

Kurzprotokoll

der 13. Sitzung

(öffentlich)

der Enquete-Kommission

„Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“

am Montag, dem 4. Dezember 2000, Beginn 13.00 Uhr,

Plenarbereich Reichstagsgebäude, Raum 3 S 001,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Vorsitz: Abg. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker (SPD)

Tagesordnung:

Seite

Themenkomplex "Global Governance"

„Macht oder Ohnmacht der Politik?“

Global Governance als Antwort auf Globalisierung“

- | | |
|--|----|
| 1. Was heißt und wofür steht "Global Governance"? | 2 |
| Referent: Dr. Dirk Messner, INEF / Duisburg | |
| 2. Bereitstellung globaler öffentlicher Güter als Ziel von Global Governance | 8 |
| Referentin: Dr. Inge Kaul, UNDP / Office of Development Studies | |
| 3. Globale Politiknetzwerke als Elemente einer Global Governance | 12 |
| Referent: Dr. Wolfgang Reinicke, UN Project Global Public Policy Networks | |

Anlagen: Folien zu den Vorträgen

Der **Vorsitzende** eröffnet die Sitzung und begrüßt die anwesenden Mitglieder und Gäste. Er stellt den ersten Referenten, Herrn Dr. Dirk Messner, Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg, vor und erteilt ihm das Wort.

Herr Dr. Dirk **Messner** stellt das Konzept Global Governance unter Verweis auf seine vortragsbegleitende Unterlage (siehe Kommissionsdrucksache 14/2a) und Heranziehung mehrerer Folien vor (siehe Anlage). Zunächst stellt er die Ergebnisse des 1995er Berichts der Commission on Global Governance (CGG) vor (Folie 1). Im Sinne einer Analyse der Situation der Welt stelle die CGG fest, dass ökonomische, ökologische und soziale Weltprobleme die Frage der *Regierbarkeit* in der Ära der Globalisierung aufwerfen würden. Neben der klassisch-zwischenstaatlichen Außenpolitik seien auch neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteure in die Weltpolitik eingetreten. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der CGG sei die Feststellung, man habe es bei der Globalisierung mit zunehmenden Ungleichgewichten zwischen Nord und Süd zu tun. Aus dieser Bestandsaufnahme leite die CGG ein Konzept von Global Governance ab, das vier Kernelemente habe: (1) Reform der Vereinten Nationen und Stärkung des Multilateralismus, (2) der Ausbau der Nord-Süd-Kooperation, (3) Stichwort "Global Neighbourhood", also der Aufbau weltweiter Mindeststandards, Werte und Prinzipien, (4) stärkere Verzahnung der staatlichen und nicht-staatlichen Akteure. In diesem Konzept stünden die Vereinten Nationen im Zentrum einer aufzubauenden Global Governance.

In der aktuellen Diskussion um Global Governance und die Zukunft des Regierens seien einige neue Faktoren hinzugekommen, die man den Ergebnissen der CGG gegenüberstellen könne (Folie 2). Während die CGG noch recht allgemein von verengten nationalen Handlungsspielräumen gesprochen habe, könne man heute die Herausforderungen für Nationalstaaten differenzierter als Erosion externer (zwischenstaatlicher) und interner (innerstaatlicher) Souveränität des Staates beschreiben. Neben die bekannten Weltprobleme träten inzwischen Internationalisierungsprozesse in fast allen Politikfeldern. Dies spiegele sich auch in der Struktur der Ministerialbürokratie – so beschäftigten sich auch in den nicht primär außenpolitisch orientierten Ministerien (also außerhalb von AA, BMZ, BMV) etwa 280 Referate mit Fragen der internationalen Beziehungen. Neben den von der CGG geforderten Mul-

tilateralismus müsse daher eine ausdifferenzierte Mehrebenenpolitik (auf lokaler, nationaler, makroregionaler und globaler Politikebene) treten. Und schließlich tendiere auch die Diskussion um die von der CGG diagnostizierte Akteursvielfalt heute bereits in Richtung einer Ausdifferenzierung verschiedener "Governance"-Strukturen, in die private Akteure eingebunden werden sollen. Dr. Messner verweist in diesem Zusammenhang auf den folgenden Vortrag von Dr. Reinicke zu globalen Politiknetzwerken.

Anknüpfend an seinen Text (siehe Kommissionsdrucksache 14/2a) greift Dr. Messner die verschiedenen Problemtypen auf, die sich im Zuge der Globalisierung einstellten, und formuliert sich daraus ergebende Anforderungen an die nationale und globale Politik (Folie 3). So müssten globale öffentliche Güter produziert werden. Hier verweist Dr. Messner auf den Vortrag von Frau Dr. Kaul. Globale Interdependenzketten, wie etwa die Zusammenhänge zwischen Verarmung, Migration und Krieg, oder zwischen Welthandel, Transporten und dem Klimaproblem, müssten durch globale Strukturpolitik erfolgreich politisch verregelt werden. Globale Phänomene wie die Arbeitslosigkeit oder die Krise der Verwaltungen könnten durch weltweites Voneinander-Lernen besser bewältigbar sein. Bei grenzüberschreitenden Problemen sei durch regionale Kooperation und Integration im Rahmen der EU bereits viel erreicht worden. In Lateinamerika etwa fehlten hierzu jedoch noch die Mechanismen. Schließlich sei auch die Komplexität der "Global Governance"-Architektur selbst ein Steuerungsproblem, also die Frage wie Transparenz, Effektivität und Demokratie der Global Governance sichergestellt werden könnten.

Die deutsche Wahrnehmung der Global Governance Diskussion habe sich erheblich verschoben (Folie 4). Zunächst habe man v.a. die entwicklungspolitische Fragestellung gesehen. Etwas breiter sei dann die außenpolitische Bedeutung der aufgeworfenen Fragen realisiert worden. Heute sei jedoch klar, dass die Politik als Ganzes gefragt sei, da sich neue Anforderungen in allen Politikfeldern stellten.

In diesem Sinne präsentiert Dr. Messner einen Entwurf einer "Architektur" von Global Governance, der die angesprochene Mehrebenenpolitik und Akteursvielfalt aufgreife (Folie 5). Es gehe v.a. um die Interaktionen verschiedener Akteure: der Nationalstaaten, die globalisierungstauglich werden müssten, der Mikroregionen und lokalen Kommunen, der Makroregionen wie EU oder Mercosur, der intergouvernementalen Institutionen wie der WTO oder des Klimaregimes, der nicht-staatlichen privaten Ak-

teure wie NGOs oder Wirtschaftsunternehmen bzw. –verbände. Hier bilde sich eine komplexe Mehrebenenstruktur heraus, in die Lösungen für Globalisierungsprobleme eingebettet werden könnten. Die Zukunft der Nationalstaaten (Folie 6) werde dabei nicht in Frage gestellt, da eine Global Governance Architektur auf handlungsfähige Nationalstaaten aufbaue. Die Nationalstaaten würden jedoch einen Formwandel erleben, sie seien die Knotenpunkte zukünftiger Global Governance Strukturen. Damit seien sie auch nicht länger nur der eigenen Bevölkerung, sondern auch einer internationalen Öffentlichkeit und den globalen Governance Strukturen gegenüber verantwortlich.

In der internationalen Diskussion gebe es zur Zeit fünf Szenarien, wie eine zukünftige Global Governance faktisch aussehen werde bzw. könnte (Folie 7). Erstens werde eine zukünftige US-Hegemonie prognostiziert. Hiernach würden die USA als "einsame Supermacht" die Global Governance Strukturen dominieren. Dr. Messner verweist in diesem Zusammenhang auf das Buch des ehemaligen US-amerikanischen Beraters Zbigniew Brzezinski "Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft" (dt. Übersetzung 1997/99). Ein zweites Szenario erwarte eine verdichtete Kooperation in der OECD-Welt, während ein drittes Bild die wichtigsten Schwellenländer (wie China, Indien, Rußland) hinzu nehme. Eine vierte Option zukünftiger Entwicklung wäre die regionale Blockbildung im Sinne der Abschottung existierender Integrationsprojekte wie der EU oder der NAFTA. Schließlich stehe dem die Vision eines kooperativen Global Governance Projektes gegenüber, das eine umfassende Vertiefung und Verbreiterung internationaler Kooperation als wünschenswertes Zukunftsszenario bewerte.

Als reale und potentielle Fallstricke auf dem Weg zu einer Global Governance (Folie 8) stünden Handlungsdefizite ganz vorn, verursacht durch Machtblockaden oder Interessensdivergenzen, Indifferenz oder institutionelle Schwächen. Auch Wissensdefizite seien bedeutend, hier bestehe Forschungsbedarf. Drittens seien institutionelle Herausforderungen für die politischen Systeme zu bewältigen. So gelte es etwa die Außenbeziehungen besser zu koordinieren und die internationalen Dialogstrukturen besser auszubauen. Zudem sei die fehlende globale Kooperationskultur ein Problem, hier müssten minimale gemeinsame Werte und Prinzipien im Sinne einer internationalen "rule of law" entwickelt werden. Dies habe auch Konsequenzen für eine auszubauende auswärtige Kulturpolitik. Als letzten Punkt nennt Dr. Dirk Messner die Fall-

stricke der Netzwerksteuerung selbst. Die nationale Netzwerkforschung habe auf vielfältige Probleme dieser Steuerungsart hingewiesen, die auch für globale Netzwerke gültig seien.

Bei der Kritik am Global Governance Konzept (Folie 9) ließen sich vier Argumentationsstränge ausmachen: Erstens beanstandeten konservative Kritiker aus den USA, dass Global Governance die Vormachtstellung und nationale Souveränität der USA unterminiere. Von links-kritischer Seite werde das kooperative Global Governance Konzept als naiv beurteilt, da es existierende Machtasymmetrien übersehe. Eine eher realpolitische Position halte Politik in der komplexen Global Governance Architektur für nicht handlungsfähig. Es gelte vielmehr die Nationalstaaten fit für die Globalisierung zu machen. Viertens werde zudem auf bislang unterbelichtete immanente Probleme der Global Governance Architektur verwiesen. Dies seien etwa die konkreten Koordinations- und Kohärenzprobleme oder die Frage der Zukunft der Demokratie und der Einbeziehung schwacher Akteure.

Schließlich geht Dr. Dirk Messner auf die Frage ein, wie in Deutschland Global Governance-Kompetenz aufgebaut werden könnte. In Kooperation mit AA und BMZ habe ein aktuelles Projekt des INEF eine Bestandsaufnahme über die deutschen Außenbeziehungen jenseits der genannten drei klassischen Außenministerien erstellt. Für die Problematik von Global Governance seien sechs Befunde dieser Untersuchung wichtig (Folie 10): So gebe es keinen Überblick, welche Ministerien welche außenpolitische Beziehungen hätten. Zudem fehle eine klare Arbeitsteilung hinsichtlich der Mitarbeit bei internationalen Gremien. Interministeriell dominiere negatives Zuständigkeits- und Abgrenzungsdenken statt positiver Koordination mit Problemlösungsorientierung. Weder das AA noch das Kanzleramt übernähmen eine systematische Moderatoren- oder Koordinationsfunktion. Die vertikale Arbeitsteilung im EU-Rahmen funktioniere oft besser als die horizontale innerstaatliche, also interministerielle Kooperation. Schließlich stärke die Internationalisierung des Verwaltungshandelns die Exekutive gegenüber dem Parlament und der Gesellschaft.

Aus diesen Befunden ergebe sich die Notwendigkeit, die Prioritäten deutscher Außenpolitik ernsthaft und öffentlich zu diskutieren. In Kanada habe ein solcher mehrjähriger Diskussionsprozess unter dem Slogan "Canada in the World" schon Anfang der neunziger Jahre stattgefunden. Die britische Regierung habe ein Weißbuch zur Globalisierung vorgelegt und versuche so, eine Diskussion in Gang zu setzen.

Deutschland brauche eine Agenda zur (Mit-)Gestaltung der Globalisierung (Folie 11). Fünf Fragen gehörten auf eine solche Agenda: die Frage nach der Diagnose der wichtigen globalen Herausforderungen, nach einer interessenbasierten Prioritäten- setzung, nach Zielsystemen, Handlungsstrategien und institutionellen Innovationen – jeweils aus der Perspektive Deutschlands.

Als Anforderungen an die deutsche Politik (Folie 12) formuliert Dr. Dirk Messner sechs Thesen. So müsse erstens der "Flickenteppich" der Ansätze von Global Governance in den verschiedenen Ministerien verdichtet und ausgebaut werden. In diesem Kontext müssten institutionelle Reformen angegangen werden, v.a. Strukturen und personelle Ressourcen verbessert werden. So müssten neue Formen der Kooperation mit privaten Wissensproduzenten gefunden werden (etwa problemorientierte Task Forces). Außerdem sollte die in Deutschland vorhandene wissenschaftliche Sachkompetenz ausgebaut werden: Während sich in Deutschland lediglich ca. 200 Akademiker mit Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik beschäftigen würden, seien dies in den USA 15.000 Forscher. Global Governance heiße aber auch, "Macht-Bündeln" zu lernen. Mit Kooperations- und "Agenda Setting"- aber auch struktureller Macht könne Deutschland versuchen, die Richtung der Problemlösung in internationalen Institutionen zu beeinflussen. Diese Handlungsoptionen Deutschlands seien natürlich immer im Kontext der Europäischen Union zu sehen, die sich als kooperative Weltmacht profilieren könne.

Der **Vorsitzende** dankt dem Referenten und bittet aufgrund von Zeitprobleme zunächst nur um unmittelbare Rück- und Sachfragen.

Es entspannt sich eine kurze Diskussion um die Richtigkeit der genannten Akademikerzahlen im außenpolitischen Bereich. Man einigt sich darauf, dass es auch bei eventuellen Abweichungen von den genannten Zahlen auf die Relation bzw. das Ungleichgewicht ankomme.

Abg. Reinhold **Hemker** (SPD) fragt nach, ob die Zuständigkeiten in den Ministerien für die globalen Fragestellungen wirklich so unklar seien und die Abstimmung so schlecht.

Dr. Dirk **Messner** bestätigt, dass es oft ein paralleles Nebeneinanderher der verschiedenen Häuser gebe. Gleichzeitig sei bei der Vorbereitung von internationalen Konferenzen u.ä. die Zusammenarbeit mit dem federführenden Ministerium oft mangelhaft.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Dieter **Wolf**, berichtet aus seiner Erfahrung als ehemaliger Ministerialbeamter, dass die Vielzahl der Referate und Spiegelreferate der verschiedenen Ressorts notwendig sei, um bei ressortübergreifenden Fragen zu einer angemessenen und ausbalancierten Lösungsfindung zu kommen. Kompetente Leute in allen Ressorts, die sich kontinuierlich mit außenpolitischen Fragen beschäftigten, seien unabdingbar.

Abg. Dr. Edelbert **Richter** (SPD) fragt, ob die Enquete-Kommission das Recht habe, im Deutschen Bundestag Anträge zu stellen. Wenn, dann möchte er vorschlagen, sich mit den aufgezeigten Defiziten deutscher Außenpolitik zu beschäftigen und ggf. einen entsprechenden Antrag zu stellen. Im Kontext der von Herrn Messner angesprochenen Machtasymmetrien regt er die stärkere Berücksichtigung solcher Fragen, Probleme und Spannungen an.

Dr. Dirk **Messner** stellt klar, er habe nicht die Konzentrierung und Zentralisierung der internationalen Beziehungen ins AA befürwortet. Vielmehr sollte die existierende Unübersichtlichkeit durch verbesserte Transparenz beseitigt werden. Das AA benötige auch eine neue Rolle und ein neues Leitbild, etwa eines Moderators dessen, was auch in den anderen Ministerien an auswärtiger Politik statffinde. Interministerielle Beziehungen sollten prinzipiell besser aufgearbeitet werden.

Der **Vorsitzende** weist darauf hin, dass die Enquete-Kommission keine Anträge stellen könne, sondern Empfehlungen herausgebe, die von den Arbeitsgruppen vorzubereiten seien. Es gelte dann, die existierenden parlamentarischen Gremien, die antragsberechtigt sind, zu überzeugen.

Dann stellt der Vorsitzende Frau Dr. Inge Kaul als Direktorin des Office of Development Studies der UNDP und Mitherausgeberin des 1999 erschienenen Buches "Glo-

bal Public Goods : International Cooperation in the 21st Century" (deutsche Zusammenfassung vgl. Kommissionsdrucksache 14/2a) vor und bittet sie um ihren Vortrag.

Frau Dr. Inge **Kaul** verweist eingangs auf ihre vortragsbegleitende Unterlage (vgl. Kommissionsdrucksache 14/2b), auf die sie sich während ihres Vortrages beziehen werde. Zunächst geht sie auf die beiden Begriffe "Global Governance" und "globale öffentliche Güter" ein: Governance Strukturen seien ein Mittel zu dem Zweck, eine Verbesserung der Lebensbedingungen zu erreichen, also um private und öffentliche Güter für die Menschen sicherstellen zu können. Beispiele für öffentliche Güter seien Recht und Ordnung, Frieden und Sicherheit, gesunde Luft, stabile Finanzmärkte usw. Solche öffentlichen Güter seien auch wichtig, um die Effizienz von Märkten zur Produktion von Privatgütern herzustellen. Aber weil es sich eben um *öffentliche* Güter handele, ihr Nutzen also frei zugänglich für jeden sei, bringe das besondere Kooperationsprobleme wie das "Trittbrettfahrer"-Problem mit sich. Diese Logik behindere die ausreichende Erbringung öffentlicher Güter.

Der Charakter der öffentlichen Güter habe sich dabei in den letzten Jahren entscheidend gewandelt. Zum einen hätten sich öffentliche Güter globalisiert. So reiche etwa die Stabilität heimischer Finanzmärkte nicht mehr aus, um die Sicherheit von Ersparnissen oder Pensionen zu gewährleisten. Ebenso sei die Gesundheit der Bürger nicht mehr im nationalen Rahmen zu gewährleisten, Beispiele für globale Gefährdungen seien hier HIV oder die Ozonschicht-Problematik. Zweitens könnten öffentliche Güter nicht nur durch den Staat produziert werden, sondern auch von privaten Akteuren oder über den Markt. Ein Beispiel sei hier etwa die Stützung der Menschenrechtsordnung durch NGOs.

Hieraus ergäben sich drei Implikationen für die Politik: Erstens sei aufgrund der Globalisierung der öffentlichen Güter die internationale Zusammenarbeit wichtiger geworden. Zweitens gehe es heute aufgrund der Verschiebung zwischen Markt und Staat sowie aufgrund der stärkeren Rolle der Zivilgesellschaft bei der Produktion von öffentlichen Gütern auch um Kooperation zwischen diesen verschiedenen Akteuren. Und drittens bedeute diese gemeinsame Aufgabe der Herstellung öffentlicher Güter, dass man neben der Norm- und Regelsetzung auch *operativ* stärker tätig werden müsse und zwar über die traditionelle Entwicklungshilfe hinaus.

Im nationalstaatlichen Bereich böten sich zur Erreichung dieser Ziele mehrere konkrete Maßnahmen an. Sinnvoll sei zum Beispiel eine zweisträngige Programmplanung und Budgetierung aller Sektorministerien bei der Produktion öffentlicher Güter durch Maßnahmen sowohl im In- als auch im Ausland bzw. im Rahmen internationaler Zusammenarbeit. Bislang gingen nach Schätzungen von UNDP und der Weltbank lediglich ca. 15 % der Mittel, die eigentlich für Entwicklungshilfe und Armutsbekämpfung bestimmt seien, in die Produktion globaler öffentlicher Güter und dienten damit unseren eigenen Interessen. Dies bedeute die Unterbezahlung sowohl der Entwicklungshilfe als auch der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter. Bei der Organisation von Außenpolitik sei zudem zu überlegen, ob man zusätzliche Verantwortung in die Sektorministerien geben wolle oder im AA mehr Sektorkompetenzen einbauen wolle. Auch die Ausbildung von Diplomaten sei zu überdenken – Grenzziehungen und die Abwehr nationaler Verpflichtungen dürften nicht länger primäre Erfolgskriterien der internationalen Diplomatie sein. Ebenso sei die Organisation der parlamentarischen Ausschüsse zu überdenken, um auch hier Innen- und Außenpolitik besser zu integrieren. Parlamentarier sollten ebenfalls besser in die internationalen Delegationen eingebunden werden, etwa in Person der Vorsitzenden der parlamentarischen Ausschüsse. So könne die Arbeit internationaler Gremien auch besser politisch und demokratisch eingebunden werden. Letzteres solle auch durch verbesserte Öffentlichkeitsarbeit und nationale Diskussionsprozesse befördert werden. Dr. Kaul bezweifelt dass es notwendig ist, dass sich NGOs nach Seattle oder Prag begeben müssten und fragt, ob man manche Diskussionen nicht besser vor Ort haben könnte. Verstärkte trilaterale Dialoge zwischen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Regierung auf nationaler Ebene seien hier wünschenswert. Internationale Kooperation könne so systematischer in nationaler Politik verankert und so die Kluft zwischen Außen- und Innenpolitik überbrückt werden. Neben diesen nationalen Maßnahmen verlange die Produktion globaler öffentlicher Güter aber ebenfalls verstärkten Multilateralismus, neben der Normsetzung v.a. auch auf operationaler Ebene. Aktuell gliedere sich Entwicklungshilfe zu einem Schlüssel von 70:30 auf (70% auf bilaterale und nur 30% auf multilaterale Aktivitäten).

Vor dem Hintergrund dieser neuen Bedeutung des Multilateralismus geht Dr. Kaul auf notwendige internationale Reformmaßnahmen ein. Zunächst sollte die sektorale Organisation des UN-Systems durch gezielte und focussierte problemorientierte In-

initiativen ("issue management") ergänzt werden. Diese müssten dann auch entsprechend aus "issue fonds" finanziert werden, etwa aus Mitteln der vorgeschlagenen zweigleisigen Budgetierung der nationalen Sektorministerien. Um eine verstärkte Fairneß im internationalen Bereich zu erzielen und Verdruß an internationaler Kooperation zu vermeiden, sei es wünschenswert, das Büro der VN-Generalversammlung in eine "G8+" zu verwandeln. Ein solches internationales Gremium könne etwa vor den Sitzungen der Generalversammlung eine globale Agenda erarbeiten. Neben der Einbindung der Entwicklungsländer in die ehemaligen "Clubs" gelte es auch globale Politiknetzwerke und –partnerschaften mit privaten Akteuren zu befördern. Bei der Finanzierung der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter sollten auch neue Wege begangen werden: Statt der Entwicklungshilfe sollten Preis- und Anreizsysteme entwickelt werden.

Zusammenfassend betont Frau Dr. Kaul, nachdem man jetzt jahrzehntelang viel über den Markt gelernt habe, käme es nun darauf an, sich auf – heute globalisierte – öffentliche Güter zurück zu besinnen. Die Prinzipien der neuen Politikgestaltung seien die stärkere Verzahnung der Innen- und Außenpolitik, die größere Fairneß und Gerechtigkeit im internationalen Bereich und das Ziel, konkrete kleine Schritte in der Produktion von globalen Gütern zu operationalisieren und zu verwirklichen.

Der **Vorsitzende** lädt zu einer kurzen Runde von unmittelbaren Rückfragen ein.

Abg. Hartmut **Schauerte** (CDU) fragt nach der Effektivität des Multilateralismus, und ob es nicht besser sei, einen Wettbewerb zwischen bilateralem und multilateralem Vorgehen zuzulassen.

Frau Dr. Inge **Kaul** antwortet, es gehe beim multilateralen issue-management v.a. darum, sich *gemeinsam zu entscheiden*, eine Problemstellung anzugehen bzw. ein öffentliches Gut zu produzieren und dies dann auch zu finanzieren. Die Produktion könne man dann in verschiedener Art und Weise angehen, sei es unter Nutzung besonderer Kompetenzen einzelner Nationalstaaten oder auch etwa unter Einbeziehung privater Akteure. Auf die Rückfrage von Herrn Schauerte, dass ein solcher multilateraler Einigungsprozeß dann unter Umständen länger dauere als das "Machen", betont sie, an multilateralen Entscheidungen gehe kein Weg vorbei.

Der **Vorsitzende** macht darauf aufmerksam, der Gesichtspunkt der mangelnden Effektivität verweise auf allgemeine Finanzierungsprobleme im Zeitalter der Globalisierung. Aufgrund der öffentlichen Armut würden öffentliche Güter vernachlässigt.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Karl-Heinz **Paqué**, erläutert, beim Multilateralismus – dies gelte auch in der Handelspolitik – würden verstärkt Trittbrettfahrer-Probleme auftauchen. Nähmen solche Probleme überhand, dann käme es typischerweise zum Bilateralismus, der trotz aller Nachteile wenigstens eine effektive Durchsetzung und gute Kontrolle erlaube. Dies sei nicht nur eine finanzielle Frage sondern eher ein strukturelles Problem. Statt einer einseitigen Betonung des Multilateralismus gelte es, je nach Problem und Zielsetzung flexible und pragmatische Lösungen zu finden.

Frau Dr. Inge **Kaul** antwortet, sie schliesse Bilateralismus mit Blick auf viele Bereiche aus, da dieser nicht Problem-adäquat sei. Eine Zwischenlösung könnten jedoch kleinere Koalitionen derjenigen sein, die bereit seien, den ersten Schritt zu tun.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Karl-Heinz **Paqué**, fragt nach, ob nicht eine überstürzte Hinwendung zum Multilateralismus gefährlich sein könne, indem man die angesprochenen Vorteile von "Clubs" vorschnell verspiele. Es seien doch gerade deren relativ homogene Interessen, die die Erarbeitung innovativer Lösungen und damit die potentielle Vorreiterrolle dieser Clubs ermöglichen würden.

Frau Dr. Inge **Kaul** betont erneut, man habe ja gesehen, dass es einen Unterschied im internationalen Raum mache, ob sich nur die G 8 über die internationale Finanzarchitektur unterhalte oder auch die Schwellen- und Entwicklungsländer mitredeten. Auch die USA hätten hier inzwischen den Wert der multilateralen Zusammenarbeit erkannt. Ohne multilaterale Gespräche könne man niemals sog. "ownership" erreichen, also eine Identifikation mit der beschlossenen Politik, sondern bliebe immer autoritär. Gemeinsame Diskussion und gemeinsames Regelsetzen seien *langfristig* wesentlich effektiver als nur kurzfristig schnellere und effektivere Alleingänge. So sei eine Politik, die man mitbestimmt habe, dann auch zuhause leichter umzusetzen.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Werner **Gries**, fragt, wer beim vorgeschlagenen issue-mangement die issues festlegen solle. Er sehe dabei die Gefahr von Aktionismus und politischer Schaumschlägerei.

Frau Dr. Inge **Kaul** meint dazu, aufgrund von Notwendigkeiten würden viele der angesprochenen politischen Reformen zumindest ansatzweise bereits umgesetzt. Das Beispiel der Stabilität der Finanzmärkte oder des Klimawandels zeige, wie sich neue Probleme aufzwingen würden. Das gezielte Angehen solcher Einzelprobleme als "issues" sei oft effektiver als allgemeines Nachdenken über die großen Zusammenhänge von Umwelt oder Armut. Oft sei man sich nur noch nicht recht bewußt, wie sich Politik bereits verändert habe. Abwarten aus Angst vor Reformen sei keine Lösung.

Der **Vorsitzende** dankt der Referentin und kündigt eine kurze Pause bis 14.50 Uhr an.

Der **Vorsitzende** stellt Herrn Dr. Wolfgang Reinicke, Leiter des UN Project on Global Public Policy Networks, vor. Zuvor sei dieser Mitglied der Corporate Strategy Group der Weltbank gewesen und z.Zt. tätig für die internationale Bank Galaxar S.A., Genf. Heute werde Dr. Reinicke über globale Politiknetzwerke sprechen.

Herr Dr. Wolfgang **Reinicke** verweist auf seine vortragsbegleitende Unterlage (vgl. Kommissionsdrucksache 14/2a), die zentrale Ergebnisse des angesprochenen, vom UN-Generalsekretär Kofi Annan in Auftrag gegebenen und durch die United Nations Foundation finanzierten Projektes zusammenfasse (vgl. auch die Anlage für die verwendeten Folien der Power Point Präsentation).

Dr. Reinicke stellt als grundlegende Problematik der Globalisierung den Verlust politischer Handlungsfähigkeit heraus (Folie 1). Daher wolle er heute über ein neues Instrument referieren, mittels dessen politische Handlungsfähigkeit zurückgewonnen werden könne, nämlich über die Möglichkeiten von "global public policy networks", also über globale Politiknetzwerke bzw. genauer über das Zusammenspiel von Staaten, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft im Rahmen einer "Global Governance". Bei der Durchsetzung dieses neuen Instruments könnten

auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine zentrale Rolle spielen, sowohl aus dem Blickwinkel der Effektivität wie auch der Legitimität.

Globale Politiknetzwerke, von denen zur Zeit etwa 60-70 existierten, seien eine noch junge institutionelle Innovation und zeichneten sich durch ihre dynamische Form aus (Folie 2). Zweck sei es, Akteure zusammen zu bringen, die erkannt hätten, dass eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung nur gemeinsam zu erreichen ist. So bildeten solche globalen Netzwerke Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft, oft unter Mithilfe von internationalen Organisationen. Sie seien multisektoral und nutzten die unterschiedlichen, komplementären Ressourcen der diversen Gruppen. Netzwerke nutzten die zentralen Triebkräfte der Globalisierung, wie technologische Entwicklung, politische und wirtschaftliche Liberalisierung. Es gehe nicht darum, Globalisierung zu verhindern, sondern sie zu gestalten. Netzwerke seien also Formen eines Regierens ohne eine zentrale Weltregierung, aber nicht eines Regierens ohne Regierungen. Staaten spielten weiterhin eine Rolle, etwa bei Verhandlungen oder bei der Implementation. Sie müssten jedoch lernen, mit den anderen Akteuren umzugehen und auch neue Rollen zu übernehmen. Netzwerke seien kein globaler Korporatismus, sie seien vielmehr flexibel, ergebnisoffen und umfaßten eine Vielzahl verschiedener Akteure.

Als nächstes geht Dr. Reinicke auf die Kernfunktionen von Netzwerken ein (Folien 3 u. 4). Erstens brächten Netzwerke Probleme auf die globale Tagesordnung, sie seien also "agenda-setters". Treibende Kräfte seien hier oft die internationalen NGOs, dies gelte insbesondere für die "transnational advocacy networks", wie z.B. die "Internationale Kampagne für das Verbot von Landminen" oder für das "Erlaßjahr 2000". Zweitens erleichterten Netzwerke das Verhandeln und Setzen globaler Regeln und Standards. Um zu effektiven und legitimen Politikergebnissen zu gelangen, sei die systematische Einbindung aller "stakeholders" notwendig. Das bei der Behandlung globaler Probleme vorhandene Konfliktpotential sei nur über die Einbindung aller Konfliktparteien zu entschärfen. Auch wenn dies nicht einfach sei, mache es langfristig keinen Sinn, wichtige "stakeholders" von vorneherein auszuschließen. Das klassische Beispiel sei hier die "World Commission on Dams" (WCD), die ihren Bericht kürzlich veröffentlicht habe. Sie habe ihren Ursprung in einer Krise des Dammbaus Mitte der achtziger Jahre. Die Situation sei für alle beteiligten Parteien unbefriedigend gewesen: Private Unternehmen hätten keine Dämme mehr bauen, die Weltbank kei-

ne Kredite mehr geben können, die NGOs große Ressourcen für die Blockade des Dammbaus aufbringen müssen. So hätten 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 bestünde aus zwölf Mitgliedern, die alle verschiedenen stakeholders repräsentierten, und werde durch ein 50-köpfiges Forum ergänzt. Die WCD sei jedoch kein permanentes Gremium, sondern werde nach vollendeter Arbeit in 2001 aufgelöst. Ihr Erfolg sei zwar noch nicht garantiert, der jetzt veröffentlichte Bericht stelle jedoch einen gemeinsam erarbeiteten Kompromiß dar; jetzt arbeite man gemeinsam an Strategien zur Umsetzung der Empfehlungen. Drittens könnten Netzwerke als Instrumente zur Produktion und Verbreitung von Wissen dienen. Wissen sei heute ein zentraler Faktor, ein kritischer Produktionsfaktor, der für Wertschöpfung Sorge und damit auch ein globales öffentliches Gut darstelle. In Netzwerken würden Akteure mit verschiedenen Hintergründen und Informationen zu bestimmten Problemen verbunden. Klassisches Beispiel sei hier die "Consultative Group on International Agricultural Research" (CGIAR), die einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung und Verbreitung neuer Agrarprodukte in den siebziger und achtziger Jahren gehabt habe und heute etwa zu Gentechnologie arbeite. Eine weitere Kernfunktion von Netzwerken liege in der Schaffung oder Vertiefung von Märkten. So könnten Netzwerke etwa bei der Korrektur von Marktversagen helfen. Klassisches Beispiel sei hier das "Medicines for Malaria Venture", wo sich internationale Unternehmen mit Stiftungen und der Weltbank zusammen getan hätten, um Impfstoffe zu entwickeln, für deren privatwirtschaftliche Bereitstellung es zuvor keinen Anreiz gegeben habe. Netzwerke könnten aber auch Märkte vertiefen, wie etwa im Bereich der Mikrokredit-Bereitstellung das "Micro-Credit-Network" dafür gesorgt habe, dass auch ärmere Akteure Zugang zu Kreditmärkten bekommen hätten. Als fünfte Funktion benennt Dr. Reinicke den Dienst von Netzwerken als innovative Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Abkommen. Schließlich würden Netzwerke auch Vertrauen als Basis für effektive Kooperation schaffen und die Partizipationslücke im Bereich globaler Politik schließen helfen.

Als nächstes geht Dr. Reinicke kurz auf die Prinzipien des Netzwerkmanagements ein (Folien 5 u. 6). Wichtig seien persönliches und individuelles "leadership". Eine Balance zwischen einem breiten Konsultationsprozeß und einer Ergebnisorientierung

müsse gefunden werden. Netzwerke müssten ihre Offenheit bewahren, um einer Sklerotisierung vorzubeugen. Auch Allianzen über Sektorengrenzen hinweg könnten sinnvoll sein, Beispiel sei hier die Kooperation zwischen Greenpeace und der Versicherungsindustrie in der Klimafrage. Schließlich sei auch beim Netzwerkmanagement die bereits angesprochene Einbindung von Akteuren aus dem Süden sowie die Beteiligung lokaler Gruppen notwendig, um Legitimität und Nachhaltigkeit zu garantieren.

Was die allgemeine Rolle solcher globaler Politiknetzwerke angehe (Folie 7), so ersetzen sie nicht Staaten oder internationale Organisationen. Weitere Forschung über und Erfahrung mit Netzwerken müsse zeigen, wo und wie diese einen Beitrag leisten könnten. Netzwerke seien kein Allheilmittel und nur *eine* der möglichen Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung. Sie erforderten ein vorsichtiges Management und eine klare Strategie. Netzwerke seien weder einfach noch billig, relevante Risiken und mögliche Fallstricke seien bereits erwähnt worden, wie etwa Entscheidungsblockaden durch Vetopositionen, Koordinationsprobleme und Machtasymmetrien. Netzwerke seien keine Konkurrenz, sondern ergänzten die Bemühungen von Staaten und internationalen Organisationen, die durch die Förderung von Netzwerken ihre *eigene* Position stärken und verlorene interne Souveränität zurückgewinnen könnten.

Schließlich geht Dr. Reinicke auf die Rolle Deutschlands in globalen Politiknetzwerken ein (Folie 8). Es sei im Interesse Deutschlands, hier eine aktive und führende Rolle zu übernehmen. Einige Akteure seien bereits aktiv, wie der Arbeitsstab Globale Fragen im AA oder das Referat Globale Strukturpolitik im BMZ, sowie die Bemühungen der GTZ, des DIE oder der KfW bei der Initiierung von Public-Private Partnerships. Netzwerke sollten auch ein integraler Bestandteil der EU-governance sein. Es existiere z. Zt. kein koordinierter strategischer Ansatz in der deutschen Politik, obwohl Deutschland den Vorteil von Erfahrungen mit Föderalismus und komplexen, sektorübergreifenden Verhandlungssystemen habe. Netzwerke sollten als Chance begriffen werden, politische Handlungsfähigkeit zurück zu gewinnen. Dazu sollte eine strategische Vision entwickelt werden, wie man sich auf die veränderten Rahmenbedingungen des internationalen Regierens einstimmen könne, etwa mit Blick auf die Reform der Vereinten Nationen. Deutschland solle hier eine Vorreiterrolle spielen.

Das Parlament als strategischer Akteur spiele dabei eine wichtige Rolle (Folie 9). Abgeordnete seien die einzigen direkt vom Volke legitimierten Akteure, die daher eine größere Rolle bei der Gestaltung der Globalisierung einnehmen müßten. Sie könnten helfen, dass globale Politiknetzwerke gesellschaftlich verankert würden und Verständnis für diese neuen Formen der Politikgestaltung wecken. Neue Formen praktischer Partizipation von Bürgern könnten angeregt werden. Auch die Parlamente selbst könnten durch den Auf- und Ausbau interparlamentarischer Netzwerke internationale Willensbildungsprozesse besser begleiten. Die Interparlamentarische Union sei hier ein Beispiel. Schließlich könnten Parlamente auch bei der Implementation von Global Governance eine wichtige Rolle spielen. Generell sei bei der Netzwerkbildung wichtig, eine Balance zwischen Nord und Süd zu finden und auch lokale Akteure einzubinden.

Abschließend bekundet Dr. Reinicke, die nationale und internationale Ordnungspolitik befände sich derzeit an einem Scheideweg. Der jetzige Zustand, der sich durch eine untragbare Asymmetrie zwischen fortgeschrittenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen einerseits und mangelnden globalen ordnungspolitischen Institutionen und Instrumenten andererseits gekennzeichnet ist, sei auf die Dauer politisch nicht vertretbar und auch wirtschaftlich nachteilig, wie die Asienkrise gezeigt habe. Der Status quo sei keine Lösung, die Asymmetrie müsse durch Innovationen wie die vorgestellten Politiknetzwerke ausgeglichen werden. Geschehe dies nicht, so werde sich die Politik unter dem Druck der Öffentlichkeit u.U. gezwungen sehen, die treibenden Kräfte der Globalisierung selbst, d.h. den technologischen Wandel sowie die politische und wirtschaftliche Liberalisierung, in Frage zu stellen. Dies zu verhindern sei eine Hauptaufgabe auch dieser Kommission.

Der **Vorsitzende** dankt Dr. Reinicke für den Vortrag und eröffnet die allgemeine Diskussion zum Thema.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Dieter **Wolf**, stellt Rückfragen zum verwendeten Netzwerk-Begriff. Während im Vortrag wohl eher vielseitige Kooperation oder Allianzen gemeint seien, werde der Begriff sonst auch anders gefüllt, etwa mit dem Begriff des Internet oder in der Wirtschaftswissenschaft in Form ökonomischer Netzwerke.

Jedes Netzwerk habe spezifische Effekte, so sei etwa jedem Netzwerk das Risiko des natürlichen Monopols inhärent. Daher müsse man begrifflich differenzieren.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Franz **Nuscheler**, stellt eine Rückfrage zur Abgrenzung zum Korporatismus. Hinter jeder Netzwerkbildung stehe auch das Motiv, Protest- und Blockadepotential einzubinden. Ganz frei von zumindest korporatistischen Elementen seien Global Governance Strukturen daher vermutlich nicht.

Abg. Annelie **Buntenbach** (B90/Grüne) möchte zwei kritische Punkte ansprechen, die mit Blick auf Global Governance in der öffentlichen Debatte immer wieder auftauchen würden. So würde das Konzept erstens die realen ökonomischen und politischen Machtstrukturen vernachlässigen. Zweitens werde die Geschlechterfrage nicht thematisiert.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Elmar **Altvater**, fragt erstens, ob zur Errichtung von Global Governance-Strukturen effiziente Governments notwendig seien. Zweitens wirft er die Frage auf, ob man das angesprochene Buch von Zbigniew Brzezinski nicht als Rückkehr von einem politischen Denken der Geoökonomie zu einer neuen Geopolitik interpretieren könne. Wenn dem so sei, könne man mit Global Governance nicht viel ausrichten. In diesem Kontext könne man auch von der G7 bzw. G8 wenig erwarten, denn sie hätte als Dialog zwischen Gleichen dann am besten funktioniert, wenn die USA schwach waren. In den achtziger Jahren seien auch hier traditionelle Hegemoniebestrebungen zur Geltung gekommen. Drittens wolle auch er den Netzwerk-Begriff geklärt sehen: es gäbe Netzwerke im globalen Raum, es gäbe sie am Standort zur Herstellung von Wettbewerbsfähigkeit und schließlich gäbe es Netzwerke im globalen Raum zwischen verschiedenen Akteursgruppen wie NGOs, internationalen Organisationen und Privaten, die zuvor als neuartige korporatistische Arrangements bezeichnet worden seien. Korporatismus setze aber traditionell die ausgleichende Rolle und Handlungskompetenz des Staates voraus.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Brigitte **Young**, möchte wissen, ob die Voraussetzung für Global Governance ein kooperativer Staat sei. Wenn dem so sei, dann wäre Global Governance oder Netzwerk-Steuerung nur für nicht-hegemoniale

Mächte attraktiv, nicht aber für die jüngere US-Politik, die weniger auf Multilateralismus als auf Stärke setze.

Der **Vorsitzende** dankt für die Beiträge und gibt den Referenten Gelegenheit zur Antwort.

Der Referent Dr. Dirk **Messner** bekräftigt, dass Machtstrukturen im Global Governance Konzept eine wichtige Rolle spielten. Während die funktionalen Anforderungen, die Globalisierung hervorbringe, darauf hinausliefen, dass man ein höheres Maß an Kooperation in der Weltpolitik brauche, verweigerten zugleich bestimmte Akteure diese Kooperation. Wie das Beispiel des Brzezinski-Buches zeige, sei dies teilweise sogar politisches Programm. Dies müsse das Global Governance Konzept selbstverständlich berücksichtigen. Und auch politisch müsse man die Bedingungen für Kooperation schaffen, dafür Allianzen organisieren, wie der von ihm verwendete Begriff der "kooperativen Weltmacht EU" als gegen-hegemoniale Kraft habe andeuten sollen.

Es sei richtig, dass Global Governance effizientere nationale Regierungen und Institutionen brauche. Vor allem die Kooperation mit anderen Akteuren müsse verbessert werden. Die bei Brzezinski durchscheinende Geopolitik, die propagiere, die USA sollten heute ihre hegemoniale Position für Weichenstellungen ausnutzen, da sie in dreissig Jahren auf Kooperation mit Europa und Asien angewiesen seien, stehe im Widerspruch zu anderen US-amerikanischen Positionen. So vertrete der konservative Politikwissenschaftler Samuel Huntington die These, die USA sollten heute bereits Kooperation lernen, da sie sonst zur "lonely superpower" würden – viele globale Probleme könnten nicht gelöst werden und die USA würden international isoliert, da so die Allianzbildung gegen die USA forciert werde. Dr. Messner bestätigt, auch die deutsche Politikwissenschaft, etwa mit Karl W. Deutsch, habe erkannt, dass Supermächte nicht gerne kooperierten.

Der Gender-Aspekt spiele zwar in seiner eigenen Arbeit keine zentrale Rolle, sei aber in der Arbeit anderer Kolleginnen zum Thema wichtig.

Die Referentin Dr. Inge **Kaul** möchte die Frage der Legitimität von Netzwerken aufwerfen. Sie berichtet aus ihrer Erfahrung bei den Vereinten Nationen in New York,

dass das Stimmengewicht der USA dort durch US-basierte Netzwerke vervielfacht werde. Ausserdem müsse man unterscheiden, ob man alle Parteien lediglich konsultieren wolle oder ob man gemeinsame Entscheidungen treffen wolle. Auch die nur kurzfristig effiziente Rolle der G7 in den siebziger Jahren sehe sie eher kritisch. Die einseitige Sichtweise der Weltpolitik habe zu Marginalisierung und wachsender Ungleichheit geführt. Es wäre besser gewesen, man hätte den Entwicklungsländern gleich ein Mitspracherecht etwa bei der Liberalisierung der Finanzmärkte eingeräumt. Dies gelte auch für die Entschuldungsfrage. Global Governance biete aber gerade nicht-hegemonialen Mächten die Möglichkeit, sich gegen dominante Mächte zusammen zu schließen.

Der Referent Dr. Wolfgang **Reinicke** geht zunächst auf die Rückfragen zum Netzwerk-Begriff ein. Wenn man von "vielseitiger Kooperation" spreche wolle, sei es wichtig, alle wichtigen Akteursgruppen (Staaten und zwischenstaatliche Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft) zu benennen. Netzwerkbildung sei ein evolutionärer "bottom-up"-Prozess, situationsspezifisch und politisch opportunistisch, daher ließen sich Netzwerke begrifflich oft nur schwer fassen. Das Risiko korporatistischer Züge bestehe natürlich, v.a. im Bereich der Setzung von Normen und Standards. Hinsichtlich der Nachfragen zu den Interessen hegemonialer Staaten an Netzwerken betont Dr. Reinicke, bei Netzwerken gehe es weniger um Machtverhältnisse, sondern darum, Akteure und Wissen in Entscheidungsprozesse mit einzubringen, die bzw. das traditionellen Bürokratien fehlten. Er erläutert dies am Beispiel der Basler Banken-Standards, die bereits kurz nach ihrer Festsetzung wirkungslos gewesen seien, da inzwischen bereits neue Finanzinstrumente außerhalb ihrer Regulierungsreichweite entwickelt worden wären. Private Akteure und Betroffene müssten von daher in dynamische, flexible und anpassungsfähige Regulierungsprozesse mit einbezogen werden, um einen adäquaten ordnungspolitischen Rahmen schaffen zu können.

Auf Basis einer Zwischenfrage von Abg. Hartmut Schauerte (CDU) entspannt sich eine kurze Diskussion zur genauen Definition von Netzwerken und der ihnen zugesprochenen Rolle und Legitimität. Dr. Reinicke erläutert dies nochmals am Beispiel der WCD.

Der **Vorsitzende** kündigt die weiteren Diskussionsbeiträge an.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Jörg **Huffschmid**, greift erneut die Frage der Machtasymmetrien auf. Asymmetrie bestehe insbesondere mit Blick auf die Erosion der Handlungsfähigkeit verschiedener Nationalstaaten, z.B. Portugals versus der USA. Sie bestehe aber auch bei der Betroffenheit von globalen Problemen, meist zu Ungunsten der Entwicklungsländer. So würden mindestens ebenso viele Ressourcen darauf verwendet, Krisen von den mächtigen Zentren fernzuhalten wie die Ursachen der Krisen zu lösen. Daher sehe er nicht die Interessenbasis für die eingeforderte internationale Kooperation zur Problemlösung. Die Benachteiligung des Südens in diesen Fragen habe strukturelle und historische Gründe, und in der nahen Zukunft sei auch keine Tendenz zur relevanten Beteiligung des Südens in Sicht. Daher beschreibe der Begriff "Global Governance" eher eine ganz ferne Zukunft, während die nächsten Jahre eher durch Machtkämpfe gekennzeichnet sein würden. Die durch globale Probleme stark betroffenen Akteure der Peripherie würden sich in Bündnissen zusammenschliessen und im Kampf um Gegenmacht die Verursacher an einen Tisch zwingen. Die eingeforderte "Fairneß" sei nur durch Gegenmacht zu erzwingen. "Global Governance" sei dagegen eher ein irreführender, idealistischer Begriff.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Wolfgang **Brühl**, fragt nach dem Status des "Global Governance"-Konzeptes und ob dieses auch in der realen Politik diskutiert werde. Zweitens fragt er nach der Bewertung des Systemwettbewerbs der einzelnen Nationalstaaten durch Dr. Messner, v.a. inwieweit dieser verregelt werden müsse. Dr. Reinicke bittet er um Klärung hinsichtlich der geforderten Beteiligung *aller* stakeholders.

Abg. Ursula **Lötzer** (PDS) fordert dazu auf, dass Ansätze zum Schutz Schwächerer vor den negativen Auswirkungen von Machtasymmetrien in Netzwerken entwickelt werden sollten. Schwache Akteure in Netzwerken dürften nicht dazu gezwungen werden, bestimmte Kompromisse, die sie aufgrund ihrer mangelnden Macht und Durchsetzungsfähigkeit nicht entsprechend ihrer Interessen beeinflussen könnten, mit zu tragen und zu legitimieren. Zweitens äußert sie sich skeptisch zu den Möglichkeiten der Stärkung und Einbeziehung von Parlamenten. Vielmehr sei ein Prozeß der

fortschreitenden Entmachtung von parlamentarischer Demokratie zu beobachten, auch auf Ebene der EU und der VN, wo es an Durchsetzungsfähigkeit und Rückbindung mangle.

Der **Vorsitzende** geht kurz auf die anstehende Konstituierung der AG "Global Governance" im Kontext des Gesamtprogramms der Kommission ein.

Als eigenen Diskussionsbeitrag betont er die Rolle der Zivilgesellschaft im Kontext des Schutzes globaler Güter. Dabei gehe es unter den Bedingungen der Globalisierung oft weniger um die traditionelle *Produktion* öffentlicher Güter als vielmehr um ihre Bewahrung vor *Zerstörung*. Hier trete die Zivilgesellschaft auf den Plan, weil Staaten und Privatwirtschaft untätig seien. Da es im Prozeß der Globalisierung auch Verlierer gebe, müsse man auch von "Global Opposition" sprechen. Nicht nur die global handlungsfähigen Akteure und Gewinner der Globalisierung sondern auch diese Verlierer müssten in "Global Governance" mit eingebunden werden. Wie von Dr. Reinicke angesprochen, habe Protest und Opposition ja auch eine wichtige Rolle beim Zustandekommen der Kooperation. Außerdem betont er die Aufgabe von Parlamenten, für Transparenz sorgen zu müssen, um so auch anderen Akteuren den Zugang zu politischen Prozessen zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang sei die Tatsache, dass das mächtige US-amerikanische Parlament mit Blick auf die globale Politik reaktionär sei, besonders bemerkenswert und unverständlich.

Das sachverständige Mitglied, Prof. Dr. Karl-Heinz **Paqué**, weist darauf hin, die angesprochene Kooperation in Netzwerken sei offenbar nicht wirklich global, sondern auf Teilnehmer, meist aus den Industrieländern, mit Interessen am jeweiligen Problem beschränkt. So sei aber z.B. die Umweltproblematik in der Prioritätenliste der Industrieländer weitaus höher angesiedelt als in der der Entwicklungsländer. Daher frage er sich, ob in diesen NGOs bzw. Netzwerken nicht die Spaltung der Welt in Nord und Süd zementiert werde. Die Partizipation von Entwicklungsländern würde so kaum befördert. Dies gelte etwa auch für die Governance des Internet. Allerdings könne und werde dies langfristig so nicht weitergehen, v.a. wenn die wirtschaftlichen Interessen sich auseinander entwickelten. Zweitens wolle er anmerken, dass seiner Meinung nach die koordinierende Kraft der G7 bzw. G8 maßlos überschätzt werde. Eingehende Analysen könnten zeigen, dass dieses Gremium der Industrieländer kei-

neswegs die Finanzmärkte politisch kontrolliert und beherrscht habe, sondern den faktischen Entwicklungen auf den Märkten vielmehr immer nur hinterher gehinkt sei.

Abg. Hartmut **Schauerte** (CDU) bemerkt, die hier suggerierte Bedeutung der Zivilgesellschaft und der Netzwerke beruhe ja offenbar auf dem Versagen der demokratisch legitimierten Institutionen bei der Lösung von Weltproblemen. Vorgeschlagen sei nun, dass in einer Art Austausch jetzt Netzwerke oder die Zivilgesellschaft diese Aufgaben übernehmen sollten. Auf dem Weg von der griechischen Polis über die Nationalstaaten nun in den globalisierten Raum hinein sei man vielleicht an einer Wegmarke angelangt, an der sich die Frage stelle, wie man demokratische Strukturen – die noch etwas mit Nähe, Überschaubarkeit und Erkennbarkeit zu tun hätten – in globalisierte politische Prozesse verlängern könnte. Wenn nun als Alternative Netzwerke vorgestellt würden, dann wolle er kritisieren, dass diesen sowohl innere, kontinuierliche und äußere Legitimation fehle. Sie hätten keine Verpflichtung zur Rückkopplung, seien ebenso Industriestaaten-nah wie Regierungen und private Akteure, genauso anfällig für Korruption und könnten genauso bösartig und falsch sein. Wie sollten da Unterscheidungskriterien für gute und schlechte Netzwerke entwickelt werden? Folge solcher Politik wäre ein Manipulationsfeld für unkontrollierte Steuerung und folgende Legitimitätskrisen. Sein Plädoyer sei vielmehr, man könne sich der Anstrengung nicht entziehen, die parlamentarischen Strukturen weltweit zu optimieren. NGOs sollten eher auf die Sachverständigenrolle beschränkt bleiben. Das eingebrachte gesellschaftliche Wissen könne so vor einer Öffentlichkeit politisch ausgewählt, akzeptiert oder verworfen, werden. NGOs sollten aber nicht demokratische Verantwortung übertragen bekommen. Dies sei die Aufgabe der Parlamente bzw. demokratisch legitimer Regierungen. In diesem Zusammenhang weise er auch die Bemerkung zurück, das US-amerikanische Parlament sei das reaktionärste der Welt, denn schließlich habe es für die Garantie der Freiheit und die Überwindung der Blockbildung viel getan.

Der **Vorsitzende** korrigiert den Begriff "reaktionär" in "konservativ". Er meine damit den Umstand, dass die USA es in den letzten Jahrzehnten nicht geschafft hätten, ein einziges relevantes internationales Abkommen zu ratifizieren, da sie dazu immer eine 2/3 Mehrheit des Senats bräuchten.

Das sachverständige Mitglied, Dr. Michael **Baumann**, geht zunächst auf die Vielzahl der existierenden NGOs in Entwicklungsländern ein. Generell möchte er auf die Prozeßhaftigkeit und gleichzeitig die Punkte der heutigen Politik – etwa im Rahmen der angesprochenen Netzwerke wie der WCD – hinweisen. Dieser Herausforderung müßten sich auch NGOs stellen und entsprechend vielfältig tätig werden.

Abg. Dagmar **Schmidt** (SPD) möchte den Widerspruch zwischen der Forderung nach effizienteren Regierungen und der Partizipationslücke aufgreifen. Netzwerke und NGOs sollten letztere schließen helfen. Gerade NGOs seien ein wichtiger Faktor im Vorfeld demokratischer Entscheidungen, um den Partizipationswillen der Öffentlichkeit mobilisieren zu können. Zweitens spricht Sie die öffentlichen Güter Frieden und Sicherheit an, wo die Partizipation von Parlamenten sehr gering sei. Drittens sehe sie eher die Gefahr, dass zukünftig – weniger NGOs als vielmehr – nicht-legitimierte bzw. nicht-gewählte Einzelpersonen verstärkt Entscheidungen treffen, ohne diese mit den betroffenen Nationalstaaten abzusprechen. Solche Zustände würden dann die Partizipationslücke mit hervorbringen.

Der Referent Dr. Wolfgang **Reinicke** klärt in Antwort auf die Frage des Abg. Schauer, dass Netzwerke nicht nur aus NGOs bestünden, sondern Zusammenschlüsse aus NGOs sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, privaten Unternehmen, Staaten und internationalen Organisationen seien. Netzwerke sollten auch kein Recht setzen – alles müsse national verankert werden – vielmehr dienten sie dazu, Kooperationsprobleme und Konflikte zu überwinden. Die WCD habe zwar Standards entwickelt, dies seien aber nur Vorschläge, die national angenommen, parlamentarisch legitimiert und umgesetzt werden könnten, aber nicht müßten. Im internationalen Recht spreche man von "non-binding legal standards", also nicht-bindendes internationales Recht. Der Vorteil sei, dass wenn diese Standards dann national angenommen würden, private und zivilgesellschaftliche Akteure, also etwa Unternehmen und NGOs, auch bereit seien, diese Standards zu unterstützen, da sie vorher mit am Tisch gesessen hätten.

Netzwerke seien also Zusammenschlüsse von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen. Dies betreffe aber nicht nur den Norden, wie vom sachverständigen Mitglied

Prof. Dr. Paqué angenommen, sondern – wie das Beispiel der Dämme, der Landminen oder der Bereitstellung von Impfstoffen etwa gegen Malaria oder Aids zeige – auch den Süden. Generell müsse man über Capacity-Building die Position des Südens verbessern, um so Probleme mit Blick auf Information, finanzielle Ausstattung und Ausbildung zu lösen.

Zur Frage der Machtasymmetrien in Netzwerken sei es in einigen Bereichen durchaus so, dass die Macht relativ ausgeglichen sei, sonst würden die Akteure nicht alle an einem Tisch sitzen. Dies gelte für die Bereiche, in denen der öffentliche Protest und damit die Macht zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen groß sei. Zudem hätten aber auch alle Akteure erkannt, dass bestimmte Probleme nicht allein zu lösen seien, etwa weil zu ihrer Lösung unterschiedliche Ressourcen nötig sind, die einer allein nicht aufbringen könnte. In Antwort auf das sachverständige Mitglied Dr. Brühl stellt er klar, nicht alle Akteure müssten notwendigerweise dabei sein. Auch bei der WCD hätten sich einige NGOs und Unternehmen gegen die Teilnahme entschieden. Jetzt liege es bei der WCD, auch diese zu überzeugen. Die Legitimation geschehe damit nicht nur ex-ante sondern auch ex-post und über den Markt – ähnlich wie bei den Basel-Standards, wo später Banken anderer Länder diese Standards freiwillig implementiert hätten.

Die Referentin Dr. Inge **Kaul** geht zunächst auf die Frage des Vorsitzenden ein und differenziert zwischen verschiedenen Arten öffentlicher Güter. Das Problem der natürlichen globalen Gemeinschaftsgüter wie der Atmosphäre oder der Ozonschicht sei die fortschreitende Zerstörung derselben. Öffentliche Güter wie das internationale Handelsregime, also die Regeln die das GATT oder die WTO schafften, müssten erst *produziert* werden. Auch die Nachhaltigkeit bzw. Regeln für die nachhaltige Nutzung von globalen Umweltgütern seien "Produkte", die die internationale Gemeinschaft schaffen müsse. In Antwort auf das sachverständige Mitglied Prof. Dr. Huffschmid bejaht Dr. Kaul das Eigeninteresse westlicher Staaten an solcher Kooperation, wie etwa die Umweltbeispiele zeigen würden. Ihrer Einschätzung nach hätten trotz aller konservativer Rhetorik auch die USA das Bewußtsein, in einer Welt zu leben. So gebe z.B. auch das konservative US-amerikanische Parlament Mittel für das "Disease Control Center" in Atlanta, das mit der globalen Seuchenkontrolle – Stichwort Ebola – eine wichtige Aufgabe in der Welt erfülle. Aber selbst wenn man erkenne, dass man

ein Eigeninteresse an Kooperation habe, stelle sich immer noch die Frage, ob und wie Kooperation machbar sei. Die erste Phase der Globalisierung, wo man sich als einzelner Nationalstaat an die Erwartungen internationaler Märkte angepaßt habe, sei geschafft. In einer zweiten Phase der Globalisierung müssten die Staaten nun gemeinsam Normen schaffen, die das Verhalten der Märkte in bestimmte Formen gössen, etwa mit der Setzung von Sozial- und Umweltstandards. Diese zweite, kooperative Phase sei viel schwieriger zu bewältigen.

Von diesen Problemen seien auch die Entwicklungsländer betroffen. Insbesondere Fragen des Handels-, Finanz- und intellektuellen Eigentumsrechts seien für diese Länder von Bedeutung, die entsprechenden internationalen Regime gäben ihnen jedoch keine faire Beteiligungschance. Deshalb käme es zur Marginalisierung. Entwicklungsländern wollten aber sehr wohl kooperieren und diese ihre Themen auf die Tagesordnung bringen. In Zukunft könnten nicht nur die Gewinner in internationalen Gremien sitzen. Größere Gerechtigkeit garantiere langfristig auch größere Effizienz. Die Tatsache, dass sich Entwicklungsländer oft als Verlierer fühlten, trüge dazu bei, dass Kooperation stocke. Daher müsse man diese Länder gut auf die Arbeit in internationalen Gremien und Verhandlungen vorbereiten. Ein – in der Publikation näher ausgeführter – Vorschlag dazu sei die Einrichtung eines Partizipationsfonds.

Die Durchsetzungsfähigkeit von Normen im multilateralen System sei generell eine langfristige Sache. Dies gelte auch für das nationale System, wie z.B. die 1918 beschlossene Gleichstellung von Frauen in Deutschland zeige. Die Tatsache, dass man in vielen Fragen noch nicht alles erreicht habe, sage nichts über die prinzipielle Nicht-Richtigkeit oder mangelnde Effizienz multilateraler Politik aus.

Der Referent Dr. Dirk **Messner** gibt in Antwort auf das sachverständige Mitglied Dr. Brühl seiner Wahrnehmung Ausdruck, dass ein "Flickenteppich" von internationaler Politikbildung längst existent sei, wie die Diskussion über eine internationale Finanzordnung nach der Asienkrise, internationale Umweltstandards oder den internationalen Strafgerichtshof zeige. Unklar sei, in welche Richtung der Prozeß zukünftig laufe, ob er etwa eher hegemoniale oder kooperative Züge trage, hier würden zur Zeit "Weichen" gestellt. Die Reformdebatten im Internationalen Währungsfond und in der Weltbank zeigten einen Richtungsstreit auf, in dem die deutsche Position nicht

sehr stark sei. Hier werde bereits "Global Governance"-Politik betrieben, es gelte nun, die deutsche Mitgestaltung derselben zu verbessern.

In Antwort auf das sachverständige Mitglied Prof. Dr. Huffs Schmid bestätigt er die Tatsache, dass es unter den verschiedenen Staaten eine ungleichmäßige Verteilung der Handlungsfähigkeit und der Betroffenheit durch Globalisierungsrisiken gebe. Zugleich sei jedoch auch richtig, dass die Wirkungen der Globalisierung sehr diffus seien. Schutz vor externen Schocks und Solitärlösungen seien daher nicht mehr möglich, was wiederum – trotz der vorhandenen Asymmetrien – die Wahrscheinlichkeit von Kooperation verbessere. Für auf Freiwilligkeit basierende Netzwerke sei es allerdings notwendig, dass alle Beteiligten ein Interesse an einer gemeinsamen Lösung des Problems hätten, sonst käme es zu einer Blockade und zur Unwirksamkeit dieses Instrumentes. Ein weiteres Problem für die Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sei die ungenügende institutionelle Absicherung eines Nord-Süd-Dialogs – v.a. seit die Verschuldungskrise Weltbank und IWF hierzu unbrauchbar gemacht habe. Es gebe keine institutionellen Strukturen, um gemeinsam über Zukunftsentwürfe und Problemlösungen nachzudenken. In diese Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländer sollte aber investiert werden.

Hinsichtlich der umstrittenen Rolle der Nichtregierungsorganisationen und entsprechender Netzwerke verweist Dr. Messner auf die guten Erfahrungen im nationalen politischen System. Natürlich müssten hier international Regeln und Standards gesetzt und das Ganze in demokratisch legitimierte Strukturen eingebettet werden – wie schon im nationalen Raum geschehen. Gerade Parlamente sollten eine stärkere Rolle im Globalisierungsprozess spielen. Sie sollten es z.B. nicht allein den NGOs überlassen, globale Politik in die nationalen Gesellschaften hinein zu tragen, wie z.B. im Fall der Follow-Up Prozesse der großen Weltkonferenzen geschehen. Parlamente hätten entscheidende Funktionen, die NGOs nicht wahrnehmen könnten. So seien NGOs tendenziell single-issue orientiert. Parlamente könnten dagegen eher übergreifend arbeiten und so auch Konfliktpotentiale zwischen Einzellösungen ausleuchten und das Gesamtarrangement von Politik im Blick halten. Parlamente sollten sich daher stärker in die Diskussion und Gestaltung internationaler Politik einmischen.

Der **Vorsitzende** dankt den drei Referenten, schließt die Debatte und verweist auf die erste Sitzung nach der Weihnachtspause am 15. Januar 2001 zum Bericht der AG Finanzmärkte und die zweite öffentliche Sitzung am 22. Januar zum Thema Global Governance.

Ende der Sitzung: 16.45 Uhr

Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
- Vorsitzender -

Anlagen

- Folien 1-12 des Referenten Dr. Dirk Messner
- Power-Point Folien 1-9 des Referenten Dr. Wolfgang Reinicke