Institutionen bislang unkoordiniert agieren. Zugleich seien aber im Globalisierungsprozess durch die zunehmend transnational organisierten Interessengruppen, durch die verstärkte und verbesserte Medienberichterstattung über globale Entwicklungen und durch die Mobilisierung der Bürger Demokratisierungseffekte eingetreten: "Internationale Ereignisse sind sichtbarer und transparenter, haben eine größere innenpolitische Ausstrahlung und beziehen die Öffentlichkeit öfter und direkter ein." (Washington 1996: 25) (Übers. d. Hrsg.)

Diese Entwicklungen müssten durch noch mehr Transparenz und Offenheit bei globalen Entscheidungsprozessen unterstützt werden, etwa durch verbesserte Politikkoordinierung zwischen den Fachministerien einzelner Regierungen, da diese mittlerweile eigenständig in internationalen Verhandlungsprozessen auftreten (ebd. S. 26). Dieses Plädoyer für Global Governance und größere Transparenz kommt allerdings einem Lippenbekenntnis gleich. Denn letztlich geht es hier darum, den BürgerInnen die Vorzüge der Globalisierung besser zu vermitteln. Typisch für diese Haltung ist die folgende Äußerung des Generaldirektors der WTO: "Wir müssen mehr jenen zuhören, die nicht nur die Herausforderungen einer offenen Weltwirtschaft verstehen, sondern auch die großen Chancen ergreifen, die sie bietet. Wir müssen besser erklären, dass hohe Qualifikation und hochbezahlte Jobs aus dem Handel entstehen. Wir müssen mehr hören über die Vorteile, die der Handel für die Weltwirtschaft insgesamt gebracht hat."¹² Die realen Prozesse selbst stehen nicht zur Disposition, sondern es geht darum, ihnen eine größere Akzeptanz zu verschaffen.

Stärker noch als die von den Industrieländern dominierten internationalen Institutionen wie OECD oder WTO greifen die UN-Organisationen die Global Governance-Konzepte auf. Per Gründungsauftrag auf die Errichtung einer friedlichen und gerechten Weltordnung verpflichtet, kommt den UN-Organisationen die Stärkung von "Weltordnungspolitik" gelegen. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die UNDP, die in ihrem "Bericht über die menschliche Entwicklung 1999" (UNDP 1999) die bisherige, teilweise fehlgeschlagene "Weltordnungspolitik" unter Berücksichtigung einer "neuen globalen Ethik, einem neuem Globalisierungsansatz" sowie einer neuen "globalen Architektur" reformieren und aufwerten möchte. Schließlich will die Europäische Kommission ein Governance-Konzept vor dem Hintergrund der Herausforderungen der EU-Osterweiterung entwerfen. Dazu liegt ein Arbeitsprogramm ("Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen") vor, das Zielrichtung und Leitlinien sowie eine Beschreibung der Beweggründe für die Ausarbeitung eines Weißbuches "Governance für die Europäische Union" enthält. In ihrem Arbeitsprogramm konstatiert die Kommission einerseits eine Kluft zwischen der Sympathie der Bürger und Bürgerinnen "für die europäischen Ideale und einem anhaltenden Misstrauen gegenüber den Organen der Union" und andererseits Mängel bei der Einbindung öffentlicher und privater Akteure in die Entscheidungsprozesse der EU. Beide Defizite sollen mit Hilfe des neuen Governance-Konzeptes beseitigt werden, wobei die Kommission darunter "alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Art der Ausübung der Befugnisse auf europäischer Ebene, insbesondere mit der Verantwortlichkeit, der Sichtbarkeit, der Transparenz, der Kohärenz, der Effizienz und der Effektivität zusammenhängen", versteht.¹³

Auch auf nationaler Ebene werden die unter dem Begriff Global Governance zusammengefassten Reformvorschläge seitens der (Partei-)Politik rezipiert (vgl. Wahl 1998a: 82ff.) - allerdings vor allem in marginalen Politikfeldern wie der Entwicklungspolitik. Dabei sind große Ähnlichkeiten mit den oben beschriebenen emphatischen und politisch-strategischen Global Governance-Konzeptionen auffallend. Die SPD sprach unter Rekurs auf eine missverständliche Formulierung von Messner & Nuscheler (1996b: 19) vor allem von "Weltordnungspolitik" (Fraktion der SPD 1998: 202ff.). Bündnisgrüne Politiker verwendeten hingegen den inhaltlich weitgehend deckungsgleichen Terminus "internationale Strukturpolitik" (Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen 1998: 1, vgl. Volmer 1998: 553). Und auch im Memorandum entwicklungspolitischer ExpertInnen zur Bundestagswahl 1998, in dem der

¹² Moore, Mike: "Seattle - What is at Stake?", Rede vor dem Transatlantic Business Dialogue in Berlin, 29.10.1999; <http://www.wto.org/wto/speeches/mm13.htm>

¹³ Die Zitate sind dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages "Der aktuelle Begriff", Nr. 2 / 2001, 22.1.2001, entnommen. Vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Ein Weißbuch zur "Governance" für die Europäische Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen, Brüssel, 11. Oktober 2000, 1547/7.

reformorientierte Flügel der entwicklungspolitischen Fachwelt seine Anforderungen an eine neue Entwicklungspolitik zum Ausdruck brachte, hieß es: "...an die Stelle der bisherigen Entwicklungshilfepolitik und der ihr entgegenwirkenden Dominanz der internationalen Finanzakteure (müsse) verantwortliche weltweite Strukturpolitik treten" (Memorandum `98: d4; kritisch hierzu BLUE 21 1998; vgl. auch VENRO 1999).

Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung ist im Abschnitt über Entwicklungspolitik wiederholt von "globaler Strukturpolitik" die Rede. Was dort mit wenigen Worten skizziert wird, ist in vielerlei Hinsicht kompatibel mit den Vorschlägen des INEF. Die Äußerungen der Ministerin für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Wieczorek-Zeul, verstärken diesen Eindruck: "Wir verstehen Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik. Dazu gehört die Gestaltung weltwirtschaftlicher und handelspolitischer Bedingungen, orientiert am Leitbild nachhaltiger Entwicklung, ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft und nicht die Unterwerfung unter angebliche Sachzwänge der Globalisierung" (Interview in der Frankfurter Rundschau vom 8.12.1998). An anderer Stelle macht sich die Ministerin explizit für den "Aufbau einer Weltordnungspolitik (global governance), die ein abgestimmtes politisches Handeln auf globaler Ebene erlaubt," stark und verortet die Politik des BMZ in ihrem Rahmen (Wieczorek-Zeul 2000: 145f.). Auch Außenminister Fischer knüpft an den oben skizzierten Global Governance-Konzepten an: "Regierungskunst muss heute Staaten mit anderen Staaten, mit internationalen Organisationen und auch mit den sogenannten nichtstaatlichen Akteuren kooperativ zusammenspannen. Das ist es, was wir unter dem Begriff ‚global governance‘ verstehen, und eine solche Kultur der Vernetzung und der Kooperation wollen wir zu einem Markenzeichen der deutschen Außenpolitik ... machen" (in: epd-Entwicklungspolitik 10/99, S. 35).

Die politische Intervention des INEF zeigt also im bundesrepublikanischen Diskurs über Entwicklungs- und Außenpolitik durchaus Erfolge - was umgekehrt dazu führt, dass das INEF seine politikberatende Funktion verstärkt. So entwirft Messner (1999) die Grundlinien einer an Global Governance orientierten Entwicklungspolitik, die vor allem auf Integration in die Weltwirtschaft, die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und die Erhöhung der Steuerungsfähigkeit des Staates setzt. Dem BMZ wirft Messner (2000: 282) vor, bislang "keinen systematischen Beitrag zur politischen Gestaltung der Globalisierungsprozesse" zu leisten. Entsprechend dieser Logik plädiert er dafür, die Entwicklungszusammenarbeit nicht auf die ärmsten Länder zu konzentrieren, sondern prioritär mit Schwellenländern und den bevölkerungsreichen Ländern zu kooperieren und dabei neue Formen der public private partnership (PPP) unter Berücksichtigung von NGOs und Privatunternehmen zu entwickeln. Diese Vorschläge wurden mittlerweile vom BMZ aufgegriffen und in Ansätzen realisiert.

3. Der Verdienst von Global Governance

Der Diskurs über Global Governance hat ein großes Verdienst: Er schärft den Blick dafür, dass Veränderungen der globalen Verhältnisse nicht von alleine aus den Globalisierungskrisen erwachsen, sondern nur durch Kritik und durch bewusstes gesellschaftliches Handeln. Die der Formulierung der Global Governance-Konzepte zugrundeliegenden Probleme der Globalisierung sind ja keineswegs eine Schimäre, sondern höchst real und rufen nach praktischer und theoretischer Einmischung. Indem mit Global Governance ein oppositionelles Projekt zum Neoliberalismus, aber auch zur Realistischen Schule der Außenpolitik entworfen wird, werden herrschende Politikformen und –verständnisse herausgefordert und müssen sich neu legitimieren. Insofern bietet die Globalisierung auch im Kontext von Global Governance Chancen und Gefahren zugleich.

Zitierte Literatur

- Albert, Mathias (1996): *Fallen der (Welt-) Ordnung. Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*, Opladen
- Altvater, Elmar; Mahnkopf, Birgit (1999⁴): *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*, Münster
- BLUE 21 (1998): Als Tiger losgesprungen, als Bettvorleger gelandet. Eine Kritik am entwicklungspolitischen Memorandum `98, 2. Berliner Erklärung der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung
- Brunnengräber, Achim (1998): Über die Unzulänglichkeiten kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt, in: *Peripherie*, Stichwort "NGO", Nr. 71; S. 69-92
- Cleveland, Harlan (1988): The future of International Governance, in: *The Futurist*, Vol. 22, May-June, S. 9-12
- Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen im Deutschen Bundestag (1998): Für eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit. Antrag der Abgeordneten Dr. Uschi Eid, Wolfgang Schmitt, Dr. Angelika Köster-Loßack vom 16.6.1998, Bonn
- Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag (1998): Positionen, Alternativen, Kritik, Entwicklungspolitische Initiativen 1996-1998, Bonn
- Gruppe von Lissabon (1997): *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit*, München
- Habermas, Jürgen (1995): Aufgeklärte Ratlosigkeit. Warum die Politik ohne Perspektiven ist. Thesen zu einer Diskussion, in: *Frankfurter Rundschau* vom 20. Dezember 1995, S. ZB4
- Habermas, Jürgen (1998): Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung, in: Beck, Ulrich (Hrsg.) (1998), S. 67-84
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker (1997): *Theories of International Regimes*, Cambridge
- Hauff, Volker (Hrsg.) (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Greven
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin
- Hirsch, Joachim (1998): *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin
- Hübner, Kurt (1998): *Der Globalisierungskomplex. Grenzenlose Ökonomie – grenzenlose Politik?* Berlin
- King, Alexander; Schneider, Bertrand (1992): *Die erste globale Revolution*. Frankfurt am Main
- Krätke, Michael (1999): Globalisierung und die Ohnmacht der Nationen. Eine Herausforderung an die Linke, in: *Widerspruch*, Beiträge zur sozialistischen Politik, Nr. 38, 19. Jg., Dezember 1999/ Januar 2000, S. 61-70
- Levy, Marc; Young, Oran; Zürn, Michael (1995): The Study of International Regimes, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No. 3, S. 267-330
- Matthies, Volker (1980): *Neue Weltwirtschaftsordnung. Hintergründe, Positionen, Argumente*, Opladen
- Memorandum (1998): Für eine Politik der Nachhaltigkeit – Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik, in: *epd-Entwicklungspolitik* 5/6/98 (März), S. d3-d7
- Menzel, Ulrich (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt am Main
- Menzel, Ulrich (1998): *Globalisierung versus Fragmentierung*, Frankfurt am Main
- Messner, Dirk (1995): *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln

- Messner, Dirk (1998a): Ein "Neues Bretton Woods". Ein Regelsystem für den Weltmarkt gehört auf die internationale Tagesordnung, in: *E+Z, Entwicklung und Zusammenarbeit*, 39. Jg., 12, S. 328-331
- Messner, Dirk (1998b): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: ders. (Hrsg.), S. 14-43
- Messner, Dirk (1999): Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1, S. 5-18
- Messner, Dirk (1999): Weltgesellschaft: Realität oder Phantom? in: Hauchler, Ingomar; Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1999) (Stiftung Entwicklung und Frieden): *Globale Trends 2000. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt am Main, S. 45-75
- Messner, Dirk (2000): Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2000), S. 267-294
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (Hrsg.) (1996a): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*, Bonn
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1996b): Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik, in: dies. (Hrsg.) (1996a), S. 12-36
- Messner, Dirk; Nuscheler, Franz (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Frieden machen*, Frankfurt am Main, S. 337-361
- Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen, INEF-Report, Heft 32, 1998, Duisburg
- Myers, Norman (1988): Environmental Challenges: More Government or Better Governance, in: *Ambio*, Vol. 17, No. 6, S. 411-414
- Nuscheler, Franz (1998): Warum brauchen wir Entwicklungstheorien? in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, Jg. 39, 11, S. 284-287
- Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2000): *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert. Zur Wirkungsgeschichte des Brandt-Berichts*, Bonn
- Nuscheler, Franz (2000a): Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen, in: ders. (Hrsg.) (2000), S. 471-507
- Nuscheler, Franz (2000b): Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept, in: *Prokla*, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft (im Erscheinen)
- OECD (1996): *Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments?* Paris
- Rosenau, James; Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge (Reprinted 1993, 1995)
- Rosenau, James (1995): Governance in the Twenty-First Century, in: *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, S. 13-43
- Röttger, Bernd (1997a): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Münster
- Röttger, Bernd (1997b): Rückkehr zum sozialen Kapitalismus. Die herrschaftliche Inszenierung klassenförmiger Ungleichheit im Neoliberalismus, in: *Widersprüche*, Nr. 66, S. 7-24
- Ruggie, John G. (1975): International Responses to Technology: Concepts and Trends, in: *International Organization*, Vol. 29, No. 4, S. 557-583
- Ruggie, John G. (1997): Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era? *MPIfG Working Paper 97*, 1, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- SEF (Hrsg.) (1995): *Nachbarn in Einer Welt*. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance (Stiftung Entwicklung und Frieden), Bonn
- UNDP (1999): *Human Development Report 1999*, New York; Bonn

- VENRO (1999): Initiatoren, Wächter oder ungebetene Gäste? Die Rolle von NRO beim Aufbau einer Global Governance-Architektur. Dokumentation der gemeinsamen Fachtagung von Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) in Zusammenarbeit mit dem Katholisch-Sozialen Institut (KSI) am 29. Oktober 1998 in Bad Honnef, VENRO Arbeitspapier Nr. 3, Bonn.
- Volmer, Ludger (1998): *Die Grünen und die Außenpolitik – ein schwieriges Verhältnis*, Münster
- Wahl, Peter (1998a): Königsweg oder Sackgasse? Entwicklungspolitik als internationale Struktur- und Ordnungspolitik, in: *Peripherie*, Nr. 72, S. 82-93
- Walk, Heike; Brunnengräber, Achim (2000): Von Mobilisierungsschwächen und kosmopolitischen Größen. Neue soziale Bewegungen und NGOs, in: *Forschungsjournal NSB*, Heft 1, 2000.
- Washington, Sally (1996): Globalisation and Governance, in: *The OECD Observer*, Nr. 199 (April/Mai), S. 24-27
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie (2000): Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik. Neue Herausforderungen für Frieden und Entwicklung auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, in: Nuscheler, Franz (Hrsg.) (2000), S. 143-162
- Zürn, Michael (1987): *Gerechte internationale Regime. Bedingungen und Restriktionen der Entstehung nicht-hegemonialer internationaler Regime, untersucht am Beispiel der Weltkommunikationsordnung*, Frankfurt am Main
- Zürn, Michael (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main