4. Global Governance

4.1 Was ist, warum und wozu „Global Governance“?

4.1.1 Was ist „Global Governance“?

Die Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ beschäftigt sich mit der Frage, wie die Globalisierung politisch so gestaltet werden kann, dass deren Risiken minimiert und Chancen optimiert sowie existierende Fehlentwicklungen korrigiert werden können. Viele bekannte Autoren haben sich diese Frage bereits gestellt: So fragt Ulrich Beck (1997), wie die existentiellen Überlebensprobleme in der „Weltrisikogesellschaft“ bewältigt werden können.[80)] Yehezkel Dror (1995) ermittelt in einem Bericht an den Club of Rome, ob die „Erde noch regierbar“ ist, und Michael Zürn (1998) untersucht, wie das „Regieren jenseits des Nationalstaates“ funktionieren könnte. Diese Fragen stellt sich auch das Projekt „Global Governance“. Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet Global Governance also, den Prozess der Globalisierung politisch zu begleiten und zu gestalten.

Wichtige Beiträge zur Entwicklung des Konzeptes einer Global Governance lieferten die Berichte verschiedener Kommissionen der Vereinten Nationen: So z. B. das als Brandt-Bericht bekannt gewordene Abschlussdokument der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Bericht der Nord-Süd-Kommission 1980),[81)] ebenso der 1987 veröffentlichte Bericht „Our Common Future“ der UN World Commission on Environment and Development, der – in Anlehnung an den Namen der Kommissionsvorsitzenden – weltweit als Brundtland-Report bekannt wurde (deutsch: Hauff 1987). Auch die Berichte des Club of Rome trugen zur Entwicklung des Konzeptes bei; vor allem der 1991 unter dem Titel „The First Global Revolution“ publizierte Bericht forderte unter Rekurs auf den Begriff Governance eine „gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“ (King und Schneider 1992: 123). Schließlich wurde der Begriff Global Governance durch die Commission on Global Governance (CGG) ins Zentrum ihrer Arbeit gestellt, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und im Hinblick auf neue globale Probleme mit der Regierbarkeit der Welt beschäftigte. Die Ergebnisse dieser unter dem Dach der UN arbeitenden Kommission wurden 1995 in dem Bericht „Our Global Neighbourhood“ zusammengefasst.[82)] Er wurde in Deutschland vor allem vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) aufgegriffen und weiterentwickelt.[83)] Die CGG beschreibt die Absichten des Ansatzes Global Governance wie folgt:

Kasten 4.1 **Global Governance im Bericht der CGG**

„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. ... Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. Mit diesen Gruppen und Institutionen interagieren globale Massenmedien, deren Einfluss dramatisch gewachsen ist. ... Es gibt weder ein einziges Modell oder eine einzige Form der Weltordnungspolitik, noch existiert eine einzige Ordnungsstruktur oder eine Gruppe solcher Strukturen. Es handelt sich um einen breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpaßt. ... Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.“ (SEF 1995: 4 ff.)

An diese Konzeption anknüpfend kann „Global Governance“ wie folgt definiert werden:

Global Governance ist ein Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz. Im Spannungsfeld zwischen Staaten und multinationalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft befürwortet Global Governance eine neue, kooperative Form der Problembearbeitung: Für Global Governance sind dialogische und kooperative Prozesse zentral, die über die verschiedenen Handlungsebenen subsidiär entlang der Achse lokal – global hinweg reichen sowie Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernet-

[80)] Beck (1997) ist der Überzeugung, der globale Kapitalismus gefährde die Kultur der demokratischen Freiheit, indem er soziale Ungleichheiten radikalisiere und die Prinzipien grundlegender sozialer Gerechtigkeit und Sicherheit aufhebe.

[81)] Zu seiner Wirkungsgeschichte vgl. Nuscheler (2000).

[82)] In der deutschen Übersetzung lautet der Titel „Nachbarn in einer Welt“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995).

[83)] Für einen Überblick vgl. etwa Nuscheler (2000), Messner und Nuscheler (2000), Mürle (1998) sowie Messner und Nuscheler (1996). Für einen Überblick über die allgemeine Diskussion zum Thema Global Governance vgl. Tabelle 4.1 am Ende dieses Kapitels.

zen. Global Governance setzt damit also auf das konstruktive Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in dynamischen Prozessen interaktiver Entscheidungsfindung von der lokalen bis zur globalen Ebene.

4.1.2 Probleme, auf die Global Governance eine Antwort geben will

Ein Ausgangspunkt der Überlegungen zur Notwendigkeit einer Global Governance ist, dass aufgrund der gestiegenen Interdependenz zwischen Staaten – verursacht durch die zunehmend grenzüberschreitenden Auswirkungen v. a. wirtschaftlichen Handelns – viele Probleme nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang gelöst werden können. So können sowohl Verursacher als auch Betroffene von problematischen grenzüberschreitenden Effekten in einem anderen Staat angesiedelt sein, wie etwa im Falle der Verschmutzung eines grenzüberschreitenden Flusses oder von regionalen Wirtschaftskrisen. Ebenso kann ein Staat allein bestimmte öffentliche Güter nicht ausreichend zur Verfügung stellen (etwa im Fall der Armutsbekämpfung, wenn ihm allein dazu die Ressourcen fehlen) bzw. diese nicht effektiv vor Übernutzung und Zerstörung schützen (etwa im Fall des Schutzes der Ozonschicht). Zu den international zu schützenden globalen öffentlichen Gütern („global public goods“)[84] zählen nach einer Studie von UNDP (Kaul 1999) nicht nur das globale Klima oder die Biodiversität (siehe auch Kapitel 3), auch Frieden, die Vermeidung von Wirtschaftskrisen, ökonomische, soziale und finanzielle Stabilität (siehe auch Kapitel 1 und 2) und die verschiedenen Aspekte menschlicher Sicherheit („human security“) gehören dazu. Ebenso existieren jedoch auch „public bads“, wie sie etwa die weltweit sehr ungleiche Verteilung der Einkommen oder des Zugangs zu globalen Wissensbeständen, der Einschränkung staatlicher Souveränität oder Schranken für die Ausübung von Bürgerrechten darstellen. Der Schutz öffentlicher „goods“ wird durch solche „bads“ unter Umständen bedroht. Insbesondere bestimmte „externe Kosten“ privatwirtschaftlicher Tätigkeiten, beispielsweise soziale und ökologische Schäden, können dem Schutz öffentlicher Güter entgegenwirken. Diese Probleme können einerseits durch Globalisierungsprozesse bzw. die gewachsene Interdependenz verschärft werden, wenn nicht entsprechende politische Gegenmaßnahmen getroffen werden (siehe Kasten 4.2). Globalisierungsprozesse befördern zumeist das Wachstum privater Güter, gefährden aber unter Umständen gleichzeitig den Schutz globaler öffentlicher Güter – insofern kann zwischen beidem ein nur schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis bestehen. Die Globalisierung kann andererseits aber auch Positives mit Blick auf diese Probleme und ihre Lösung leisten, z. B. durch besseren Zugang zu Wissen und Technologie, Herausbildung gut informierter und emanzipierter gesellschaftlicher Gruppen oder Ressourceneinsparung durch Effizienzgewinne. Diese Chancen sollten genutzt werden.

[84] Öffentliche Güter sind Güter, deren Nutzen allen zugute kommt. Und wenn es an ihnen mangelt, erleiden auch viele Schaden. Die Globalität öffentlicher Güter bestimmt sich vor allem durch die Reichweite ihres Nutzens. Güter haben globalen Charakter, wenn ihre Nutzeffekte weltweite Reichweite haben oder zumindest Ländern und Menschen in mehreren Regionen der Welt zugute kommen.

Kasten 4.2 **Einige Beispiele für Herausforderungen, die sich – in unterschiedlicher Intensität – durch Globalisierung verschärfen können[85]**

1. Schutz globaler (öffentlicher) Güter
   - Schutz des globalen Klimas und der Ozonschicht, Bewahrung der Biodiversität
   - Stabilität des internationalen Finanzsystems
   - Globale Infrastruktur zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen
2. Globale/grenzüberschreitende Interdependenzen
   - Anpassungszwänge durch Standortwettbewerb, (Kosten-)Wettbewerb zwischen Sozial- und Umweltregulierungssystemen; höherer Effizienzdruck für Staatsapparate und öffentliche Bürokratien; Steuersenkungswettläufe
   - Zusammenhänge von Wirtschaftskrisen, Verelendungs- und Migrationsprozessen
   - Zusammenhänge von Welthandel, Transporten und ökologischen Kosten der Mobilität
3. Herausforderungen durch grenzüberschreitende externe Effekten von ...
   - Migrationsursachen (Armut, politische Verfolgung, Umweltdegradation etc.)
   - Emissionen von Schadstoffen (z. B. grenzüberschreitende Luft- und Wasserbelastungen)
   - Organisierter Kriminalität

In der kontroversen Diskussion wurde auch darauf hingewiesen, dass der Begriff der „globalen Probleme“, auf deren Lösung Global Governance sich richtet, für eine große Zahl unterschiedlicher Tatbestände angewandt werde, die – weil sie unterschiedliche Ursachen hätten und unterschiedliche Handlungsinteressen und -optionen begründeten – auseinander gehalten werden sollten, um ein realistischeres Bild der heutigen Lage zu erhalten. Abweichend von der obigen Einteilung wurden als Minderheitenposition ebenfalls drei Gruppen von Problemen benannt:

– grenzüberschreitende Probleme mit regionaler Tragweite, (wie die Verschmutzung des Rheins oder Grenzstreitigkeiten zwischen Indien und Pakistan), die in zwischenstaatlicher regionaler Kooperation gelöst werden müssen. Dabei ist es hilfreich, wenn es allgemein akzeptierte Regeln gibt (z. B. Verursacherprinzip, Gewaltverzicht), an die sich die beteiligten Staaten halten sollten;

– Probleme, die wesentlich durch die ökonomische Globalisierung entstanden sind oder verschärft werden, aber nur einen Teil der Welt negativ und existentiell betreffen (während andere Teile davon sogar profitieren, z. B. durch die Entwicklung der „terms of trade“): Hierzu gehören Armut, Wassermangel, Krankheiten in den Entwicklungsländern. Die Lösung dieser Probleme erfordert intensive globale Hilfe und Kooperation auch von Seiten

[85] Teilweise adaptiert aus Messner (1999: 56, Tabelle „Problemtypen der Globalisierung“). Vgl. dazu auch Messner (1998b).

der begünstigten Teile. Das Interesse hieran ist jedoch sehr begrenzt und vielfach rückläufig;

– „Echte“ globale Probleme, die durch Globalisierung entstanden sind oder verschärft werden und auf die Welt insgesamt zurückschlagen, wie die Klimaveränderung oder die Abnahme der Biodiversität.

Auch dieser Einschätzung nach ist für alle drei benannten Problemgruppen Global Governance in verschiedener Hinsicht erforderlich und hilfreich: als allgemein akzeptierte Verhaltensregeln für die Lösung regionaler Probleme, als Hilfe des begünstigten für den benachteiligten Teil der Welt und als gemeinsame Anstrengung zur Überwindung der wirklich gemeinsamen Probleme. So besteht Übereinstimmung darüber, dass ein Staat allein die genannten Probleme nicht befriedigend lösen kann, sondern dazu die Kooperation mehrerer oder gar aller betroffenen Staaten notwendig ist. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass sich daraus nicht automatisch so etwas wie ein gemeinsames Interesse der Menschheit bzw. der gesamten Staatenwelt an einer Lösungsfindung mit Blick auf „Menschheitsprobleme“ ergibt. Auch eine gleichmäßige Wechselseitigkeit der Interdependenz gilt nur für bestimmte Sachverhalte und Staatengruppen, oft existieren auch klare Hierarchieverhältnisse und einseitige Abhängigkeiten. So sind die OECD-Länder viel besser ausgestattet als die Entwicklungs- und Schwellenländer, um ggf. problematische Auswirkungen der Globalisierung abzuwehren. Ausgehend von dieser Situation globaler Ungleichheit ist es daher auch notwendig, eine globale Verantwortungsethik zu befördern und aus dieser Verantwortung heraus zu handeln. Die unterschiedlichen Rückwirkungen und Betroffenheiten durch Globalisierung, insbesondere die große Ungleichheit zwischen den Industrieländern und den weltwirtschaftlich eher abgekoppelten Entwicklungsländern, sollten berücksichtigt und entsprechend von gestaffelten und differenzierten Abhängigkeiten und Verantwortlichkeiten ausgegangen werden. Die Schaffung einer globalen Struktur- und Ordnungspolitik sollte es auch den schwächeren Mitgliedern der internationalen Staatenfamilie, also in erster Linie den Entwicklungsländern, ermöglichen, an der Globalisierung mit den gleichen Chancen und Rechten wie die wirtschaftlich potenteren Länder partizipieren zu können.[86)] In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob und wieweit bereits bestehende globale Institutionen, wie z. B. der IWF und die WTO, tatsächlich zur Lösung globaler Probleme beigetragen haben oder ob sie – wie vor allem von Seiten einer größeren Zahl von Entwicklungsländern, von vielen Gruppierungen der Zivilgesellschaften, aber auch von internationalen Organisationen wie der UNCTAD vorgebracht wird – diese Probleme nicht nur nicht gelöst sondern verschärft haben. Auch innergesellschaftliche Probleme und die Rolle gesellschaftlicher Gruppen (wie etwa die inkompetenter oder korrupter Eliten) müssen dabei in die Analyse von Auswirkungen der Globalisierung auf bestimmte Länder mit einbezogen werden.

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass es sowohl gemeinsame (wie auch divergierende) Interessen an einer erfolgreichen Lösung bestimmter Probleme, etwa der Flüchtlingsproblematik oder der Probleme durch die Existenz von Massenvernichtungswaffen, als auch eine moralische Verantwortung dazu gibt. Beides motiviert heute – wie auch schon vor dem Globalisierungsschub der 90er Jahre – die Überlegungen zur Schaffung und Gestaltung einer Global Governance.

4.1.3 Inhaltliche Orientierungen und normative Kriterien für Global Governance

Dies leitet zu einer weiteren wichtigen Ausgangsfrage für die Diskussion einer Global Governance über, der Frage nach den inhaltlichen und normativen Zielen eines solchen Unterfangens. Schließlich geht es nicht um irgendeine Global Governance. Vielmehr ist Global Governance als globale Struktur- und Ordnungspolitik ein Mittel zum Zweck, dient folglich der Umsetzung politisch zu bestimmender Inhalte und Ziele. Welche grundlegenden Vorstellungen und Kriterien von Demokratie und Partizipation oder von sozialer Gerechtigkeit sollen Global Governance also zugrunde liegen? Welche Auffassungen von Nachhaltigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten stellen die inhaltliche Orientierung einer „good“ Global Governance dar?

Diese Fragen sind noch längst nicht ausdiskutiert. Als einvernehmliche Mindestziele sollen jedoch im Rahmen einer freiheitlichen Struktur- und Ordnungspolitik wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien für die globale Weltwirtschaft gelten, deren Inhalte unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und privater Akteure entwickelt und umgesetzt werden sollten. So sollte etwa verhindert werden, dass Globalisierung zum Aufbau von Machtpositionen führt, die vom Wettbewerb nicht mehr kontrolliert werden. Ebenso sollte erreicht werden, dass Ausgleichsmechanismen für die Verlierer der Globalisierung geschaffen werden, Armut und soziale Ungleichheit weltweit bekämpft werden sowie die angesprochenen negativen externe Kosten und Effekte wirtschaftlichen Handelns eingebettet werden.[87)] Gleichfalls sollte eine sozial und ökologisch nachhaltige Bewahrung und Bewirtschaftung globaler öffentlicher Güter, wie etwa der natürlichen Umwelt, sichergestellt werden. In wechselseitiger Verantwortung für diese gemeinsamen Ziele soll erreicht werden, dass die Globalisierung potentiell für alle Menschen Nutzen bringen kann.

Deutschland besitzt eine politische Tradition der sozialen Marktwirtschaft. Während des letzten Jahrzehnts ist nun eine beschleunigte Globalisierung der Märkte zu beobachten. Dies war auch deshalb möglich, weil Staaten, einschließlich Deutschlands, einen weitgehenden Prozess der wirtschaftlichen Politikkonvergenz in Richtung auf globalen Wettbewerb und offenen Weltmärkte vollzogen und sich an Markterwartungen angepasst haben. Jetzt geht es um die Beseitigung der Defizite, die durch das Fehlen der Staatlichkeit auf globaler Ebene entstehen, also um Global Governance im umfassenden Sinne, um die wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Einbettung der internationalen

[86)] Vgl. dazu die Große Anfrage der CDU/CSU Fraktion „Eine internationale Soziale Marktwirtschaft als Grundmodell für eine globale Struktur- und Ordnungspolitik – Chancen und Risiken der Globalisierung der Weltwirtschaft für die Entwicklungsländer (BT-Drs. 14/1960), sowie die Antwort der Bundesregierung dazu (BT-Drs. 14/3967). Zum Thema Global Governance aus Sicht des Südens wurde auch ein Gutachten vergeben.

[87)] U. a. benennt etwa der UNDP-Bericht 2000 entsprechende Ziele und Prioritäten für internationale Aktivitäten.

Märkte. Hier lassen sich Ähnlichkeiten zu den Prozessen feststellen, die in Deutschland zur Tradition der sozialen Marktwirtschaft geführt haben.

4.1.4 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Eindeutig ist, dass viele grenzüberschreitende Probleme nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten der nationalstaatlichen Außenpolitik erfolgversprechend bearbeitet werden können: Wenn sich die Probleme globalisieren, muss sich auch die Politik globalisieren, muss also eine subsidiär organisierte Global Governance auf- und ausgebaut werden. Formell fordert Global Governance also Regelungsinstitutionen und -formen jenseits der einzelstaatlichen Ebene (vgl. auch Kapitel 4.2).

Dabei sind die Vertreter dieses Konzeptes mehrheitlich der Ansicht, dass Global Governance den Prozess der Globalisierung nicht aufhalten oder gar zurückdrehen kann und will. Jedoch soll für die bislang weitgehend ungezügelte Eigendynamik der wirtschaftlichen Globalisierung ein Ordnungsrahmen geschaffen werden, der verhindert, dass die Weltmärkte im Sinne eines „Raubtier-Kapitalismus“ (Helmut Schmidt) funktionieren, und der die bisherigen Fehlentwicklungen korrigiert. Globalisierung und Global Governance sind langfristige Prozesse, deren Entwicklung fortläuft, die ergebnisoffen und gestaltbar sind. Substantiell fordert Global Governance demnach eine Ordnungspolitik für die globalisierte Marktwirtschaft über die Einbindung ökonomischer Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele, etwa über die Schaffung wirtschaftspolitischer, sozialer und ökologischer Leitlinien. Die Chancen der Globalisierung sollen für alle Menschen nutzbar sein, um möglichst breiten und nachhaltigen Wohlstand zu erreichen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind v. a. drei Bausteine einer Global Governance wichtig: der Ausbau zwischenstaatlicher Kooperation (vgl. Kapitel 4.2), das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene (vgl. Kapitel 4.3) sowie die Entwicklung neuer und – wo nötig – die Korrektur verfehlter inhaltlicher Orientierungen globaler Politik (dies wird ein Schwerpunkt der weiteren Arbeit sein).

4.2 Global Governance als Verdichtung der internationalen Kooperation und Ausbau des Multilateralismus

4.2.1 „Global Governance“ meint nicht „Global Government“

Das Konzept einer „Global Governance“ wendet sich gegen die Idee einer zentralen Weltregierung oder eines hierarchischen Weltstaats. Vielmehr ist eine institutionelle Architektur angedacht, die an das anknüpft, was Kant eine „Föderation von freien Republiken“ nannte, ein dezentrales, subsidiäres und föderatives System (vgl. Höffe 1999, Hasenclever und Rittberger 2000). Es geht also darum, eine multilaterale Kooperationskultur zu institutionalisieren, um gemeinsam mit anderen Betroffenen die oben angesprochenen Probleme lösen zu können.

4.2.2 Global Governance benötigt und stützt Nationalstaaten

Global Governance meint auch nicht das Ende des Nationalstaates. Im Gegenteil: Ziel aller zwischenstaatlichen Kooperation ist es, dass Staaten für die effektive Bearbeitung globaler Probleme Handlungsfähigkeit zurückgewinnen sollen. Das heißt, Global Governance läutet gerade nicht das Sterbeglöckchen für den Nationalstaat, sondern will dem Staat dort Handlungskompetenz zurückgeben, wo er als Einzelner in Gefahr steht, diese durch Globalisierungsprozesse zu verlieren. Dies gilt verstärkt für die Zeit nach 1990: Ist es auch zuvor schon darum gegangen, bei stetig zunehmender globaler Vernetzung die gleichzeitig abnehmende Kompetenz der Nationalstaaten zur Problemlösung auszugleichen, so fällt es heute demokratischen Nationalstaaten zunehmend schwer, bislang national verankerte Standards zu halten. Viele Staaten haben diese zentrale Herausforderung erkannt und denken über neue Wege des kooperativen Regierens nach. Diskutiert wurde dies zum Beispiel auf der Konferenz „Modernes Regieren im 21. Jahrhundert“, in deren Kommuniqué es heißt, dass „die Stärkung der internationalen Koordinierung und Zusammenarbeit in Fragen von weltweitem Interesse einen wichtigen Beitrag zu modernem Regieren auf innerstaatlicher Ebene leisten kann“.[88)]

Gleichzeitig darf der Verweis auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation nicht zur Ausrede werden, um nationale Verantwortlichkeiten wegzuschieben. Effektive und legitime Global Governance ist auf die Existenz demokratischer, verantwortungsvoller und handlungsbereiter Staaten angewiesen. Global Governance weist dabei dem Nationalstaat neue Aufgaben im Rahmen einer Mehr-Ebenen-Architektur zu (vgl. Messner 1998): Zwar verfügen Staaten noch allein über das Gewaltmonopol und auch nur Staaten können Völkerrecht setzen, aber sie müssen sich zunehmend mit „geteilten Souveränitäten“ in tendenziell entgrenzten Kooperations- und Integrationsräumen abfinden. Denn ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips scheint es sinnvoll, Problemlösungen auf der Ebene zu suchen und institutionell anzusiedeln, die sachlich und organisatorisch angemessen ist und auf der das Problem daher möglichst effizient und demokratisch zu lösen ist – sei es auf lokaler, nationaler, regionaler oder globaler Ebene. Im Zuge einer „postnationalen Konstellation“[89)] findet Regieren zunehmend durch das Zusammenspiel verschiedener Entscheidungsebenen statt, wobei die einzelnen Ebenen nicht mehr ohne die anderen voll funktionsfähig sind.

4.2.3 „Regional Governance“ als Bausteine einer Global Governance

In diesem Zusammenhang sind schon heute Tendenzen der Regionalisierung von Bedeutung. Mit Blick auf die bis-

---

88) Berliner Kommuniqué – „Modernes Regieren für das 21. Jahrhundert“, 2./3. Juni 2000 Berlin.

89) Vgl. dazu insbesondere Zürn (2001), nach dem sich die drei Dimensionen der Staatlichkeit – Anerkennung, Ressourcen und Zielerreichung –, die sich in der nationalen Konstellation im Nationalstaat vereinten, in der postnationalen Konstellation auf unterschiedliche Ebenen verteilen.

lang tatsächlich existierenden völkerrechtlichen Regelwerke sind v. a. regionale Integrationsprojekte (wie die EU, NAFTA, ASEAN, Mercosur oder jüngst die Gründung einer „Afrikanischen Union“ durch die OAU) Vorreiter für das Regieren jenseits des Nationalstaates. Hier lässt sich nicht nur eine Orientierung der Wirtschaft sondern – zumindest in Ansätzen – auch der Politik in Richtung auf plurinationale Regionen beobachten. Global Governance will diese Ansätze unterstützen und muss auf solchen größeren regionalen Kooperationskernen aufbauen, sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau teurer, aber ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann. Die Spanne zwischen den Bedürfnissen der Menschen auf der lokalen Ebene und den globalen Ereignissen soll durch regionale Komponenten überbrückt werden. In Europa ist diese Instanz die sich erweiternde Europäische Union, die sich seit Mitte der 90er Jahre auch als außenpolitischer Akteur zu konstituieren beginnt. Hier gilt es dazu beizutragen, eine demokratisch verfasste EU so fortzuentwickeln, dass sie Global Governance emanzipiert und wirksam mitgestalten kann (vgl. Messner 2001).[90)] Regionale Integrationsprojekte, die sich bislang nur als rein wirtschaftliche Freihandelszonen verstehen (z. B. NAFTA), gilt es auch auf der politischen Ebene auszubauen, um soziale und ökologische Leitlinien im Rahmen einer freiheitlichen Ordnung auf regionaler Ebene weiterzuentwickeln. Generell ist aber ebenso im Blick zu halten, was zwischen den Regionen passiert, um eine Blockbildung zwischen den Regionen zu vermeiden (vgl. dazu auch Kapitel 4.4).

4.2.4 Internationale Verhandlungen als Bausteine einer Global Governance

Wenn Probleme, wie etwa die oben genannten, grenzüberschreitender Natur sind, so erscheint es sinnvoll, diese kooperativ anzugehen und sie international zu verhandeln. Wichtigstes Beispiel für solche globalen Verhandlungen waren die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 90er Jahren, beginnend mit dem sog. „Erd-Gipfel“, der Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (vgl. Kasten 4.3 sowie Messner und Nuscheler 1996, Fues und Hamm 2001).

Diese Weltkonferenzen sollten auch einen Beitrag zur Bearbeitung der sozialen und ökologischen Folgekosten der Globalisierung leisten, unter denen vor allem die wirtschaftlich schwächeren Staaten zu leiden haben. Die Regierungen des Südens, auf deren Initiative diese Konferenzen zustande kamen, bemühen sich heute nahezu ausnahmslos um die Integration in die globale Ökonomie. Ihre Hoffnung war, dass die Entwicklung weltumspannender Regelwerke für die Weltwirtschaft und ein internationaler Machtausgleich ihnen dabei neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen könnten.

Kasten 4.3 **Weltkonferenzen**

Jahr	Weltkonferenzen der neunziger Jahre	Ort
1992	Konferenz für Umwelt und Entwicklung – Erdgipfel (UNCED)	Rio de Janeiro, Brasilien
1993	Zweite Weltmenschenrechtskonferenz	Wien, Österreich
1994	Dritte Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD)	Kairo, Ägypten
1995	Weltgipfel für soziale Entwicklung – Sozialgipfel (WSSD)	Kopenhagen, Dänemark
1995	Vierte Weltfrauenkonferenz (WCW)	Peking, China
1996	Zweite Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II)	Istanbul, Türkei
1996	Welternährungsgipfel (WFS)	Rom, Italien

Nach Hamm und Fues 2000: 2

(Quelle: United Nations Department of Public Information 1997).

Auch wenn die bisherige Erfolgsbilanz der Weltkonferenzen wenig spektakulär ist, können sie in optimistischer Sicht als Vorboten eines tiefgreifenden Struktur- und Formwandels der globalen Politik hin zu einer Global Governance gedeutet werden (vgl. Hamm und Fues 2000): Die Innovationsleistung der Weltkonferenzen bestehe in der Erarbeitung eines prototypischen Modells für die kooperative, solidarische und partizipative Problembearbeitung im internationalen System. Weltkonferenzen hätten das Potenzial, Teil eines qualitativ neuen transnationalen Steuerungsmodells zu sein: zum einen durch die Verknüpfung sämtlicher Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen und zum anderen durch die Eröffnung einer internationalen Arena für heterogene staatliche wie nichtstaatliche Akteure, die sich in Netzwerken verbünden oder auf Foren streiten können. In diesem Sinne können die Weltkonferenzen als ein „Laboratorium“ oder eine „Lernwerkstatt“ für Global Governance wirken: Der Fundus nationaler und lokaler Erfahrungen und „best practices“ könnte kooperativ für globale Problemlösungen sowie die gesammelten Erfahrungen als Vertrauensgrundlage für eine evolutionäre Umgestaltung des globalen Ordnungsrahmens genutzt werden.

In der Diskussion wurde allerdings auch eine sehr viel skeptischere Sicht vorgebracht. Sie macht geltend, dass die Konzentration auf die Hervorbringung und Entstehung neuer globaler Strukturen (z. B. Weltkonferenzen), Institutionen und Organisationen (NGOs) leicht dazu führen könne, hierin ein Indiz für das Voranschreiten von Global Governance zu sehen, das an sich schon positiv zu bewerten sei. Eine Vernachlässigung der kritischen Bestandsaufnahme

[90)] Vgl. dazu auch das EU Weissbuch „Europäisches Regieren“, sowie das dazugehörige Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der EU vertiefen“. http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm (6. September 2001)

und Einschätzung der bestehenden internationalen und globalen Institutionen könne dazu führen, dass die Hauptlinie der Entwicklung von Global Governance falsch eingeschätzt wird. Diese Hauptlinie besteht in dieser Sicht gegenwärtig eher in einer Marginalisierung oder gar Demontage globaler Institutionen und Regeln im Sinne einer friedlichen, demokratischen und gerechten Weltordnung. Auf Weltkonferenzen komme es kaum noch zu konkreten Verabredungen, und wenn doch, würden sie überwiegend nicht eingehalten. Wichtiger aber sei noch, dass die bestehenden globalen Institutionen zum Teil (wie der IWF und GATT bzw. WTO) in den vergangenen 20 Jahren systematisch umfunktioniert wurden und mitverantwortlich für die extreme Ungleichheit der Welt seien. Dazu komme, dass bestehende Abkommen nicht ratifiziert (Kyoto-Protokoll, ILO-Konventionen) oder völkerrechtlich ratifizierte gekündigt oder ohne Kündigung gebrochen würden. Die UNO, die globale Institution par excellence, werde seit Jahren von der größten und wichtigsten Weltmacht für ihre nationalen Interessen instrumentalisiert oder ggf. finanziell ausgetrocknet und politisch marginalisiert bzw. schlicht übergangen. Diese Fehlentwicklungen globaler Institutionen nur als – zu kritisierende – vorübergehende Störung eines ansonsten unaufhaltsamen Fortschritts hin zu Global Governance aufzufassen, greife zu kurz. Ein Festhalten an Idealen, deren Realitätsgehalt heute wesentlich geringer als zur Zeit des Brandt- und Brundtland-Berichts einzuschätzen wäre, sei aber nicht nur ein wissenschaftliches Problem, sondern könne auch politische Konsequenzen haben. So dürfe man sich nicht um der Global Governance willen auf Modelle einlassen, die mit dem Ziel einer friedlichen, demokratischen, kooperativen und gerechten Weltordnung (oder Weltstruktur) nichts mehr zu tun hätten – schließlich stelle auch eine amerikanisch dominierte Weltordnung eine Art Global Governance dar. Wenn man dies nicht wolle, sei es wichtig, nicht in erster Linie die institutionelle Seite, sondern die inhaltlich substantielle Seite einer Global Governance in den Vordergrund zu stellen.

4.2.5 Internationale Institutionen als Säulen einer Global Governance

Das „Reden allein genügt nicht" – auch nicht auf globaler Ebene. Ein Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen sind oft internationale Institutionen. Mit Institutionen sind hier nicht nur internationale Organisationen gemeint, sondern auch etwa Vertragswerke oder Konsenspapiere runder Tische, also alles, was der normgeleiteten Beeinflussung des Verhaltens von Staaten bzw. Menschen dienen kann.[91)] Institutionen sind demnach Instrumente, um politisch bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Inhalte umzusetzen. Bislang dominierten nationalstaatliche Institutionen bei der Problembearbeitung, z. B. nationale Gesetze. Der Gedanke einer Global Governance will nun multilaterale Institutionen stärken, um Globalisierungsprozesse gemäß politisch zu bestimmender Ziele, wie z. B. Demokratie und Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, zu beeinflussen. Auf bestimmten Feldern kann als erster Schritt auch eine plurinationale Lösung angezeigt sein, wie etwa im Bereich der Fusionskontrolle.

Internationale Organisationen sind sowohl problemfeldbezogene wie auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten können.[92)] Die seit den 80er Jahren wichtiger werdenden „internationalen Regime" spezialisieren sich im Gegensatz zu den großen „all-purpose"-Organisationen auf einzelne Problemzusammenhänge, wodurch ein flexibleres „issue-management" ermöglicht werden soll.[93)] Internationale Regime werden in der Politikwissenschaft als eine institutionalisierte Form des kooperativen, norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung spezifischer Konflikte oder Interdependenzprobleme definiert. Sie setzen sich aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren zusammen.[94)] Sie sind wichtige Teile einer sich herausbildenden Global Governance, mit deren Hilfe versucht wird, das Verhalten aller international betroffenen Akteure in einem spezifischen Problemfeld dauerhaft zu steuern. Über ihre Einrichtung wird versucht, Erwartungsstabilität über das wechselseitige Verhalten, klare (unter Umständen dann auch völkerrechtlich gültige) Standards für konformes und abweichendes Verhalten, Mechanismen für den Umgang mit Regelbrüchen sowie einen organisierten Informations- und Kommunikationsfluss zu schaffen. Internationale Regime sind also institutionelle Rahmenbedingungen, die die freiwillige Kooperation zwischen internationalen Akteuren ermöglichen

---

[91)] Institutionen spielen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen eine wichtige Rolle: Wirtschaftswissenschaftler sprechen davon, dass Institutionen bestimmte Kosten vermindern, z. B. Informations- und Transaktionskosten, und dadurch Verhalten beeinflusst wird. Juristen betrachten Institutionen mit Blick auf das existierende Recht: Welche Verhaltensnormen sind de facto existent (ob im Sinne geschriebenen Rechts oder des ungeschriebenen Gewohnheitsrechts) und beeinflussen dadurch Verhalten. Politikwissenschaftler interessieren bestimmte Aspekte der zielgerichteten politischen Steuerung von Verhalten durch Institutionen, etwa zur Erreichung von Frieden, Wohlfahrt, Umweltschutz.

[92)] Je nach Verständnis von internationalen Organisationen fungieren diese entweder als „Als-ob"-Akteure, deren Handeln letztlich von den Vertretern ihrer Mitgliedsstaaten fremdbestimmt ist, oder als reale, auch eigenständig handlungsmächtige Akteure. Einerseits begreift das Bild der internationalen Organisation als „Verhandlungssystem" oder „Arena" vor allem die Mitgliedsstaaten bzw. ihre Vertreter als die in Wirklichkeit einzig Handelnden, d. h. sieht ausschließlich diese in der Rolle von Akteuren. Andererseits geht eine zweite Vorstellung von internationalen Organisationen davon aus, dass diesen selbst die Eigenschaft eines kollektiven oder korporativen Akteurs zukommt (vgl. Rittberger und Zangl 1994).

[93)] Der Geltungsbereich, über den sich ein internationales Regime erstreckt, kann sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen, spezifischen Konfliktgegenstandes (z. B. Verteilung von Satellitenpositionen auf dem geostationären Orbit) oder Interdependenzproblems (z. B. Nordsee-Regime, Klimaregime) beschränken. Er kann aber auch ein ganzes Problemfeld (z. B. Welthandelsregime) umfassen.

[94)] Prinzipien bezeichnen allgemeine Grundsätze über Kausalbeziehungen und Ziele im jeweiligen Politikfeld. Diese Prinzipien werden durch Normen operationalisierbar sowie durch Regeln und Verfahren operationalisiert. Normen geben allgemeine Verhaltensstandards, Rechte und Pflichten vor, Regeln setzen diese in spezifische Vorschriften, konkrete Ge- und Verbote um. Verfahren zur Kommunikation, Konfliktregelung, Entscheidung oder Änderung regeln die Zusammenarbeit der Akteure. Zudem „lebt" ein internationales Regime nur dann, wenn eine Bereitschaft der beteiligten Akteure erkennbar ist, die vereinbarten Verhaltensnormen auch anzuerkennen und davon ausgehende „Spiel"-Regeln einzuhalten (vgl. Rittberger und Zangl 1994, Müller 2000, Wolf 1993, Zürn 1997).

und im besten Fall langfristig verfestigen sollen. Die Robustheit solcher Regime hängt auch davon ab, ob deren Strukturen und Verteilungsergebnisse von allen Teilnehmern als fair betrachtet werden. Internationale Regime können ein selbstständiges Eigenleben entwickeln, sie entwickeln sich ständig evolutionär weiter (aber nicht notwendig nur zum Besseren) und können so auch u. U. jenseits der nationalen Interessen, die das Regime ursprünglich initiierten, kooperative Praktiken und Regelbefolgung befördern. Darüber hinaus dienen die Verhandlungsforen internationaler Regime zunehmend als Politikarena für am bearbeiteten Problem interessierte nichtstaatliche Akteure (vgl. Kapitel 4.3.2).[95)]

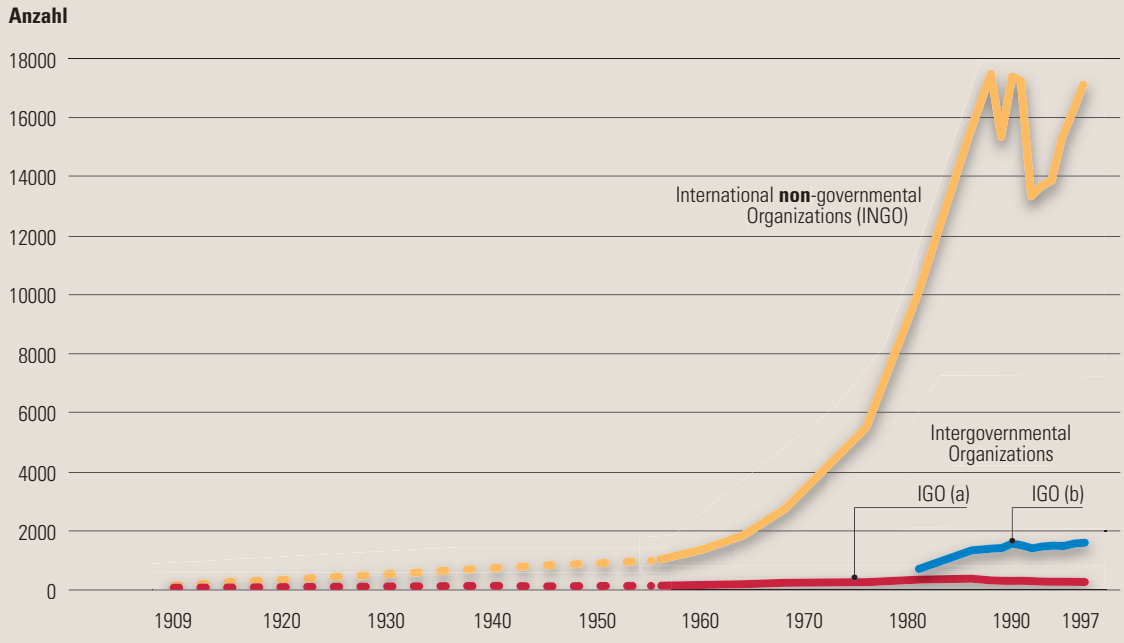
Die Zahl der völkerrechtsfähigen internationalen Organisationen hat in den mehr als fünf Jahrzehnten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges deutlich zugenommen (derzeit ca. 250 nach dem Yearbook of International Organizations, UIA 1999/2000), die Gesamtanzahl internationaler Organisationen ist noch stärker gewachsen (vgl. Abb. 4.1).

Auch die Präsenz internationaler Institutionen in den verschiedenen Politikfeldern hat einen beachtlichen Umfang erreicht, wie etwa die komplexe Struktur der Unterorganisationen der Vereinten Nationen verdeutlicht. Die existierenden internationalen Organisationen sind jedoch zum Teil hoffnungslos überfordert, wie etwa auch die anhaltende Diskussion um die Notwendigkeit einer Reform der Vereinten Nationen aufzeigt. Es gilt, vom reinen Krisenmanagement wegzukommen und die schrittweise Verbesserung der Kooperation, Koordination und Kohäsion von internationalen Institutionen zu erreichen. Internationale Organisationen sollten in die Lage versetzt werden, die verabschiedeten Aktionsprogramme und deren konsensual beschlossenen Inhalte auch effektiv vom Papier in die Realität umsetzen zu können. Dabei ist v. a. die enge Zusammenarbeit und Verzahnung mit der regionalen, nationalen und lokalen Ebene von großer Bedeutung, auch um die Akzeptanz internationaler Politik in nationalen Gesellschaften zu stärken und die Regierenden in der Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu halten.

[95)] Beispielsweise nahmen anlässlich der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking weit über 30 000 NGO-Aktive am parallel tagenden „NGO Forum on Women“ teil (vgl. auch Finke 2001).

Abbildung 4.1

Wachstum der Menge internationaler Organisationen
1909–1997



	1909	1956	1960	1964	1968	1976	1981	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IGO (a)	37	132	154	179	229	252	337	369	309	300	293	297	286	272	263	266	260	258
IGO (b)							702	1.330	1.393	1.411	1.563	1.497	1.404	1.464	1.490	1.479	1.570	1.592
INGO	176	985	1.268	1.728	2.577	5.155	9.398	14.518	16.325	14.333	16.208	16.113	12.457	12.759	12.961	14.274	15.108	15.965

IGO (a): die Summe aus völkerrechtsfähigen, universellen, interkontinentalen und regionalen „Intergovernmental Organizations“ („Conventional International Bodies“)
IGO (b): die Summe der orts-, personen-, organisationsgebundenen, und nicht völkerrechtsfähigen „Intergovernmental Organizations“, ergänzt um Organisationen spezieller Form und international orientierte, nationale Organisationen („Other International Bodies“)
INGO: die Summe der entsprechenden „International Non-Governmental Organizations“ („Conventional“ und „Other International Bodies“)

Nach Hauchler u.a. 1999: 370
(Quelle: UIA 1996: 1685, 1997: 1763)

4.2.6 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Bislang verläuft die Globalisierung ungleichzeitig: Soziale und ökonomische Handlungszusammenhänge weiteten sich über nationale Grenzen hinweg aus, internationale politische Re-Regulierungen hinken dem jedoch hinterher, die demokratische Kontrolle derselben sogar noch mehr (vgl. Zürn 1998). Gerade letzteres ist ein gravierendes Problem der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung: Viele Menschen fühlen sich von der Möglichkeit der Einflussnahme auf und Kontrolle von politischen Entscheidungen abgeschnitten. Selbst wenn die internationale Kooperation aus Sicht der Politiker erfolgreich ist, kann ein solcher subjektiver Eindruck der Hilflosigkeit ohne hinreichende Transparenz und Vermittlung auf die lokale Ebene zu Politikmüdigkeit und Anomie oder gar Aggression führen. In diesem Zusammenhang ist eine zentrale Frage, wie die demokratische Partizipation an und Legitimität einer zunehmend europäisierten bzw. internationalisierten Politik verbessert werden kann.[96)] Das Problem mangelnder Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftspflicht, sowie der oft ungleichen Beteiligungschancen und Machtverhältnisse innerhalb vieler internationaler Organisationen ist schon länger erkannt. So fordert etwa die „Agenda for Democratization“ des früheren Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros-Ghali die Demokratisierung internationaler Beziehungen.[97)] Generell ist es wünschenswert, die Entscheidungsstrukturen internationaler Organisationen auf ihren partizipatorischen Charakter hin zu überprüfen. Oft erscheint es sinnvoll, bestimmte Akteursgruppen auf verschiedenen Aktionsebenen zu involvieren sowie eventuell betroffene Bevölkerungsgruppen zu konsultieren und an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen (vgl. dazu Kapitel 4.3). Als oberster Grundsatz sollte gelten, dass internationale Organisationen eine demokratische Grundstruktur und Möglichkeiten für alle Mitgliedsstaaten, in relevanter Weise an der Diskussion, Willensbildung und Entscheidung teilzunehmen, aufweisen sollten, um einen legitimen Anspruch auf Global Governance stellen zu können.

Auch nationale Parlamente haben in diesen Fragen eine wichtige Rolle: Sie sollten die notwendige Transparenz und Legitimität schaffen, die eine globale Politik so dringend bedarf. Parlamentarier sind direkt vom Volk legitimierte Akteure – sie sollten eine größere Rolle bei der Gestaltung der Globalisierung einnehmen und nicht über „fast track“-Verfahren[98)] zu den „Exekutoren“ internationaler Beschlüsse degradiert werden. Es gilt, bis zum folgenden Bericht konkrete Vorschläge zur Stärkung der Rolle der Parlamente zu erarbeiten. Darüber hinaus können Parlamentarier dazu beitragen, dass internationale Kooperation in der Öffentlichkeit nicht als ein Null-Summenspiel bzw. als Wettkampf um nationale Vorteile, sondern als eine gemeinsame Chance für ein besseres Wohlergehen Aller verstanden wird – über ihren direkten Kontakt mit den Wählerinnen und Wählern können sie helfen, dieses Verständnis in die Gesellschaft zu vermitteln.

Global Governance will dort, wo aufgrund drängender globaler Probleme dringender Handlungsbedarf besteht, wie etwa im Umwelt- und Entwicklungsbereich, effektive und demokratische internationale Organisationen und Regime schaffen bzw. existierende Institutionen reformieren, um eine dem IWF oder der WTO vergleichbare inhaltliche Handlungsfähigkeit und finanzielle Ausstattung zu erreichen. Prinzipiell bedeutet Global Governance nicht einfach die unüberlegte Vermehrung von internationalen Organisationen: Je nach Ausgangslage können vielmehr entweder bereits bestehende internationale Organisationen aufgewertet und reorganisiert werden, oder aber für neue Aufgaben (tendenziell und zunächst) eigene, problemadäquate Organisationsformen gesucht werden, um so – auch angesichts der (noch) fehlenden demokratischen Legitimation auf globaler Ebene – einen Wettbewerb unter den Institutionen zu ermöglichen. Zunächst plurilaterale Institutionen könnten beitrittsoffen gestaltet werden, in der Hoffnung, langfristig alle Akteure überzeugen und „an Bord“ bekommen zu können. Auch die Domäneinteressen der Organisationen bzw. die Eigeninteressen von deren Mitarbeitern sind ein kritischer Punkt. Es gilt, die Qualität und Effizienz der Strukturen zu verbessern sowie mehr Kohärenz und Kohäsion zu erreichen, damit internationale Vereinbarungen weder widersprüchlich noch redundant sind. Hier wären auch Vorschläge aus der Wissenschaft, wie ein effizientes und demokratisches Management internationaler Organisationen und Regime möglich wäre und wie Ressort-Egoismen zu überwinden seien, willkommen.[99)]

Auch die Chancen der Follow-Up-Prozesse der Weltkonferenzen sollten besser genutzt werden. Oft finden sich in den Aktionsprogrammen der Weltkonferenzen bereits die Lösungen für viele globale Probleme. Trotz der Zustimmung der Staaten zu diesen Programmen fehlt es aber an ihrer Umsetzung, oft genug sind auch Finanzierungsfragen noch ungeklärt. So sollten die Folgeprozesse durch wirksame Überprüfungsmechanismen unterstützt werden und auch „harte“ Fragen der Weltwirtschaft und Sicherheitspolitik in eine kooperative Gestaltung der globalen Politik einbezogen werden. Um dies effektiv zu gestalten, sind eine kritische Öffentlichkeit und ein selbstbewusstes Parlament vonnöten. Auch die institutionellen Strukturen der beteiligten Ministerien müssen reformiert werden: Über eine Neuverteilung von Kompetenzen, die Einführung moderner Abstimmungsmechanismen, die klare Zuweisung von Koordinationsbefugnissen und ein strategisches Konzept sollte nachgedacht werden (vgl. Eberlei und Weller 2001).

Idealerweise verbinden sich die verschiedenen politischen Systeme und Ebenen zu einem subsidiären Mehr-Ebenen-Arrangement von Global Governance, jedoch ohne dass Na-

---

96) Auch zu dieser Frage hat die Enquete-Kommission ein Gutachten vergeben, dessen Ergebnisse in den Endbericht eingehen sollen.

97) Vgl. http://www.undp.org/governance/pdf/a51761.pdf (10. September 2001)

98) Fast track“-Gesetzgebung bedeutet, dass das Parlament über Gesetzesvorschläge nur insgesamt entscheiden kann und nicht nachträglich bestimmte „package deals“ (Verhandlungspakete) aufschnüren bzw. zusätzliche Forderungen als Preis für die Verabschiedung eines Gesetzes stellen kann.

99) Wie die Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen allgemein und der Vereinten Nationen speziell verbessert werden kann, ist die Frage eines Gutachtens, das von Seiten der Enquete-Kommission vergeben wurde. Dabei sollen auch die Notwendigkeiten und Ziele einer UN-Reform und damit die Anforderungen an die deutsche UN-Politik diskutiert werden.

tionalstaaten spezifische Merkmale wie das Steuerprivileg und das Gewaltmonopol verlören. Die Rolle des Nationalstaates entwickelt sich im Rahmen eines solchen Mehr-Ebenen-Modells einer Global Governance also weiter, er wird zu einer Art „Interdepedenzmanager“ (Messner 1998b).[100] Ein idealtypisches Mehr-Ebenen-Modell des subsidiären Regierens jenseits des Nationalstaates könnte sich durch drei Elemente auszeichnen (vgl. Zürn 2001): Als erstes Element entwickeln Staaten, die von grenzüberschreitenden Problemen betroffenen sind, zusammen mit nichtstaatlichen Akteuren (vgl. Kapitel 4.3) Vorschläge für internationale Regelungen. Diese beinhalten bestimmte Zielvorgaben, die dann letztlich von den dafür legitimierten Staaten vereinbart werden, etwa in Form von Rahmenrichtlinien. Zweitens setzen entweder nationale oder auch subnationale politische Einheiten diese Rahmenrichtlinien dank ihrer Ressourcenhoheit um. Drittens schließlich kontrollieren staatliche und nichtstaatliche Akteure die Umsetzung der internationalen Richtlinien und die Einhaltung grundlegender Rechte. Entscheidend ist dabei die gelungene Verzahnung der verschiedenen Ebenen. Eine solche Mehrebenenpolitik strebt demokratische Strukturen an, die einerseits noch etwas mit Nähe, Überschaubarkeit und Erkennbarkeit zu tun haben und die andererseits globale Probleme effektiv lösen können. Zu bedenken sind dabei mögliche Demokratie- und Koordinationsprobleme einer solchen Mehrebenenpolitik und die Gefahr von Verhandlungsblockaden aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen. So sind z. B. nicht alle Nationalstaaten immer mit der zum Teil damit verbundenen Aufgabe nationaler Souveränitätsrechte zugunsten zwischenstaatlicher Lösungen einverstanden (vgl. Kapitel 4.4).

4.3 Global Governance als Verstärkung der transnationalen Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

4.3.1 Neue Akteure in der Global Governance

Global Governance meint mehr als nur einen verstärkten intergouvernementalen Multilateralismus. Als ein zweiter Baustein des globalen Regierens gilt die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das Regieren – auch daher die Rede vom globalen Regieren und nicht von globaler Regierung. Dabei wird sowohl an zivilgesellschaftliche als auch an andere private Akteure gedacht. Häufig genannte nichtstaatliche Akteure sind etwa die klassischen, zumeist auch transnational organisierten Verbände, wie Gewerkschaften, Industrie- und Arbeitgeber- sowie Wohlfahrtsverbände, und v. a. auch Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechts-NGOs, wie Greenpeace, Oxfam oder amnesty international. „NGO“ steht für Non-Governmental Organization, also für Nicht-Regierungsorganisation. Das Wachstum der Menge der international tätigen NGOs hat Ende der achtziger Jahre einen neuen Höchststand erreicht (vgl. Abb. 4.1 in Kapitel 4.2.5; derzeit existieren ca. 17 000 nichtstaatliche „conventional“ und „other international bodies“ nach dem Yearbook of International Organizations, UIA 1999/2000). Der Begriff „Nicht-Regierungsorganisation“ umfasst generell alle Organisationen, die keine Befugnis zu allgemein verbindlichen politischen Entscheidungen haben, also eben kein Mandat zu „regieren“. Dies gilt für alle privaten Akteure, Interessengruppen, Wirtschaftsunternehmen oder etwa auch für Kirchen oder das Rote Kreuz. Umgangssprachlich werden unter „NGOs“ oft solche umwelt- und entwicklungspolitischen Verbände verstanden, die sich als Non-Profit-Organisationen weniger für partikulare Interessen ihrer Klientel als für allgemeine Anliegen einsetzen.[101] Aber auch privatwirtschaftliche und profitorientierte „global players“, wie die multinationalen Konzerne, sollen in Global Governance Strukturen und Prozesse eingebunden werden.

4.3.2 Herausbildung neuer Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

Nicht nur in der nationalen Politik, auch auf den angesprochenen Weltkonferenzen und in internationalen Organisationen wird die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in politische Prozesse bereits praktiziert. Nun wird verstärkt darüber nachgedacht, welche neuen internationalen Kooperationsformen zwischen (zwischen-)staatlichen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren dazu beitragen könnten, das Projekt einer demokratischen und effektiven Global Governance voranzutreiben.

Zunächst gibt es schon langjährige und gute Erfahrungen im Bereich von Beratungsverfahren. Dies gilt für nationale und internationale Entscheidungsprozesse. Auch in internationalen Institutionen wie der OECD, WTO, IWF und Weltbank werden nichtstaatliche Akteure bereits gehört. In manchen Organisationen ist diese Einbindung sogar institutionalisiert, so existiert in der OECD ein Beirat der Unternehmerseite (BIAC),[102] dem ein Beirat der Gewerkschaftsseite (TUAC)[103] gegenübersteht. Bei den Vereinten Nationen können sich internationale NGOs über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) für Verhandlungen akkreditieren, bei dem auch seit 1948 der Council for Non Governmental Organisations (CONGO) angesiedelt ist. Bei der Weltbank gibt es seit 1981 ein NGO-Komitee. Die reelle Bedeutung dieser Foren ist jedoch sehr unterschiedlich. Der Politikdialog mit NGOs kann für (zwischen-)staatliche Institutionen vielfältige Vorteile haben: die Abschöpfung von Expertise und Problemlösungskompetenz, die Legitimierung der eigenen Politik und die Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen Regierungen oder zwischenstaatlichen Organisationen, sowie auch die Früherkennung von gesellschaftlichen Problemen und sozialem Protest.

Eine aktuell diskutierte Idee, wie diese Konsultationsverfahren im Rahmen einer Global Governance ausgebaut werden könnten, bezieht sich auf Politiknetzwerke und Formen der Netzwerksteuerung (vgl. Reinicke u. a. 2000). Globale Politiknetzwerke, von denen zur Zeit etwa 60 bis 70 existieren, sind eine noch junge institutionelle Innovation und zeichnen sich durch ihre offene und dynamische Form aus. Ihr Zweck ist es, verschiedene Akteure zusammenzubringen

[100] Auch zur Weiterentwicklung der Rolle von Nationalstaaten sowie Parlamenten im Rahmen einer Global Governance wird ein Gutachten erstellt.

[101] Im Folgenden wird das Kürzel NGO allgemein für nichtstaatliche Akteure verwendet, wenn gemeinwohlorientierte NGOs gemeint sind, wird dies speziell gekennzeichnet.

[102] Business and Industry Advisory Committee.

[103] Trade Union Advisory Committee.

und Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zu bauen, oft unter Mithilfe von internationalen Organisationen. Gemeinsam erarbeiten diese Akteure dann an „Runden Tischen" Problemlösungen.[104)] Dabei handelt es sich um Vorschläge (im internationalen Recht spricht man von „soft law" oder „nonbinding legal standards"),[105)] die dann ggf. national angenommen, parlamentarisch legitimiert und umgesetzt werden können. Staaten spielen im Rahmen dieser Netzwerke also weiterhin eine zentrale Rolle, v. a. bei den Verhandlungen selbst und bei der Implementation. Der Vorteil ist, dass wenn so erarbeitete Standards national angenommen werden, private und zivilgesellschaftliche Akteure, also etwa Unternehmen und NGOs, eher bereit sind, diese Standards zu unterstützen, da sie bei deren Entwurf mit am Tisch gesessen haben. Um zu effektiven und legitimen Politikergebnissen zu gelangen, ist daher die systematische Einbindung möglichst aller „stakeholders" wünschenswert. Netzwerke sollen so das Verhandeln globaler Regeln und Standards erleichterten, denn das bei der Behandlung globaler Probleme vorhandene Konfliktpotential ist nur über die Einbindung aller Konfliktparteien zu entschärfen. Außerdem können Netzwerke als Instrumente zur Produktion und Verbreitung von Wissen dienen und innovative Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Abkommen erarbeiten. Schließlich schaffen Netzwerke auch Vertrauen unter den Beteiligten als Basis für jede effektive Kooperation, sorgen für mehr Transparenz in der internationalen Politik und helfen, die Partizipationslücke im Bereich globaler Politik zu schließen. Sie ersetzen nicht Staaten oder internationale Organisationen, sondern ergänzen deren Bemühungen.

Aber auch bei der Implementierung beschlossener Politiken sind nichtstaatliche Akteure schon heute hilfreich. Die Vorteile aus staatlicher Sicht bestehen darin, dass zum Beispiel die sog. „technical" NGOs im Entwicklungsbereich oder auch privatwirtschaftliche Unternehmen in Einzelbereichen über spezielle Expertise verfügen, besseren Zugang zu bestimmten Zielgruppen haben, die Anerkennung von staatlichen Projekten gegenüber Zielgruppen und der Öffentlichkeit erhöhen könnten und zudem meist kosteneffizienter arbeiten. Dafür erhalten diese im Gegenzug Zugang zu zusätzlichen Finanzressourcen und erfahren auch ggf. eine Aufwertung in der Öffentlichkeit bzw. auf dem Spenden- und Zuschussmarkt. In diesem Sinne kann eine solche technisch ausgerichtete Kooperation, können solche „Public Private Partnerships" meist produktiv und zu beiderseitigem Nutzen verlaufen. Ebenso kann dann bei der Evaluation von Projekten das kritische Potential von NGOs genutzt werden. Eine rein technische Einbindung von NGOs – ohne die Möglichkeit auch zum politischen Diskurs über Ziele von Politiken – wird von kritischer Seite mit Skepsis betrachtet sowie auf die Gefahr der Instrumentalisierung und Kooptation verwiesen (vgl. Brand u. a. 2000: 123 ff.).

Ein Spezialfall solch kooperativer Politik sind freiwillige Selbstverpflichtungen, die zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ausgehandelt werden. Dabei bestimmt nicht die Politik über hierarchisch-auferlegte Gesetze, sondern Unternehmen unterwerfen sich freiwillig selbst festgelegten oder mit der Politik ausgehandelten Richtlinien und Verhaltenskodizes (vgl. auch Kapitel 2.6.5). Beispiele hierfür sind etwa „Codes of Conduct", wie etwa die „Social Accountability Standards 8000" (SA 8000), das erste international auditierbare Sozialverträglichkeitssystem, das für eine freiwillige unternehmensethische Selbstverpflichtung im Bereich des Wareneinkaufs steht.[106)] Auch der „Global Compact" der Vereinten Nationen verfolgt die Idee, multinationale Unternehmen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt freiwillig auf ein vorbildliches Handeln zu verpflichten. UNO-Generalsekretär Kofi Annan hatte diese Initiative Anfang 1999 auf dem Davoser Weltwirtschaftsforum lanciert. Die beteiligten Unternehmen bekennen sich zu den neun Prinzipien des Global Compact; dies bezieht sich auf ihren Unternehmensbereich sowie die öffentliche Unterstützung in den Ländern, in denen sie wirtschaftlich tätig sind. Diese neun Prinzipien basieren auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, den sechs Kernarbeits- und Sozialnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie auf der Abschlusserklärung der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der UNO in Rio de Janeiro 1992.[107)] Schließlich sind die „OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen" (OECD 2001e) der bislang einzige multilateral anerkannte Katalog von Verhaltensempfehlungen der Regierungen für unternehmerisch verantwortungsvolles Verhalten. Die Empfehlungen dieser „OECD-Guidelines" decken fast die ganze Bandbreite unternehmerischer Aktivität ab, wie z. B. Informations- und Offenlegungspolitik, Beziehungen zu Mitarbeitern und Sozialpartnern, Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung, Berücksichtigung von Verbraucherinteressen, Technologietransfer, Wettbewerbsverhalten und Besteuerung.[108)]

Umstrittener als die Inhalte der Leitsätze und auch des Global Compact waren Fragen des Grades der Verbindlichkeit und der Regelungen zur praktischen Umsetzung. Die Leitsätze sind seit ihrer Entstehung für Unternehmen rechtlich unverbindlich. Die Wirtschaft befürwortet die Beibehaltung dieser rechtlichen Unverbindlichkeit: Gerade in der damit verbundenen Flexibilität der Anwendung liegt nach Auffassung der Wirtschaft der eigentliche Charme, denn z. B. die Leitsätze forderten von Unternehmen die Einhaltung von Standards und Normen ein, die teilweise über die gesetzliche Regelungen in den Gastländern deutlich hinausgingen, teilweise sogar national oder lokal geltenden rechtlichen Bestimmungen sowie der in den Gastländern gelebten Pra-

---

[104)] Das klassische Beispiel für ein solches globales Politiknetzwerk ist die „World Commission on Dams" (WCD, vgl. auch Kap. 3.3.1.1): Sie hat ihren Ursprung in einer Krise des Dammbaus Mitte der achtziger Jahre, in der die Situation für alle beteiligten Parteien unbefriedigend wurde: Private Unternehmen konnten keine Dämme mehr bauen, die Weltbank keine Kredite mehr geben, die NGOs mussten große Ressourcen für die Blockade des Dammbaus aufbringen. So haben sich 1997 Vertreter aller Gruppen zu einem Dialog und schließlich zur Etablierung der WCD entschlossen. Ihr Auftrag lautete, Vorschläge für einen ökologisch und sozial verträglichen Bau von Dämmen zu erarbeiten. Die WCD besteht aus zwölf Mitgliedern, die alle verschiedenen „Stakeholders" repräsentieren, und wird durch ein 50-köpfiges Forum ergänzt.

[105)] Für den Finanzbereich vgl. etwa Giovanoli (2000a).

[106)] Siehe http://www.sa8000.org (10. September 2001) und auch Blickle (2001).

[107)] Siehe die genaue Formulierung unter http://www.unglobalcompact.org/ (10. September 2001)

[108)] Vgl. auch http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/ (10. September 2001) sowie Ehinger (2001).

xis zuwiderliefen. Rechtsverbindliche Regelungen seien zudem mit aufwendigen und kostenträchtigen Umsetzungs- und Prüfungsmechanismen verbunden, die nicht nur, aber vor allem, kleinere und mittlere Unternehmen erheblich belasten würden. Dagegen forderten im Rahmen der Überarbeitung der OECD-Leitsätze Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche NGOs verbindlichere Vorgaben sowie Kontrollmechanismen. Auch beim Global Compact kritisierten sie, dass keine ausreichenden Vorkehrungen für die Überwachung und Überprüfung von Unternehmenspraktiken getroffen wurden (vgl. Paul 2001).

In diesem Zusammenhang wird NGOs oft eine weitere spezielle Aufgabe zugewiesen: Sie sollen das sog. „Monitoring“, die Überwachung und öffentliche Aufdeckung von sowie den Protest gegen Fehlentwicklungen der Globalisierung übernehmen (vgl. Walk und Brunnengräber 2001). Die Annahme ist, dass vor allem kritische NGOs und Gewerkschaften hierzu fähig sein könnten, da sie den dynamischen Globalisierungsprozessen besser folgen könnten als die oftmals langsamere institutionalisierte Politik. Die transnationale Kommunikation und Vernetzung vieler NGOs über das Internet spielt hierbei eine wichtige Rolle und ermöglicht dezentrale und flexible Handlungsformen. Global Governance soll so als ein basisdemokratischer „bottom-up“-Prozess befördert werden (vgl. Brand u. a. 2000). NGOs könnten auch die Einhaltung der o. g. selbstauferlegten Verhaltenskodizes überwachen, so wie sie bereits heute solche transnationalen Unternehmen in öffentlichen Misskredit zu bringen versuchen, die sich nicht an das Verbot von Kinderarbeit, die Garantie von Mindestlöhnen oder von Gewerkschaftsfreiheit – auch in ihren Zulieferbetrieben – halten. Allerdings weisen die NGOs selbst darauf hin, dass sie solche Aufgaben aufgrund mangelnder Ressourcen weder systematisch noch auf Dauer übernehmen könnten und verweisen ihrerseits auf die Verantwortung des Staates.

4.3.3 Fragen der demokratischen Legitimität nichtstaatlicher Akteure

Oft wird kritisiert, dass NGOs keine demokratische Legitimität im streng staatstheoretischen Sinne hätten. In der Tat haben sie kein formelles Mandat, das aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen wäre. Auch intern sind NGOs nicht generell demokratisch strukturiert. Und selbst da, wo sich nichtstaatliche Akteure auf eine große Mitgliederbasis oder auf hohe und durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz in der Gesellschaft stützen können, repräsentieren sie letztlich nur sich selbst bzw. das Anliegen ihrer Unterstützer. Insofern besteht kein Anspruch für NGOs, an (zwischen-)staatlichen Entscheidungen gleichberechtigt formell beteiligt zu sein; sie erheben diesen Anspruch aber auch gar nicht (vgl. Beisheim 1997, Wahl 2001). Vielmehr agieren etwa der BDI oder Greenpeace als Interessengruppen für ihre Sache und versuchen, im Sinne eines pluralistischen Wettstreits auf die Politik Einfluss zu nehmen. Neu daran ist, dass sich heute zuvor eher unterrepräsentierte Interessen, wie etwa menschenrechts-, umwelt- oder entwicklungspolitische Interessen, stärker artikulieren, während wirtschaftspolitische Interessen schon länger bei den internationalen Institutionen präsent sind. Alle diese Akteure erfüllen mit ihrem Engagement in einem System von „checks and balances“ eine wichtige demokratische Funktion. Dies ist mit Blick auf Globalisierungsprozesse besonders wichtig, wenn man davon ausgeht, dass das „Herauswachsen“ (J. Habermas) ökonomischer Prozesse und Strukturen aus dem Rahmen des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung zu einem Demokratiedefizit führt. Auch mit Blick auf internationale Verhandlungen besteht eine gravierende Partizipationslücke: Unter den gegenwärtigen Bedingungen sind internationale Entscheidungsprozesse häufig intransparent und nur sehr schwer nachzuvollziehen – v. a. für die Öffentlichkeit, aber auch für die dafür demokratisch legitimierten Akteure, die Parlamente, und selbst für die Administrationen und Regierungen. In diesem Demokratievakuum können NGOs dazu beitragen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen; als alleinige Legitimationsressource reichen sie jedoch nicht aus (vgl. Brunnengräber u. a. 2001). NGOs selbst weisen allerdings darauf hin, dies könne und solle nur eine zeitlich befristete Rolle sein, bis das Nachwachsen der Legislative und demokratischer Kontrolle vollzogen sei (vgl. Baumann 2000). Für eine zukünftige Vision einer demokratischen Global Governance solle sich die Rolle der NGOs auf Monitoring, Information, Konsultation und Dialog beschränken. Entscheidungen treffen sollten letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure. Schließlich können NGO- und Politiknetzwerke auch zu Demokratieproblemen führen, wenn eine solche Herausbildung von neuen globalen Machtstrukturen und die dort getroffenen politischen Entscheidungen nicht mehr hinreichend mit den Menschen vor Ort verbunden wären.

4.3.4 Zwischenbilanz: Zukünftige Ziele einer Global Governance

Eine wichtige Aufgabe für Global Governance könnte die Einrichtung von Politiknetzwerken und -partnerschaften zwischen Regierungen und Parlamenten, Wirtschaft und Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft als Teil der politischen Entscheidungsfindung und der Projektimplementierung in wichtigen Problembereichen sein. Dabei sind viele Fragen noch ungelöst, etwa mit Blick auf die demokratische Legitimität einer solchen Politik: Welche Befugnisse bekommen solche Netzwerke und welchen Kriterien müssen sie genügen? Kritische Beobachter stellen fest, dass nicht nur eine Privatisierung (also Deregulierung und Liberalisierung) der Weltwirtschaft stattfinde, sondern mit den genannten Tendenzen und Plänen auch eine Teilprivatisierung der Weltpolitik (vgl. Brühl u. a. 2001). Drängende Fragen danach, wie Transparenz und Legitimation, wie eine ausreichende Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in aller Welt und wie ein gerechter Interessen- und Machtausgleich sichergestellt werden kann, müssen geklärt werden. Eine wichtige Frage ist etwa, nach welchen Kriterien die Vertreter der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft ausgewählt werden sollten. Generell ist bei der Bildung solcher Netzwerke wichtig, auch lokale Akteure einzubinden und eine Balance zwischen den verschiedenen Beteiligten zu finden, etwa zwischen Nord und Süd, Starken und Schwachen, Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Ebenso sollte schon beim Entstehungsprozess dieser Netzwerke darauf geachtet werden, dass Frauen und Männer gleichberechtigt vertreten sind und dass frauenspezifische

Belange berücksichtigt werden.[109)] Für die Politik stellt sich auch die Frage, wie die besondere Flexibilität von NGOs in der Reaktion auf die Dynamiken und Probleme der Weltwirtschaft genutzt und wie ihre besondere Rolle beim Ausgleich der partizipatorischen Lücke auf Seiten der Globalisierungsverlierer gestärkt werden kann. Bislang übernehmen bestimmte NGOs weitgehend allein die Rolle der „Global Opposition", die das kritische Agenda-Setting übernimmt, also die konkrete Benennung und öffentliche Kritik globaler Probleme, und die das autokratische Gebaren mancher internationaler Organisationen und Staaten in Frage stellt. Um in Zukunft friedliche Dialoge in Gang setzen und militante Proteste vermeiden zu können, wäre es sinnvoll, für die Global Opposition demokratische Foren zu schaffen, in deren Rahmen sie ihre Kritik direkt gegenüber den Adressaten in Politik und Gesellschaft friedlich äußern können. Eine weitere Frage wäre, inwieweit solche Foren nur der Konsultation dienen sollten, wonach die Entscheidung selbst bei den legitimierten Regierungsorganisationen verbleibt, oder ob im Rahmen dieser Foren auch gemeinsame Entscheidungen getroffen werden können. Auf jeden Fall müssen staatliche Akteure darüber nachdenken, wer die Rolle des Moderators solcher Kooperation übernehmen soll, wer die Verantwortung trägt und wer die Kontrolle und ggf. Sanktionierung privater Initiativen übernimmt. Auch mit Blick auf diese Themen gilt es, Handlungsempfehlungen für die Kooperation mit der Zivilgesellschaft und den Umgang mit deren Sorgen zu erarbeiten.

Das Parlament kann helfen, Verständnis für die angesprochenen neuen Formen der Politikgestaltung zu wecken sowie neue Formen praktischer Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern anzuregen, und damit dazu beitragen, globale Politiknetzwerke gesellschaftlich zu verankern. Auch die Parlamente selbst könnten durch den Auf- und Ausbau interparlamentarischer Netzwerke internationale Willensbildungsprozesse besser begleiten. Ebenso könnte eine verbesserte Zusammenarbeit mit NGOs die Kontrollkapazität von Parlamenten im Hinblick auf Globalisierungsprozesse weiter verbessern. Über solche neue Wege der Kooperation zwischen Parlamenten und NGOs soll weiter diskutiert werden, um im nächsten Bericht entsprechende Handlungsempfehlungen geben zu können.

4.4 Bedingungen, Chancen und Risiken von Global Governance

In den Debatten über Global Governance tauchen immer wieder Fragen nach den Bedingungen, Chancen und Risiken eines solchen Projektes auf. Welche integrierenden Elemente tragen möglicherweise dazu bei, die Chancen der Verwirklichung einer Global Governance zu verbessern? Es stellt sich die Frage, inwieweit so unterschiedliche Faktoren wie etwa die Entwicklung einer Weltgesellschaft, das Internet, die globale Arbeit der Medien, interkulturelle Dialoge, regionale Integrationsprojekte wie die EU oder die Existenz stabiler demokratischer Rechtsstaaten fördernde bzw. notwendige Bedingungen für Global Governance sind. Und umgekehrt: Welche fragmentierenden Elemente verhindern möglicherweise eine demokratische Global Governance? Stellen etwa das globale Machtgefälle, der Inhalt und die Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen von Staaten (z. B. der USA) oder regionalen Blöcken (z. B. im Rahmen der Nord-Süd-Problematik), das mangelnde Interesse dominanter Akteure an globaler Kooperation und/oder globalen Mindeststandards, das Weiterbestehen kultureller Differenz und lokaler Eigenheiten (Sprache, Normen, Religion, Regelungssysteme) oder die „digital divide" Hindernisse für eine Global Governance dar, die gehaltvollen Demokratie- und Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht? Nicht alle diese Punkte können hier ausführlich behandelt werden, drei wichtige sollten jedoch herausgegriffen werden. Dabei gilt für alle drei folgenden Argumente, dass sie die Wünschbarkeit einer demokratischen Global Governance nicht in Frage stellen, aber übergreifende, systemische Probleme für deren Realisierbarkeit aufzeigen.

4.4.1 Multilaterale Kooperation vs. unilaterale Hegemonie

Verstärkte internationale Kooperation per se ist keine umfassende Lösung, schließlich existiert bereits ein hohes Maß an internationaler Kooperation. Es gilt, diese existierende und die zukünftig auszubauende Kooperation inhaltlich zu verändern, wobei v. a. machtpolitische Fragen stärker thematisiert werden müssen.

In diesem Zusammenhang werden nationale Eigeninteressen und existierende Machtasymmetrien als zentrale Hindernisse für Global Governance herausgestellt. So diagnostizieren Beobachter etwa für die USA in der Tendenz eine Wende zum Unilateralismus: Die USA befürworteten aktuell nur soviel Multilateralismus, wie zur Wahrung der eigenen Interessen unbedingt notwendig (vgl. Nuscheler 2001). Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde von Vielen eine „neue Weltordnung", eine weltpolitische Konjunktur des Multilateralismus erwartet. Tatsächlich erleben wir eine Krise des Multilateralismus, die u. a. dem Unilateralismus der USA geschuldet ist. Unilateralismus ist jedoch für eine Kultur der Kooperation abträglich und blockiert den Aufbau multilateraler, gar supranationaler Global Governance Strukturen. Das schlechte Vorbild könnte Schule machen: Warum sollten sich die abgestiegene Großmacht Russland und die aufsteigenden Großmächte China und Indien anders verhalten? Das Resultat offenbart sich in der Schwächung des UN-Systems, das eigentlich das institutionelle Rückgrat einer multilateralen „neuen Weltordnung" bilden sollte. Im Vorwort zu Brzezinskis „Die einzige Weltmacht" (1997) setzt Hans-Dietrich Genscher einen Kontrapunkt: Eine künftige Weltordnung könne nur dann die Gebote der Dauerhaftigkeit und Gerechtigkeit erfüllen, wenn sie auf das „gleichberechtigte Zusammenleben der Völker und auf die gleichberechtigte und globale Zusammenarbeit der Weltregionen" gegründet sei. Lehrreich sind auch die Schlussfolgerungen, die der amerikanische Politologe Samuel Huntington aus seiner Analyse der weltpolitischen Mächtekonstellation zieht: Er hält das derzeitige Streben der politischen Entscheidungsträger und ihrer wissenschaftlichen Beraterstäbe nach einem „globalen Unilateralismus" im Eigeninteresse für kontraproduktiv. Die kooperationsfeindliche Supermacht USA laufe Gefahr, zur „einsamen Supermacht" (Huntington 1999) zu werden, die als solche

[109)] Zur Frage, welche besonderen Bedingungen, Chancen und Risiken sich für Global Governance Strukturen und Prozesse aus Sicht der Gender-Perspektive ergeben, will die Enquete-Kommission ein Gutachten in Auftrag geben (vgl. auch Brand u. a. 2000: 149 bis 152).

mehr verlieren als gewinnen könne. Während Skeptiker die Zukunft multilateraler Kooperation eher pessimistisch beurteilen, setzt eine optimistische Sicht in diesem Sinne darauf, dass unilaterales Verhalten langfristig für alle zu „teuer“ sei, denn Kooperation und „burden sharing“ können auch politische und finanzielle Kosten sparen. Globale Probleme können auch durch einen mächtigen Hegemon nicht mehr allein bewältigt werden. Seine Kooperationsverweigerung provoziert die Kooperationsverweigerung anderer Staaten bei der Bearbeitung von Problemen, die ihn auch selbst betreffen. Die Bereitschaft zur Kooperation besteht aber nur dann, wenn alle Verhandlungspartner einen fairen Interessenausgleich erwarten können. Deshalb könnte man erwarten, dass es auch im aufgeklärten Eigeninteresse der USA wäre, mehr auf partnerschaftliche Kooperation zu setzen und auf diese Weise Widerstände abzubauen, die ein hegemonialer Führungsanspruch unweigerlich aufbaut.

Es gibt in einer multipolaren Welt, die viele gemeinsame Überlebensprobleme bewältigen muss, keine vernünftige Alternative zu Global Governance. Eine künftige Weltordnung kann nur dann dauerhaft sein, wenn sie auf die globale Zusammenarbeit aller Weltregionen gegründet ist. Sie kann zwar nicht ohne oder gegen die USA geschaffen werden, aber diese können nur dann eine konstruktive Rolle spielen, wenn sie zu einem „selbstbewussten Multilateralismus“ zurückkehren und auf diese Weise „global leadership“ praktizieren. Wenn sich die Supermacht verweigert, kann eine kooperative Weltfriedensordnung nicht funktionieren (vgl. Debiel 2000). Gleichzeitig bietet Global Governance nichthegemonialen Mächten die Möglichkeit, sich gegen dominante Mächte zusammen zu schließen – dazu könnte eine dauerhafte Verweigerung der USA führen. Die Alternative kann nur der Aufbau einer nicht-hegemonialen Kooperationskultur sein. Die EU könnte hier eine konstruktive Vorreiterrolle als „kooperative Weltmacht“ (Messner 2001) übernehmen, um Einfluss auf die Gestaltung der Globalisierung und den Aufbau einer tragfähigen Global Governance nehmen zu können.

4.4.2 Absolute vs. geteilte Souveränität

In enger Verbindung mit dem zuvor genannten Punkt steht der Unwille von Nationalstaaten, Souveränität abzugeben – eine weitere Blockade für Global Governance. Kritische Beobachter halten jedoch ein sanktionsbewehrtes Recht mit völkerrechtlicher Geltung gegenüber allen Staaten, und dessen Durchsetzung über politische Instanzen für eine grundlegende Voraussetzung für eine globale politische Ordnung (Hauchler 1999). Ein nur loses Netz von über 200 Nationalstaaten könne dagegen keine Handlungsfähigkeit gewinnen, sei kein geordnetes System globaler Steuerung. Ein erfolgreiches Regieren auf der globalen Ebene im Sinne einer Global Governance benötige zumindest ein teilweise globales Gewaltmonopol.[110)] Ob jedoch global eine Bereitschaft vorhanden ist, Global Governance als ein System von Normen und Regeln zu institutionalisieren, das die alleinige Souveränität von Staaten ablöst, ist zur Zeit fraglich. Aus Sicht des heutigen Völkerrechts – ausgehend vom Westfälischen Frieden – ist die nationale Souveränität Ausgangspunkt und Grundlage jeglichen Vertragsrechts, Gewohnheitsrechts oder Allgemeiner Rechtsprinzipien auf der internationalen Ebene. Und darauf beziehen sich nicht nur die USA, vor dem Hintergrund der Dekolonialisierung halten auch die Staaten der Dritten Welt an ihrer nationalen Souveränität fest. Auch bei internationalen Institutionen handelt es sich bislang v. a. um Kooperation und Koordination von Staaten, internationale Organisationen haben selbst nur selten Gesetzgebungsgewalt.[111)]

Selbst wenn diese Diagnose des völkerrechtlichen Status quo zutreffend sein mag, kann man darauf hoffen, dass sich ein solches Verständnis von Souveränität allmählich ändert: Real ist dies bereits in der Europäischen Union zu beobachten und auch außerhalb Europas sind Formen „geteilter Souveränität“ in Zukunft denkbar. Bereits in der Vergangenheit haben Nationalstaaten das „ius ad bellum“ und durch weitere internationale Abkommen auf freiwilliger Basis auch andere Kompetenzen abgegeben. Zudem erscheint es sinnvoll, zwischen interner und externer Souveränität zu unterscheiden (Reinicke und Witte 1999, Messner 1998b): Die externe Souveränität der Staaten, also die eben genannte völkerrechtliche Beziehung zwischen den Staaten im internationalen System, bleibt bislang relativ unangetastet. Die neue Qualität der Globalisierung besteht aber darin, dass sich nicht nur die Interdependenzen und wechselseitigen Verwundbarkeiten zwischen den Staaten verdichten, sondern vor allem die interne Souveränität der Regierungen (de facto) in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern in Frage gestellt wird. Die interne Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis des Staates zu den privaten Akteuren einer Gesellschaft (Wirtschaft oder Zivilgesellschaft) und die Überordnung des Staates gegenüber allen anderen Akteuren innerhalb eines Staatsgebietes. Anknüpfend an Max Weber impliziert die interne Souveränität des Nationalstaates dessen Fähigkeit als Souverän, nach innen auf seinem Territorium alle politischen, sozialen und ökonomischen Probleme regeln zu können. Genau diese Spielräume der Regierungen, Politiken zur souveränen Gestaltung der Gesellschaft und zur Lösung von Problemen innerhalb der Staatsgrenzen formulieren und umsetzen zu können, schränkt die Globalisierung ein. Daher kann das „Pooling“ von externen Souveränitäten – also etwa die Zusammenarbeit von Staaten im Rahmen internationaler Organisationen unter der teilweisen Aufgabe der vollen externen Souveränität – eben auch im Interesse des Nationalstaates sein, wenn so Probleme, die auch das eigene nationale Territorium betreffen, besser gelöst werden können und damit auch die interne Souveränität gestärkt wird (vgl. Kapitel 4.2).

4.4.3 Inner- und zwischenstaatliche Demokratieprobleme

Demokratiedefizite im Rahmen zwischenstaatlicher Arrangements sind bereits angesprochen worden.[112)] Ergänzend dazu stellt sich die Frage, inwieweit auch eine „good governance“ im Inneren von allen Staaten eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren einer Global Governance

[110)] Vgl. Hauchler (1999), der eine Aufteilung des nationalstaatlichen Gewaltmonopols in funktionelle Teilmonopole auf die subsidiär gestaffelten Ebenen der nationalen und internationalen Politik vorschlägt.

[111)] Zu den völkerrechtlichen Grundlagen einer Global Governance hat die Enquete-Kommission Gutachten in Auftrag gegeben.

[112)] Vgl. die entsprechenden Absätze in den Kapiteln 4.2 und 4.3. Zu verschiedenen Demokratieproblemen im Rahmen einer Global Governance hat die Enquete-Kommission ein Gutachten vergeben.

ist. Global Governance kann z. B. ein Demokratieversagen sowie das Versagen von Eliten in vielen Entwicklungsländern nicht hinreichend kompensieren. Notwendig wären etwa flankierende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie auch die Stärkung demokratischer Strukturen, z. B. durch ein umfassendes „capacity building“ in Entwicklungsländern.

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Eigenheiten
„Corporate Governance“	Wirtschaftspolitische Diskussion, u. a. OECD, Weltbank bzw. Global Corporate Governance Forum	The OECD Principles of Corporate Governance, 1999 (http://www.oecd.org/daf/corporate-affairs/governance/)	Uneinheitliche Standards für MNCs in verschiedenen Ländern schafft Unsicherheit für Unternehmen u. andere „stakeholders“ u. Standortwettbewerbsproblematik für Staaten	„To help countries improve standards of governance for their corporations, by fostering the spirit of enterprise and accountability, promoting fairness, transparency and responsibility.“	Staaten, Wirtschaft, Gewerkschaften, Roundtables	Diskussion um soft-law (Selbstverpflichtungen, Codes of Conduct) vs. ordnungsrechtliche Regelungen
Sozialwissenschaftliche Beiträge	Fachbereich Internationale Beziehungen, NGO-Literatur	u. a. Beck, Czempiel, Giddens, Kaiser, Keohane, Kohler-Koch, Mayntz, Nye, Risse, Rittberger, Rosenau, Scharpf, Wolf, Zürn	Bedeutungszunahme internationaler Kooperation angesichts globaler Probleme	Effektive und legitime globale Steuerungsmechanismen	u. a. Internationale Institutionen, Staaten, NGOs	Empirisch-Analytische Variante, Zeitdiagnostik
Völkerrechtliche Beiträge	Völkerrechtliche Diskussion	u. a. Delbrück, Dicke, Dolzer, Hobe, Paech	Auswirkungen int. Institutionen auf nationales Recht	Diskussion um Status quo und Weiterentwicklung des Völkerrechts	Staaten und ggf. neue Subjekte des Völkerrechts	
Kritische Position	WEED, Heinrich-Böll-Stiftung	u. a. Brand, Brunnengräber, Schrader, Stock, Wahl 2000	Analyse der machtförmigen Strukturen der internationalen Politik	Emanzipative Ansätze; „Bottom-up“	Rolle der „global opposition“, NSB, kritische Gewerkschaften	
Gemeinsamkeiten	Neue Ordnungsdebatte nach Ende des Ost-West-Konfliktes		Probleme wettbewerbszentrierter Globalisierung und globale Probleme	Ausbau internationaler Kooperation und neue (nicht-hierarchische) Steuerungsprozesse	Erweiterung des Akteursumfeldes auf internationaler und nationaler Ebene	Handlungsmotiv: ein globales Welt- oder Bürgerethos

Zusammengestellt von Marianne Beisheim (Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Sekretariat der Enquete-Kommission) und Dr. Achim Brunnengräber (Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Kommissionsvorsitzenden Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker).