

*Kritische Anmerkungen zu*  
**Global Governance**

*von Prof. Dr. Jörg Hufschmid (hufschmid@ewig.uni-bremen.de ) und  
Dr. Achim Brunnengräber (priklima@zedat.fu-berlin.de)*

Übergeordnetes Ziel aller Global Governance-Konzepte ist die Re-Regulierung der Weltwirtschaft durch neue Kooperationsformen. Dieses Ziel wird damit begründet, dass die vorhandenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Weltprobleme eher verschärfen als zu deren Lösung beizutragen. Die folgenden Anmerkungen bezweifeln nicht die Wünschbarkeit solcher Anstrengungen. In diesem Sinne sollen die Global Governance-Konzeptionen nicht in Frage gestellt werden. Die Kritik richtet sich vielmehr auf die Diagnose der Problemlage, den politischen Handlungsansatz und die unterstellte Problemlösungsfähigkeit der Konzepte.<sup>1</sup>

Alle Konzepte berücksichtigen allerdings zu recht, dass neue Politikfelder (“policy”) in der globalen Politikarena bearbeitet werden müssen, so etwa der unauflösliche Zusammenhang von Umwelt und Entwicklung, wie er im Brundtland-Report und auf der UNCED in Rio de Janeiro 1992 thematisiert worden ist. Global Governance zielt auch auf neue Akteure (“polity”), auf NGOs und die Privatwirtschaft, deren “nützliche Partnerrolle” unterstrichen wird, und schließlich auf die neuen, im Zuge der Globalisierung entwickelten Formen von Politik (“politics”). Global Governance hat also mit realen Veränderungen des Politischen zu tun, auf die neue Antworten gefunden werden müssen.

## **Sechs kritische Anmerkungen**

### **1.) Kompetenzverlust und neue Interdependenzen**

Sowohl der Global Governance-Ansatz der Commission on Global Governance als auch des INEF verweisen auf neue Ordnungsformen und Steuerungskonzepte: Durch effiziente Formen des staatlichen Managements der Globalisierungsprozesse und der Krisenerscheinungen soll langfristig eine neue globale Ordnung entstehen, in der netzwerkförmige Steue-

---

<sup>1</sup> Für einen Überblick über die Global Governance-Konzepte vgl. Achim Brunnengräber: Global Governance. Zur Karriere eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Enquete-Kommission “Globalisierung der Weltwirtschaft” Arbeitsgruppe “Global Governance” – AG4 AU 14/5 –

rungsprozesse die vorherrschenden hierarchischen Politikprozesse ablösen und nationalstaatliche Kompetenzverluste überwunden werden können. Begründet wird diese Entwicklung mit den neuen Interdependenzen, mit denen sich die Regierungen im Zuge der Globalisierung konfrontiert sehen. Stimmen aber diese beiden Ausgangsthesen?

Die generelle Aussage, dass *die* Nationalstaaten keine ausreichenden Kompetenz für die Lösung der Probleme haben, von denen sie in einer globalisierten Welt betroffen sind, muss eher bezweifelt werden. Das trifft für viele – insbesondere kleine – Nationalstaaten zu, nicht aber für die USA, Japan und die EU (und auch für die Bundesrepublik und andere größere Staaten weniger als oft unterstellt). Die USA können zwar nicht alles tun, was sie wollen, ebenso wie Dänemark nicht gar nichts in eigener Souveränität entscheiden können.

Das Gefälle bei der verbleibenden nationalen Souveränität ist doch so groß, dass die übergreifende These vom allgemeinen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten mehr verdeckt als verdeutlicht. Solange ein Land oder wenige Staaten ihre Interessen gegenüber vielen anderen durchsetzen können, werden sie daran interessiert sein, diese Überlegenheitsposition aufrecht zu erhalten und auszubauen. Damit fehlt die Grundlage für ein gemeinsames Interesse an Global Governance.

Auch die für das Konzept Global Governance wesentliche These, die Staaten und Gesellschaften der Welt seien heute in hohem Maße in wechselseitiger Abhängigkeit verbunden, geht an der Realität vorbei (siehe hierzu auch Punkt 4): Wechselseitige Abhängigkeit gibt es natürlich, etwa in der EU oder auch zwischen EU und den USA. Die Realität in der Welt ist aber in stärkerem Maße durch *einseitige, teilweise extrem asymmetrische* Abhängigkeiten geprägt. Selbst in der EU sind Frankreich und Dänemark nur in sehr beschränktem Maße wechselseitig abhängig. Die USA und Afrika sind nicht in wechselseitiger Abhängigkeit verbunden. Afrika hängt sehr stark von Europa ab, Europa aber nicht von Afrika. Hieraus ergibt sich kein zwangsläufiger Druck für die Formulierung gemeinsamer Interessen.

Auch die Wandlungsprozesse der mächtigen Staaten der "OECD-Welt" gehen nur bedingt mit Kompetenzverlusten einher. Sie zielen vielmehr auf neue Schwerpunkte und Programmatiken. So wurde der Verzicht auf keynesianische Steuerungselemente im Bereich der Finanzpolitik oder im Bereich von Kapitalverkehrskontrollen mehr als wettgemacht durch angebotspolitische Maßnahmen, etwa im Bereich von Standortpolitik. In der Umweltpolitik ist während der letzten beiden Dekaden sogar eine erhöhte Regelungsdichte zu beobachten.

## **2.) Das Verhältnis von Politik und Ökonomie**

Ein Merkmal aller Governance-Konzeptionen ist es, dass sie eine Dichotomie zwischen Politik und Ökonomie konstruieren. Nationalstaaten und Ökonomie stehen demnach in einem Konkurrenzverhältnis um Handlungsmacht, die im Zeitalter der Globalisierung bereits zu Gunsten der Ökonomie entschieden ist. Folglich muss die Politik den Prozess der ökonomischen Globalisierung einholen. Ist dieser Behauptung zuzustimmen?

Die "Re-embedding"- oder "Re-Regulierungs"-These übersieht, dass kapitalistische Globalisierung auch ein *politischer* Prozess ist. Der (Welt-)Markt ist eben nicht nur ökonomisch über Tauschbeziehungen, sondern maßgeblich politisch konstituiert. Die Staaten sind über die ihnen zur Verfügung stehenden politischen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen von Steuer-, Struktur-, Standort-, Technologie- oder Sicherheitspolitik aktiv daran beteiligt.

Globalisierung ist also *nicht ein Sieg der Ökonomie über die Politik, sondern eine Veränderung von Ökonomie und Politik in Richtung auf mehr Konkurrenz, mehr politische Ausrichtung der Gesellschaft auf internationale Wettbewerbsfähigkeit*. Die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Ausrichtung der WTO, das gescheiterte MAI sind politische Weichenstellungen, von Nationalstaaten getragen und von Unternehmensinteressen getrieben.

Unbestritten haben sich die Bedingungen und Formen der Nationalstaaten bzw. des Politischen im Allgemeinen verändert. Von einer allgemeinen "Entmachtung der Politik" (Messner 1998: 33) und von der Erosion der Nationalstaaten zu sprechen, wie die Global Governance-Protagonisten es tun, geht jedoch an der Realität vorbei. Die Staaten transformieren sich in einem durchaus konfliktiven Prozess zu "nationalen Wettbewerbsstaaten" (Hirsch 1995, 1998), die kapitalistische Konkurrenzverhältnisse und Standortsicherung unter teilweise sogar bewusster Inkaufnahme ihrer negativen Begleiterscheinungen wie Sozial- und Umweltschadung politisch absichern und vorantreiben.

Deregulierung und Sozialabbau sind folglich auch keine zwangsläufig ökonomischen Prozesse, sondern politische Optionen für einen stärkeren Einfluss der Kapital- und Profitinteressen gegenüber sozialen Interessen. Es geht auch nicht um eine notwendige *größere Reichweite* politischer Institutionen und Kooperation. Der IWF ist eine globale politische Kooperationsinstitution im Sinne des Washington Konsensus. Weder die mangelnde Globalität noch die mangelnde Kooperation sind das Problem, sondern der *Inhalt der globalen Politik* und die ungleichen Kräfteverhältnisse bei ihrer Festsetzung und Durchsetzung der Inhalte von Kooperation. Das heißt: Wir brauchen nicht mehr Einbindung der Ökonomie in die Politik (die wir immer gehabt haben) sondern wir brauchen eine *andere Politik* und eine *andere Ökonomie*. Gegenüber der *gegenreformerischen Politik des Neoliberalismus* auf nationaler und internationaler Ebene brauchen wir eine *neue Reformpolitik* auf nationaler und auf internationaler Ebene.

### 3.) Macht und Herrschaft

Auffallend an den Global Governance-Veröffentlichungen des INEF, der Gruppe von Lissabon und der CGG ist die im Großen und Ganzen positive Einschätzung der bestehenden Institutionen der Weltwirtschaft und -politik. Die kritische Auseinandersetzung mit den Herrschaftsstrukturen, die sich in diesen Instanzen widerspiegeln, wird – wenn überhaupt – nur am Rande geführt. Angesichts des Anspruchs, ein grundlegend neues Konzept zur politischen Gestaltung der Globalisierungsprozesse zu formulieren, erstaunt dies. Weshalb unterbleibt die kritische Analyse der bestehenden weltwirtschaftlichen Strukturen?

Offensichtlich soll ein anerkanntes Projekt initiiert und alle (potenziellen) Akteure der Weltpolitik und -ökonomie zu vertrauensvoller Kooperation bewegt werden. Man hofft auf breitere Zustimmung, wenn auf die Benennung von Konflikten und die Kritik an deren Verursachern verzichtet wird. Statt kritischer Kategorien wie Macht und Herrschaft stehen in den Global Governance-Konzeptionen positiv besetzt die Begriffe Ordnung und Steuerung im Vordergrund. Das INEF entwirft wie auf dem Reißbrett eine Global Governance-Architektur, die auf festen Säulen wie Nationalstaaten, internationalen Regime, UN-Organisationen, privaten Global Players und der Zivilgesellschaft ruht (Messner 1998b: 23). Welches die tragenden Säulen innerhalb dieser Architektur sind, wird an anderer Stelle konkretisiert: Die G7-Länder, da sie über "kollektives Steuerungspotential verfügen" sowie die EU, die "aufgrund ihrer

Wirtschaftskraft, der Herausbildung eines gemeinsamen Währungsraumes, der Größe ihres Binnenmarktes und ihres technologischen Potentials eine Führungsrolle im Prozess der Herausbildung einer tragfähigen Global-Governance Architektur spielen kann.“ Schließlich wird der “europäische[n] Führungsmacht Deutschland”, die selbst ein “bedeutender Global Player mit Gestaltungsspielräumen” ist (Messner 1998a: 331) eine tragende Rolle zugewiesen. Damit sind genau jene Akteure benannt, die die Hauptverantwortung für die Realität der herrschenden Weltordnung tragen.

In der Diskussion über Global Governance besteht die Gefahr, dass in erster Linie über die Institutionen, die alten und neuen Akteure sowie Formen der neuen internationalen Kooperation geredet wird, und weniger über den Inhalt und die notwendige Richtungsänderung der Politik. Natürlich sind Institutionen und ihre Reform wichtig. Wenn aber beispielsweise in der Frage der Reform des IWF das Problem des Stimmrechts nicht einmal angesprochen wird, sind Zweifel daran erlaubt, dass der IWF in Richtung auf mehr Demokratie und Mitsprache derer reformiert werden soll, die von seiner Politik am meisten betroffen sind.

Außerdem sollen klassische Hierarchien - etwa zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren –abgebaut werden. Die “Netzwerkgesellschaft” (Messner 1995) und die ,schlanken“ Staaten einer Global Governance sind aber keineswegs hierarchiefrei. Auch informelle Netzwerke können dazu führen, dass mächtige Interessen sich noch leichter durchsetzen können, weil wirksame Regeln und Kontrollmechanismen fehlen. Netzwerke können nicht per se schon deshalb positiv bewertet werden, weil in ihnen (angeblich hierarchiefreie Kooperation statt findet. Sie können die Form der “organisierten Unverantwortlichkeit” (Beck 1988) annehmen, weil nur partikuläre Interessen zur Geltung gelangen.

#### **4.) Überlebensgefahren für die Menschheit**

Der Verzicht auf die Analyse empirischer Befunde im Rahmen der vorliegenden Governance-Konzeptionen hat zur Folge, dass die Problembeschreibungen deskriptiv bleiben und die Ausgangsdiagnose fraglich ist. Aus der “Bedrohung der Biodiversität”, den “Klimaveränderungen”, der “Migration” oder den “Wirtschaftskrisen”, sprich durch die Herausbildung und dramatische Zunahme existentieller Gefährdungen der Menschheit weltweit, wird ein *gemeinsames Überlebensinteresse* begründen. Gibt es derartige Gefahren wirklich?

Bei den *drei* klassischen globalen Problemfeldern ist dies nicht so sicher, wie oft behauptet. Die Gefahr *des Krieges* ist seit dem Ende des “Gleichgewichts des Schreckens” keine Überlebensfrage der Menschheit mehr. Kriegführung und Militäreinsätze werden auch für die Industriestaaten wieder zu normalen Mitteln staatlicher Politik. Die Perspektive der menschenbedrohenden nuklearen Konfrontation von Supermächten – die ein wesentlicher Hintergrund für die Thematisierung globaler Probleme in den 70er und 80er Jahren gewesen war – ist verschwunden.

*Armut und Hunger* betreffen Europa und die USA nur am Rande und nicht in existenzbedrohender Weise. Wenn sie nicht überwunden werden, wird ein zunehmender Teil der Menschen in Afrika und anderen armen Ländern, nicht aber die Menschheit verhungern. Die Perspektive, dass dies zu großen politischen Unruhen und Migrationen führen wird, ist sicher realistisch, die Behauptung aber, dass der Norden sich hiergegen nicht hart und effizient zur Wehr setzen könnte (Festung Europa), ist es nicht.

Selbst das Problem der *Umweltzerstörung*, für das die Globalitätsaussage am ehesten zutrifft, ist für einige Teile der Welt weniger existenzbedrohend als für andere. Die USA sind davon beispielsweise wegen ihres großen natürlichen Reservoirs weniger betroffen als z.B. Europa oder Belgien. Hingegen sind etwa durch die Klimaveränderungen die Entwicklungsländer besonders betroffen.

Diese Herausstellung der Asymmetrie bei der Betroffenheit von den großen Problemen in der Welt redet nicht ihrer Verharmlosung das Wort. In gewisser Hinsicht unterstreicht sie im Gegenteil sogar die Dramatik - für die Betroffenen: Da nicht alle betroffen sind, entwickelt sich auch kein *weltweites* gemeinsames Interesse an der Problemlösung. Die wünschenswerte stärkere Beteiligung deutscher Politik beim Kampf gegen den Hunger in der Welt lässt sich nicht mit dem Überlebensinteresse der Deutschen (und nur sehr indirekt mit den Interessen an starken Handelspartnern) begründen, sondern in erster Linie mit einem ethisch (und historisch) begründeten Verständnis von Menschenwürde, Gerechtigkeit und Recht auf Entwicklung für alle Menschen.

## **5.) Internationale Zivilgesellschaft und Demokratie**

Die Lösung der komplexen und vielfältigen Probleme wird weder von den nationalstaatlichen Regierungen und auch nicht vom freien Spiel der Märkte erwartet. Sie scheint nur noch möglich zu sein, wenn die Ressourcen der sogenannten "Zivilgesellschaften" aller Kontinente mobilisiert werden. Schon im Brundtland-Bericht (Hauff 1987) hieß es: "Immer mehr Probleme der Umwelt und Entwicklung könnten ohne sie [die NGOs; d.V.] nicht in Angriff genommen werden". Wo aber liegen die Schwächen der emphatischen Bezugnahme auf die internationale Zivilgesellschaft?

Aus der Perspektive der Governance-Protagonisten ist die Zivilgesellschaft ein Gebilde, das im Wesentlichen aus mehr oder minder etablierten und institutionalisierten Organisationen besteht. Sie rekrutiert sich national wie international aus den "NGOs", den "Interessenvertretungen" und der "Wissenschaft" (Messner 1998b: 23). Was als Zivilgesellschaft bezeichnet wird, sind also nur ihre institutionalisierten Strukturen. Diese werden daraufhin abgeklopft, welche Leistungen sie für das komplexer gewordene politische System erbringen können. Die Funktion der NGOs - und dazu zählen in der INEF-Konzeption neben den oben genannten Akteuren auch die Gewerkschaften und Unternehmensverbände - wird daher im Wesentlichen in der Entlastung staatlicher Politik gesehen, die sich mit gestärkter Handlungsfähigkeit den zentralen Politikfeldern zuwenden soll.

Die einzelnen NGOs und Akteure werden meist nebeneinander gestellt, als gäbe es nicht höchst unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten auf staatliche Politik, als sei deren Kooperationswillen nicht ausgesprochen selektiv und in erheblichem Maße von der Sanktionsmacht der einzelnen zivilgesellschaftlichen Fraktionen abhängig. Dieses schon auf nationaler Ebene virulente Problem potenziert sich auf internationalem Parkett. Global agierende NGOs und ihre Netze tendieren nämlich dazu, Dominanzzentren auszubauen und untereinander um Einfluss und Ressourcen konkurrieren. Gleichzeitig wächst die Akzeptanz der staatlichen und internationalen Stellen gegenüber diesen Akteuren, wobei die Kooperation statt mit einer Vielfalt heterogener NGOs eher mit einigen wenigen ausgesuchten Partnern stattfindet. Solche Konkurrenz- und Dominanzstrukturen zeichnet Wahl (1998a: 60ff) am Beispiel von Greenpeace International, dem World Wide Fund for Nature (WWF), dem Third World Net-

work (TWN) und OXFAM International nach. Ähnliches gilt für die transnationalen Netze in der internationalen Klimapolitik, die deutlich das Kräfteverhältnis der offiziellen Delegationen widerspiegeln. Bei den Klimakonferenzen war stets die geringe Beteiligung von Süd-NGOs auffällig. Sie waren aber nicht nur zahlenmäßig in der Minderheit, auch ihre Positionen wurden gegenüber den wirkungsmächtigen westeuropäischen und in noch stärkerem Maße gegenüber den US-amerikanischen Positionen marginalisiert.

Die Hoffnung, dass durch derartige neokorporative, transnationale Strukturen Problemlösungen zustande kommen, in denen alle Interessen befriedigt werden können, ist daher trügerisch. Da hinsichtlich der erheblichen Disparitäten im Organisations- und Machtpotenzial einzelner organisierter Interessen nicht differenziert wird, erscheinen sie als gleichberechtigt und gleichermaßen durchsetzungsfähig. Widerstandsgruppen gegen Staudammprojekte auf der einen Seite und Energiekonzerne sowie Regierungen auf der anderen Seite werden in einem solchen harmonisierenden Weltbild zu Partnern, obwohl sie aller Erfahrung nach meist Gegner sind und entgegengesetzte Interessen verfolgen. Korporatistische Strukturen im internationalen System sind auf Grund ihrer Intransparenz und verschlungenen Lobby- und Interessenpolitik noch weniger demokratisch kontrollierbar als auf nationaler Ebene (vgl. dazu Scharpf 1993 und 1998, Benz 1997).

## **6.) Perspektive: “multilaterale Kooperationskultur” für eine andere Politik**

In jüngeren Veröffentlichungen des INEF wird das Problem der Kooperationsblockade durch die USA gesehen und als ernsthaftes Hindernis für - letztlich effiziente Verhinderung von - Global Governance diskutiert. Hieraus lassen sich unterschiedliche Schlüsse ziehen, und die Diskussion hierüber dürfte die produktive und wichtige Konsequenz aus der gegenwärtigen Sackgasse sein. Worauf gründet diese Hoffnung?

Eine mögliche politische Schlussfolgerung aus der Kooperationsblockade von Seiten der überlegenen Weltmacht USA kann in dem Versuch bestehen, den USA ein machtpolitisch ebenbürtiges Gebilde – unter den bestehenden Umständen am ehesten die EU – zu etablieren und sie auf dieser Grundlage zur Kooperation – gewissermaßen auf gleicher Augenhöhe - zu zwingen. Zu diesem Zweck müssen die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit – vor allem durch Imitation der US-Strategie - gestärkt, das außenpolitische Gewicht vergrößert und die militärpolitische Identität der EU konstituiert werden. In diese Richtung geht die aktuelle Entwicklung, nicht zuletzt unter deutschem Einfluss und Druck. Eine solche Weichenstellung wird jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu einer Veränderung der Politik führen sondern darin münden, dass das gegenwärtige US-Monopol durch ein US-EU-Duopol abgelöst wird, dessen gemeinsame Interessenlage nicht viel anderes ist als die gegenwärtige der USA und in dem die gemeinsamen Interessen des Nordens gegenüber dem Süden dominieren. Die Rivalität in einer solchen Konstellation kann entweder in offene Konflikte oder in eine zumindest temporäre Aufteilung der Welt in Einflusszonen führen – beides keine attraktiven Aussichten.

Eine andere Perspektive liegt darin, dass Europa einen grundsätzlich anderen Entwicklungsweg geht – in der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Vollbeschäftigung in einem starken Sozialstaat), der Umweltpolitik (Nachhaltigkeit durch Umbau der Industriegesellschaft), und der Entwicklungspolitik (mehr Mittel für demokratische Kooperation). Diese Perspektive in Deutschland und in der EU als einer wesentlichen Region der Welt zu verankern und umzu-

setzen, ist der zentrale Ansatzpunkt für die Bewältigung der wesentlichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme in der Welt. Es ist auch die Grundlage für eine weltweite Kooperation. Im Laufe eines solchen alternativen Weges wird sich die EU gegen spekulative Attacken der Finanzmärkte und politischen Gegenwind aus den USA schützen müssen – gegenüber Finanzspekulationen z.B. durch eine Tobinsteuer und Kapitalverkehrskontrollen. Zugleich sollte sie allen, die dies wollen, eine Kooperation auf gleichberechtigter Grundlage anbieten. Eine solche pionierhafte alternative Politik könnte sich als sehr attraktiv für andere erweisen und somit vielleicht Grundlage für eine immer umfangreichere Kooperation bilden.

Hier liegen die Perspektiven für eine produktive Überprüfung und Weiterentwicklung der Diskussion über Global Governance. Das Plädoyer von Nuscheler für eine "multilaterale Kooperationskultur" sollte daher aufgegriffen, ausgebaut und auch im Hinblick auf seine innen- und wirtschaftspolitischen Anforderungen konkretisiert werden. "Multilaterale Kooperationskultur" bezeichnet sehr viel besser als Global Governance die aktuellen Herausforderungen eines schrittweisen bottom-up-Ansatzes bei der Entwicklung eines demokratischen nicht-hegemonialen Alternativprojektes zur weltweiten Durchsetzung des Neoliberalismus.

### **Schlussbemerkung**

Um ungewollte und gewollte Missverständnisse zu vermeiden: Natürlich gibt es große, dramatische und erschütternde Probleme in der Welt, deren Überwindung wünschenswert ist, ebenso wie weltweite Kooperation bei ihrer Überwindung wünschenswert ist und angestrebt werden sollte. Nur: Es handelt sich nicht um Probleme, die die Existenz der Menschheit bedrohen und von daher quasi naturwüchsig einen weltweiten Druck und ein weltweites Interesse an gemeinsamen Anstrengungen zu ihrer Überwindung begründen. So wichtig es ist, Konzepte zur Problemlösung zu entwickeln: Sie müssen kritisch betrachtet und ihre Problemlösungsfähigkeit in Frage gestellt werden, wenn sie nicht auf einer realistischen Problemanalyse beruhen.