

## **Architektur der Weltordnung Strategien zur Lösung globaler Probleme**

Dirk Messner<sup>1</sup>

Veröffentlicht in: Internationale Politik, Nr. 11/98

Der Bedarf an Institutionen und Mechanismen zur politischen Gestaltung grenzüberschreitender und globaler Entwicklungen ist Ende des 20. Jahrhunderts größer als jemals zuvor. Für Staaten, aber auch nicht-staatliche Akteure ist es zunehmend unmöglich, sich von Ereignissen, die anderswo auf der Welt stattfinden, abzukoppeln oder diese zu ignorieren. Weltumspannende ökonomische, politische, ökologische und kulturelle Beziehungen verstricken Staaten, Unternehmen, Organisationen und selbst Individuen in ein immer interdependenteres Beziehungsgeflecht. Bürgerkriegssituationen in Rußland würden Migrationsbewegungen Richtung Westeuropa auslösen und dort soziale Spannung befördern; die ökonomischen Verwerfungen in Ostasien und Rußland oder der Zusammenbruch eines US-amerikanischen Hedge-Funds wirken sich vermittelt über die globalen Finanzmärkte weltweit aus; egal wo Gase emittiert werden, die das Weltklima oder die Ozonschicht bedrohen, betroffen sind wir alle (wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise); Daten- und Verbraucherschutz im Internet können nur durch internationale Regulierungen gesichert werden. Diese Beispiele haben einen rein illustrativen Charakter, verdeutlichen jedoch, daß es keine aussichtsreichen nationalen Strategien mehr gibt, sich vor internationalen Entwicklungstrends zu schützen.

### **Die neue Qualität der Globalisierung**

Die Globalisierung perforiert nicht die de jure, jedoch die de facto Souveränität von Nationalstaaten. Um die neue Qualität der Globalisierung sichtbar zu machen, ist es sinnvoll zwischen *interner und externer Souveränität* zu unterscheiden.<sup>2</sup> Die interne Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis des Staates zu den privaten Akteuren einer Gesellschaft (Zivilgesellschaft, Wirtschaft; Verhältnis öffentlich-privat) und die Überordnung des Staates gegenüber allen anderen Akteuren innerhalb eines Staatsgebietes. Die interne Souveränität des Nationalstaates impliziert dessen Fähigkeit, auf seinem Territorium Politiken zur Gestaltung der Gesellschaft und zur Lösung von Problemen innerhalb der Staatsgrenzen formulieren und umsetzen zu können. Externe Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Staaten im internationalen System, in dem es keine übergeordnete Macht gibt und daher die Staaten in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Die Außenpolitik managt diese externen Interdependenzen, wobei Sicherheitsfragen (z.B. Proliferation von Waffen und nuklearem Material; Rüstungswettläufe; internationaler Terrorismus) im Vordergrund stehen.

Die neue Qualität der Globalisierung besteht nun 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 Globalisierung schränkt die Spielräume der Regierungen ein, souverän ihre Gesellschaften zu gestalten, also Probleme, die das nationale Territorium betreffen, im Alleingang zu lösen und öffentliche Güter bereitzustellen. Drei Sachverhalte sind hier ausschlaggebend: *Erstens* ist durch die steigende globale Mobilität von

<sup>1</sup> Dr. Dirk Messner ist Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden, Gerhard-Mercator Universität Duisburg.

<sup>2</sup> W.H. Reinicke (1998): Global Public Policy, Washinton

Unternehmen und Kapitalbesitzern ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen dem öffentlichen öffentlichen und dem privaten (Wirtschafts-)Sektor entstanden, der den Politikwettbewerb zwischen den Staaten verschärft und politische Handlungsspielräume (z.B. in der Steuer-, Sozial- Beschäftigungs- und Umweltpolitik) einengt; *zweitens* sind Regierungen angesichts der Komplexität und der grenzüberschreitenden Qualität vieler Probleme auf das Know und die Kooperation mit international mobilen privaten und öffentlichen Akteuren (z.B. Unternehmen, Experten; internationalen Organisationen) angewiesen; *drittens* sind viele Probleme innerhalb eines nationalen Territorium extern verursacht (z.B. Luft- oder Gewässerverschmutzungen; Beschäftigungskrisen, durch Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten oder Wegfall von Exportmärkten; Krise von Sozialsystemen, durch Flüchtlingsbewegungen) und überfordern daher nationale Regierungen. Berücksichtigt man die engen Verbindungen zwischen interner Souveränität und Demokratie, dann könnte die Globalisierung dazu beitragen, nicht nur die Problemlösungsfähigkeit von Regierungen, sondern auch die Legitimation demokratischer Institutionen und der nationalstaatlich organisierten Demokratie überhaupt zu schwächen.<sup>3</sup> Die de facto Erosion der internen Souveränität ist nur durch grenzüberschreitende Kooperation und kollektives Handeln aufzuhalten (pooling „geteilter Souveränitäten“). Während bisher die externe Souveränität der Staaten das konstitutive Prinzip und der wesentliche Gegenstand internationaler Politik waren, wird nun die Frage, wie die interne Souveränität der Staaten durch kollektives Handeln im internationalen System gestärkt bzw. wiederhergestellt werden kann, zunehmend zu einem entscheidenden Zukunftsthema.

Neben der Verdichtung externer Interdependenzen zwischen den Nationalstaaten und der Erosion der internen Souveränität und der Gestaltungsspielräume von Regierungen innerhalb der nationalen Grenzen, kommt noch ein dritter Aspekt hinzu, der angesprochen ist, wenn von Folgen der Globalisierung für die Politik gesprochen wird: Ein Vielzahl von Weltproblemen (Armut, Flüchtlingsbewegungen, Gefährdung des Weltklimas und der globalen Ökosysteme, Fragilität des internationalen Finanzsystems) übersteigt die Problemlösungskapazitäten der Nationalstaaten sowie der etablierten internationalen Organisationen und Regimes.

### **Divergierende Antworten auf die neuen Herausforderungen**

Wer politische Antworten auf die Globalisierung geben will, muß zeigen, wie die sich verdichtenden grenzüberschreitenden und globalen Interdependenzketten gemanagt, der Politikwettbewerb zwischen den Nationalstaaten institutionell eingehegt und Weltprobleme effektiv bearbeitet werden können. Analytisch lassen sich drei unterschiedliche Strategien unterscheiden:

*Defensive Antworten* zielen darauf ab, die bedrohte interne Souveränität nationaler Regierungen durch Abgrenzung (z.B. Protektionismus; Kapitalverkehrskontrollen; nationale Regulierungssysteme für Transport, Verkehr und Kommunikation; Schließung von Grenzen für Flüchtlinge) wiederherzustellen. Der Versuch, sich von den Herausforderungen der Globalisierung durch nationale Alleingänge abzukoppeln, ist offensichtlich nicht zukunftsfähig. *Offensive Antworten* sind darauf ausgerichtet, im globalen Politik- und Systemwettbewerb als Nation durch aktive Strategien (z.B. Steuersenkungen, um Investitionen anzuziehen; aggressive Exportförderstrategien; nationale Strategien vor Klimaveränderungen, z.B. durch Deichbau) besser zu bestehen als andere. Solche Strategien können für starke Länder durchaus (auf Zeit) erfolgreich sein, sie beschleunigen jedoch zugleich den globalen Politik- und Systemwettbewerb, auf den sie eine Antwort geben wollen.

---

<sup>3</sup> K. Kaiser (1998): Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, Nr. 4

Beiden Ansätzen ist gemeinsam, daß der Nationalstaat alleiniger Dreh- und Angelpunkt der Politik bleibt. Die Erosion interner Souveränität des Staates soll durch "Abschottung" vor der Globalisierung oder "nationale Aufrüstung" im "Kampf der Nationen" gestoppt werden.

Ein dritter Ansatz basiert auf der Überlegung, daß die *Politik der Globalisierung nachwachsen muß*, also die Gestaltung der Globalisierung nicht den Nationalstaaten allein überlassen werden kann. Wenn politische Ziele nicht mehr auf nationaler Ebene erreicht werden können (Erosion interner Souveränität), dann müssen sie auch auf europäischer oder internationaler Ebene verfolgt werden. Auf diese Perspektive konzentrieren sich die folgenden Ausführungen.

### **Unterschiedliche Sichtweisen im Lager der "Globalisten"**

Auch im Lager der "Globalisten" lassen sich unterschiedliche Ansätze ausmachen. Da ist *erstens* die (kleiner werdende) Gruppe derjenigen, die die entstehende Weltgesellschaft als vergrößerten Nationalstaat denkt. "Global governance is doing internationally what governments do at home"<sup>4</sup>, schreibt Finkelstein und bringt damit zum Ausdruck, daß er zur Gestaltung der Globalisierung die sukzessive Herausbildung einer Art Weltregierung (global government) für notwendig hält. Doch einer solch zentralistischen Institution würde es immer an politischer Legitimation fehlen und tragfähige Antworten auf die komplexen Herausforderungen wären von ihr sicher nicht zu erwarten. *Zweitens* gibt es eine Vielzahl von Autoren, die in einer reformierten UN den zentralen Akteur zur institutionellen Einbettung der Globalisierung sehen: Der Weltsicherheitsrat als quasi-Regierung; die UN-Vollversammlung als Äquivalent zu nationalen Parlamenten, der IWF als Weltzentralbank, eine zu schaffende UN-Weltumweltbehörde als globales Umweltministerium usw. Auch dieser Ansatz verfolgt eine zu zentralistische und daher unrealistische Perspektive und ist außerdem etatistisch verengt, da er sich ausschließlich die UN, als Ausdruck der Staatenwelt kapriziert, und die Bedeutung privater Akteure (wie Wirtschaft, NGOs, Wissenschaft) vernachlässigt.

*Drittens* wird auch von einigen Vertretern der realistischen Schule durchaus die Notwendigkeit der politischen Steuerung globaler Entwicklungen wahrgenommen. Die zentralen Akteure sind hier jedoch die (vermeintliche) Hegemonialmacht USA oder andere Superpowers, die aufgefordert werden, globale Problemlösungen zu ihren Bedingungen durchzusetzen.<sup>5</sup> *Viertens* wird von einer wachsenden Gruppe von Autoren ein kooperatives Global Governance - Projekt zur Gestaltung und institutionellen Einbettung der Globalisierung für erforderlich gehalten, um komplexe Interdependenzen und "geteilte Souveränitäten" in einer zunehmend global vernetzten Welt bewältigen zu lernen.<sup>6</sup>

### **Sechs Dimensionen eines Global Governance - Projektes**

Die Global Governance-Perspektive ist durch sechs Dimensionen charakterisiert:

1. *Die Global Governance - Architektur ist polyzentrisch:* Während im Kontext nationaler Gesellschaften der Nationalstaat über hierarchische und majoritäre Entscheidungsfindungs-

<sup>4</sup> Lawrence S. Finkelstein (1995): What is Global Governance, in: Global Governance, Nr. 3, 367 ff.

<sup>5</sup> Z. Brzezinski (1997): Die einzige Weltmacht, Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Berlin; vgl. dazu den Beitrag von F. Nuscheler in diesem Heft

<sup>6</sup> Commission on Global Governance (1995): Nachbarn in einer Welt, Bonn (veröffentlicht von der Stiftung Entwicklung und Frieden); D. Messner/ F. Nuscheler (1997): Elemente von Global Governance, in: D. Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt; W.H. Reinicke (1998): Global Public Policy, Washinton; O.R. Young (Hrsg.) (1997): Global Governance, Cambridge

und Problemlösungspotentiale verfügt, existiert im internationalen System keine dem Nationalstaat vergleichbare übergeordnete Instanz. Politik basiert hier auf kollektiven Entscheidungsfindungsprozessen und dem Einvernehmen der beteiligten Regierungen, also a priori einem System "geteilter Souveränitäten".

2. *Global Governance wird nicht nur von Regierungen gemacht:* Um die Globalisierung gestalten zu können, müssen auch die Problemlösungspotentiale privater Akteure (der Wirtschaft, der Gewerkschaften, von NGOs wie Umweltorganisationen und Verbraucherorganisationen) mobilisiert werden. Ohne das Wissen von Unternehmen, aber auch NGOs über zukünftige Problemkonstellationen, komplexe Wirkungszusammenhänge, technologische Entwicklungsdynamiken und unterschiedliche Lösungsoptionen sowie die Agenda-Setting-, Kontroll-, Monitoring- und Öffentlichkeitsfunktionen von NGOs kann Global Governance weder effektiv sein, noch Legitimation erlangen. Die Regierungen behalten das Monopol zur Fixierung und Durchsetzung von Politiken, private Akteure spielen jedoch in den Phasen der Problemidentifikation, der Analyse der Problemzusammenhänge, der Implementierung (z.B. Datenbeschaffung, Monitoring, Mitarbeit in privat-öffentlichen Regulierungsinstitutionen) eine wachsende Rolle. Wegweisende Beispiele gibt es durchaus: die 1989 von der G 7 geschaffene und in Kooperation mit internationalen Großbanken entwickelte "Financial Action Task Force" zur Bekämpfung der internationalen Geldwäsche, die sich sukzessive zu einem globalen Regime entwickelt; die privat organisierte International Air Transport Association, die Überwachungsfunktionen in der globalen Luftfahrt wahrnimmt, aber öffentlichen Monitoringverfahren unterliegt; der Erfolg einer weltweiten NGO-Kampagne für das Verbot von Personenminen, die Ende 1997 zu einer internationalen Regierungskonferenz führte, auf der ein Verbot der Minen festgeschrieben wurde (wenn auch bisher ohne die Unterstützung wichtiger Länder wie den USA und Rußland).

3. *Global Governance baut auf unterschiedlichen Formen von grenzüberschreitender public-private-partnership sowie kollektiver Entscheidungsfindung und Problemlösung auf:* Weil die Steuerungsressourcen (Wissen um Wirkungszusammenhänge, Fähigkeit zur Rahmensetzung und Durchsetzung von Ordnungen usw.) zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Probleme oft breit auf unterschiedliche Akteure verteilt sind, gewinnt grenzüberschreitendes "public-private partnership" an Bedeutung. Die *Staaten* sind in vielen Fällen auf das Know how und die Kooperation beteiligter privater Akteure angewiesen, weil sie sonst in komplexen Politikfeldern den raschen Veränderungsprozessen nur "hinterherregulieren" können (z.B. wenn es um die Entwicklung einer tragfähigen internationalen Bankenaufsicht geht). Die *Unternehmen* sind wiederum auf nationale wie globale Ordnungsleistungen (z.B. auf den internationalen Finanzmärkten), verlässliche Rahmenbedingungen und Standards (z.B. soziale und ökologische Mindeststandards, um öffentlichen "Anklagen" durch NGOs und entsprechendem Prestigesverlust zu entgehen) angewiesen, die der Markt nicht aus sich heraus produzieren kann. International, national und lokal agierende *NGOs* sind wichtige Frühwarnsysteme für Zukunftsprobleme in einer immer vernetzteren Welt und etablieren sich zunehmend auch als kompetente Gesprächspartner für Regierungen und private Entscheidungsträger. *Internationale Organisationen* können Koordinationsfunktionen in der Global Governance - Architektur übernehmen und tragen zur Herausbildung globaler Sichtweisen und Problemwahrnehmungen bei, wodurch nationale Kurzsichtigkeiten und Borniertheiten anderer Akteure korrigiert werden können. Nur durch das Zusammenwirken dieser Akteursgruppen kann Global Governance gelingen. Public-private-partnership basiert auf und befördert zugleich gemeinsame Lernprozesse, die Herausbildung gemeinsamer Problemwahrnehmungen und damit auch eine Veränderung von Interessenprofilen, Vertrauensbeziehungen und die Fähigkeit zu kollektiver Problemlösung. Die Bedeutung von

public private partnership zu betonen, heißt nicht, Interessengegensätze zu negieren. Diese existieren genauso, wie die in vielen Problemfeldern auftauchenden wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den genannten Akteuren von den Steuerungspotentialen der jeweils anderen, um Lösung eigene Probleme lösen zu können (reziproke Interdependenz).

4. *Global Governance findet im Spannungsfeld von nationalen Interessen, (oft asymmetrische) Machtbeziehungen und der Notwendigkeit zu gemeinsamer Problemlösung statt:* Kooperation, gemeinsame Problemlösung und Partizipation sind unverzichtbare Mechanismen, um globale Interdependenzen und grenzüberschreitende Probleme zu bearbeiten. Orientieren sich handlungsmächtige Akteure einseitig an ihren nationalen Interessen oder sind nur zur Umsetzung von Lösungen zu eigenen Bedingungen bereit, droht in vielen Problemfeldern Politikversagen. Faktisch asymmetrische Machtbeziehungen in der Weltgesellschaft führen bisher häufig dazu, daß Global Governance in Angriff genommen wird, wenn die Interessen der mächtigen Länder und Akteure tangiert sind (z.B. der Industrieländer und der internationalen Banken, die um eine Eindämmung der Wirkungen der Asienkrise bemüht sind) und Problemlösungen ausbleiben, wenn dies nicht der Fall ist (z.B. wenn es um die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer geht, die seit Jahren nicht vorankommt). Diese Situation ist nicht nur aus normativen Gründen fragwürdig: sie unterminiert vor allem die Bereitschaft der schwächeren Länder zur Zusammenarbeit - und damit in längerer Perspektive die Chancen auf die Bewältigung von Weltproblemen, z.B. im Umweltbereich, zu deren Lösung auch diese Gesellschaften beitragen müssen. In der globalisierten Welt verfügen zuweilen auch die Schwachen durchaus über Machtpotentiale! Eine tragfähige Balance zwischen nationalen Interessen, Macht sowie der Bereitschaft zur gemeinsamen Problemlösung in der Global Governance - Architektur muß gefunden werden, um die skizzierten "selektiven Formen von Global Governance" zu überwinden. Hierzu bedarf es der Herausbildung einer internationalen Kooperationskultur.

5. *Global Governance beschränkt sich nicht auf mehr Multilateralismus, sondern basiert auf Mehrebenenpolitik in der Global Governance - Architektur (lokal - national - Regionen [EU, NAFTA etc.] - multilateral - global):* Grenzüberschreitende und globale Probleme werden keineswegs nur auf globaler Ebene, durch internationale Organisationen oder internationale Regime (wie die WTO, das Ozon-Regime) bekämpft. Entscheidend ist, das viele Probleme politische Antworten von der lokalen bis zur globalen Ebene notwendig machen. Beispiel Klimapolitik: Es existieren Klimaschutzmaßnahmen, die international abgestimmt werden müssen (z.B. völkerrechtliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele); es gibt andere Klimaschutzmaßnahmen, die besser international abgestimmt werden sollten, wo dies aber nicht zwingend notwendig ist (z.B. Energiesteuern); und es verbleiben auch weiterhin vielfältige Spielräume und Anforderungen für Maßnahmen auf der lokalen und nationale Ebene, die keiner internationalen Abstimmung bedürfen (Wärmedämmung von Gebäuden, Abwärmenutzung in der Industrie, Tempolimits). Die Bündelung von Problemlösungsansätzen über die Handlungsebenen hinweg, verlangt leistungsfähige nationale Institutionen, ein hohes Maß an internationaler Monitoring- und Koordinationsfähigkeit sowie grenzüberschreitende Kommunikation und Lernbereitschaft. Den Nationalstaaten wird in diesem Kontext zunehmend die Rolle von "Interdependenzmanagern" zukommen. Die regionalen Integrationsprojekte (z.B. die EU) werden in der Global Governance - Architektur an Bedeutung gewinnen; sie sind wichtige Laboratorien für politische Gestaltung jenseits des Nationalstaates und bilden die regionale Kerne der Global Governance - Architektur.

6. *Global Governance führt zu einer tiefgreifenden Transformation der Politik und erzwingt institutionelle Innovationen*: Politik wird in immer stärker horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfinden. Netzwerkstrukturen in und zwischen Gesellschaften gewinnen an Bedeutung, hierarchische Steuerung durch eine Politikinstanz wird zur Ausnahme, das Konzept nationalstaatlicher Souveränität wird perforiert durch Systeme geteilter Souveränitäten, das internationale System der Staatenwelt wird überlagert durch eine Mehrebenenstruktur der Global Governance - Architektur, in der eine Vielzahl privater und öffentlicher Akteure agiert und die Ministerienlandschaften der Nationalstaaten geraten in diesem Prozeß unter Anpassungsdruck. Die Transformation der Politik in diese Richtung ist in einzelnen Feldern (z.B. der Umweltpolitik) längst im Gange.<sup>7</sup> Die Herausforderung besteht darin, punktuelle institutionelle und prozedurale Reformen auf den unterschiedlichen Handlungsebenen sowie Strategieentwürfe zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Probleme mit dem Fluchtpunkt eines kooperativen Global Governance - Projektes voranzutreiben, um aus dem bestehenden Flickwerk einen tragfähigen Flickenteppich und aus fragilen Policy-Patchworks (z.B. isolierten, sich überlagernden, z.T. sich widersprechenden Umweltregimes) leistungsfähige Policy-Netzwerke (z.B. im Sinne einer Weltumweltpolitik<sup>8</sup>) zu entwickeln. Die Global Governance - Perspektive stellt für die politische Praxis und die Wissenschaft einen Referenzrahmen dar, der Korridore zur Rückgewinnung von Handlungsspielräumen für die Politik eröffnet. Global Governance wird anders funktionieren als ein vergrößerter Nationalstaat oder auch eine vergrößerte EU. Für die entstehende Global Governance-Architektur gilt, was Jacques Delors häufig über die EU sagte, um zu verdeutlichen, daß es sich hier um einen neuen Typus einer politischen Institution, ein sich noch entwickelndes Projekt handelte: "We are speaking about an unidentified political object".

### **Typologie "globaler Probleme"**

Im Rahmen der Globalisierungsdiskussion wird oft sehr allgemein von einer Zunahme "globaler Probleme" und der "Entgrenzung der Politik" gesprochen. Wichtig sind zwei Trends:

*Erstens* wird grenzüberschreitende Politik, Politik in der Global Governance - Architektur, zukünftig weit über die klassische Außen- und Sicherheitspolitik hinausreichen. Wirtschafts-, Technologie-, Energie-, Verkehrs-, Umwelt- und Sozialpolitik wachsen ebenso immer tiefer in den internationalen Raum hinein, wie die Bekämpfung der Wirtschaft- oder der Umweltkriminalität. Die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik werden also fließend, die Außenbeziehungen der Länder differenzieren sich aus. Klassische "Innenressorts" werden zunehmend ihre internationalen Beziehungen verdichten, mit Fachministerien anderer Länder und internationalen Organisationen Kooperations- und Lernpartnerschaften pflegen, bei der Umsetzung globaler Regimes (wie z.B. des Montrealer Protokolls) mitarbeiten und sich im Rahmen der EU und in Kooperation mit anderen regionalen Integrationsprojekten an globaler Politik beteiligen. Dieser Prozeß hat für die praktische Politik wichtige Folgen, z.B. die, daß das Auswärtige Amt seine gewohnte Rolle als Ministerium mit Alleinvertretungsanspruch für (oder zumindest Krone der) deutsche(n) Außenbeziehungen sukzessive einbüßt. Damit stellt sich auch die Frage, wie zukünftig institutionell die Kohärenz der komplexen Außenbeziehungen sowie die Kohärenz der Politiken auf den unterschiedlichen Handlungsebenen der Global Governance-Architektur innerhalb eines Politikfeldes angesteuert werden kann. Der bisherige Zuschnitt der Ministerien und die etablierten Formen der Arbeitsteilung zwischen den Ressorts geben hierauf noch keine Antwort.

<sup>7</sup> D. Messner (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn

<sup>8</sup> F. Biermann/ U.E. Simonis (1998): Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, Policy Paper Nr. 9, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn

*Zweitens* wird in den aktuellen Diskussionen oft übersehen, daß divergierende Problemtypen unterschieden werden können, die sehr unterschiedliche Anforderungen an die Politik in der Global Governance-Architektur stellen. Sechs Problemtypen lassen sich unterscheiden:

1. "*Global goods and bads*" - "*globale öffentliche Güter*": Angesprochen sind hier zum einen Probleme mit weltweiter Dimension (z.B. Klimaveränderungen, Ozonloch, voranschreitende Wüstenbildung, Bedrohung der Biodiversität, Gefahren für den Weltfrieden, instabile Finanzmärkte), bei denen es um den Schutz globaler Güter geht. Die Probleme können durch einige Akteure ausgelöst oder verschärft werden (z.B. CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Industrieländer), übersetzen sich jedoch in weltumspannende Gefährdungen. Zum anderen verlangt die Globalisierung der Ökonomie, insbesondere der Kapitalmärkte, danach, weltumspannende Regeln zur Stabilisierung der Weltwirtschaft zu entwickeln (Stabilität als "öffentliches Gut"). Zur institutionellen Einbettung der "global goods and bads" bedarf es einerseits internationaler Regime und verbindlicher Konventionen (wie z.B. des erfolgreichen Montrealer Protokolls zum Schutz der Erdatmosphäre), um weltweit verbindliche Regeln (wie Reduktionsfahrpläne für FCKW, CO<sub>2</sub> etc.) und Strategien festzulegen und andererseits i.d.R. vielfältiger Aktivitäten auf allen Ebenen der Global Governance-Architektur, um die internationalen Vereinbarung umzusetzen (z.B. Programme zur Steigerung der Energieeffizienz, um die Klimaproblematik zu entschärfen) und zu überwachen. "Global commons-Probleme" tangieren die Weltgemeinschaft als Ganzes, verlangen ein hohes Maß an internationaler Kooperation und machen in vielen Bereichen weltweite Ordnungspolitik notwendig. Fortschritte sind, wie z.B. die Klimaverhandlungen in Berlin und Kyoto gezeigt haben, aufgrund der oft komplexen Interessenkonstellationen und der großen Zahl der Beteiligten, schwierig und langwierig - aber, wenn der Problemdruck von zentralen Akteuren wahrgenommen wird, auch möglich, wie die Fortschritte zum Schutz der Atmosphäre zeigen.

2. *Globale Interdependenzprobleme*: Wirtschaftskrisen verursachen Verelendungprozesse, die Migrationsströme auslösen können; Umweltkrisen können zu Kriegsursachen werden; Welthandelströme erhöhen den Wohlstand der Nationen, können aber über steigende Transportbewegungen die Umweltsysteme überfordern usw. Die Sicherung von Politikkohärenz und das Management von Interdependenzen zwischen Politikfeldern und Problembereichen ist schon im nationalen Rahmen schwierig und unterentwickelt. Im internationalen Rahmen besteht hier noch größerer Handlungsbedarf. Die handlungsmächtigen internationalen Organisationen (z.B. WTO, IWF) sind klassische single issue - Organisationen, die die komplexen Folgewirkungen ihres Handels kaum berücksichtigen. Im Kontext der Weltkonferenzen der 90er Jahre sind viele dieser Interdependenzprobleme herausgearbeitet und in den Konferenzdokumenten festgehalten worden. Von der lokalen bis zur globalen Ebene mangelt es jedoch an Institutionen, die an den Schnittstellen zwischen wichtigen Problembereichen arbeiten, Wechselwirkungen beobachten, Koordinationsfunktionen wahrnehmen und Problemlösungsansätze bündeln.

3. *Globale Phänomene*: Unregierbarkeit von Mega-Städten, Krisen hierarchischer Großorganisationen und staatlicher Verwaltungen oder Prozesse zunehmender gesellschaftlicher Fragmentierung sind Probleme, die weltweit auftreten, ohne notwendigerweise durch grenzüberschreitende Interdependenzbeziehungen hervorgerufen zu sein. Auch Armut und Hunger werden oft als globale Phänomene in diesem Sinne wahrgenommen. Dieser Typus von Weltproblem kann und muß weiterhin im wesentlichen im Rahmen nationalstaatlicher Politik bearbeitet werden; es eröffnet sich jedoch ein weites Feld für "Lernpartnerschaften" entlang der "lokal-global Achse": Erfahrungen anderer Länder und

Regionen können systematisch ausgewertet werden, bi- und multilaterale Pilotprojekte zur Lösung ähnlich gelagerter Probleme wären denkbar; Sao Paulo, Jakarta, Paris und New York haben in vielen Bereichen untereinander sicherlich mehr Gemeinsamkeiten und Ansatzpunkte für gemeinsame Lernprozesse als mit den Klein- und Mittelstädten ihrer Länder (lokal-lokale Zusammenarbeit in der Weltgesellschaft). Ansätze für diesen Typus von Problemlösung in der Global Governance-Architektur gibt es (z.B. im Rahmen der EU den Versuch, die Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsländer auszuwerten), sie sind jedoch meist punktueller Natur und nicht ein strategisches Element einer weitsichtigen Global Governance-Strategie. Zukünftig werden sich die Länder besonders dynamisch entwickeln, die erfolgreich und systematisch von den Erfahrungen anderer lernen. Staaten haben hier gegenüber weltweit agierender Unternehmen, die Innovationsaktivitäten und Lernpartnerschaften längst über nationale Grenzen hinweg aufbauen, Nachholbedarf.

4. *Systemwettbewerb der Nationalstaaten in der Weltwirtschaft*: Die Globalisierung der Ökonomie und weltweite Liberalisierungsschübe haben den Systemwettbewerb zwischen den Nationalstaaten verschärft. Nicht nur ökonomische Institutionen, sondern auch Sozial- und Umweltregulierungssysteme stehen in der Weltwirtschaft miteinander im Wettbewerb. Wird dieser Wettbewerb nicht institutionell eingebettet, drohen Deregulierungs- und Unterbietungswettläufe, die die Weltwirtschaft destabilisieren und soziale sowie umweltpolitische Errungenschaften aushebeln. Wirtschaftspolitische Antworten müssen auf nationaler, regionaler und multilateraler Ebene entwickelt werden. In vielen Bereichen bleiben nationale (vor allem produktbezogene) Regulierungen weiterhin möglich, in einigen Fällen sind sogar aufgrund der Globalisierung "races to the top" zu beobachten (z.B. steigende Umweltstandards in exportorientierten Entwicklungsländern); im Rahmen der EU sind eine engere wirtschaftspolitische Koordination (z.B. der Makropolitiken), Harmonisierungen (z.B. der Steuerpolitiken, der Genehmigungsverfahren) oder Harmonisierungen auf unterschiedlichem Niveau (z.B. europäische Konvention, die die Untergrenzen für den Gesamtsozialaufwand mit Bezug auf das BSP pro Kopf festlegt) notwendig; auf internationaler Ebene bedarf es weltwirtschaftlicher Ordnungsrahmen (z.B. Weiterentwicklung der Welthandelsordnung, Entwicklung einer tragfähigen Weltfinanzordnung und einer Internationalen Wettbewerbsordnung). Erfolgreiche Politiken auf den unterschiedlichen Ebenen der Global Governance-Architektur zur Eingrenzung des Systemwettbewerbs sind möglich, aber angesichts der weltweiten Konkurrenz um Investitionen schwierig, weil sich die Machtverhältnisse von den politischen (immobilen) Institutionen zu den privaten (mobilen) Unternehmen und Kapitalbesitzern verschoben haben, die mit "Standortverlagerung" bzw. Kapitalexpert drohen können. Die einzig probate Strategie zur Überwindung dieses Ungleichgewichts besteht in mehr Kooperation und Koordination zwischen den Nationalstaaten.

5. *Grenzüberschreitende Probleme*: Die Häufung von Phänomenen wie Migration, die Verschmutzung der Nordsee, der saure Regen oder Arbeitsmigration (z.B. im Rahmen der EU) übersteigen die Reichweite nationaler Politik und stellen das traditionelle Konzept nationalstaatlicher Souveränität in Frage, weil Aktivitäten oder Unterlassungen in einem Land (Verklappung von Schadstoffen in der Nordsee), Wirkungen auf andere Länder haben, auch wenn diese keine weltweite Dimensionen annehmen. Sie verlangen ein steigendes Maß an Kooperation und den Willen zur gemeinsamen Problemlösung zwischen Nationalstaaten und beteiligten Akteursgruppen, jenseits der klassischen Außenpolitik. Viele der grenzüberschreitenden Probleme können im Kontext regionaler Integrationsprojekte bearbeitet werden.

6. *Komplexität der Global Governance-Architektur*: Wenn es gelingt, die Transformation der Politik in Richtung einer ausdifferenzierten und vielfältig vernetzten Global Governance-Architektur weiterzuentwickeln und so der "Entmachtung der Politik" entgegenzuwirken, so darf nicht übersehen werden, daß die Global Governance-Architektur angesichts ihrer Komplexität selbst zum globalen Problem werden kann. Grenzen und Fallstricke politischer Steuerung sind im nationalen Kontext gut erforscht, im globalen Maßstab werden sich qualitativ neue und zusätzliche Problemkonstellationen herausbilden. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, wie die bisher im nationalstaatlichen Rahmen organisierte Demokratie im Kontext von Global Governance gesichert werden kann.

Vor dem Hintergrund dieser Typologie wird deutlich, daß unterschiedliche Problemtypen spezifische Lösungsstrategien erforderlich machen: divergierende Akteurskonstellationen sind involviert, Aktivitäten auf unterschiedlichen Handlungsebenen entlang der lokal-global-Achse notwendig und entsprechend angepaßte institutionelle Arrangements und Innovationen gefordert. Die Typologie verweist also auf die die Vielgestaltigkeit von Global Governance und die Komplexität der Herausforderungen, hilft jedoch zugleich, letztere zu reduzieren und Handlungskorridore anzuzeigen: (1) Die Problemtypen 1-3 sind im Verlauf der Weltkonferenzen der 90er Jahre intensiv und z.T. auf hohem Niveau auf dem internationalen Parkett behandelt worden.<sup>9</sup> Um das Potential dieser internationalen Großveranstaltungen auszuschöpfen, stünde es nun an, die Summe aus den Konferenzergebnissen zu ziehen und eine *internationale Agenda der drängendsten Welt- und Zukunftsprobleme* aufzustellen, um klare politische Prioritäten (z.B. in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und für die Entwicklung internationaler Regime) setzen, verbindliche Aktionsfahr- und Zeitpläne aufstellen sowie tragfähige Formen der Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Akteuren verabreden zu können. (2) Das Problem des Systemwettbewerbs zwischen den Staaten im Rahmen der Weltwirtschaft (Problemtyp vier) verweist auf die Notwendigkeit, am Ende des 20. Jahrhunderts über ein "*Neues Bretton Woods*" nachzudenken. Um einen "Raubtierkapitalismus" (Helmut Schmidt) zu verhindern, muß eine tragfähige Ordnungspolitik für die globale Ökonomie entwickelt werden. (3) Das fünfte Problemfeld der grenzüberschreitenden Probleme erfordert vor allem eine Stärkung und *Weiterentwicklung regionaler Kooperation* und Integration. Die Europäische Union ist hier weltweit ein Vorreiter und zugleich eine wichtige Gestaltungsmacht in der Weltgesellschaft. (4) Das sechste Problemfeld der "Fallstricke von Global Governance" verweist auf die Herkulesaufgaben, die sich für die Politik aus der Globalisierung ergeben. Viele dicke Bretter sind zu bohren, und auf viele offene Fragen (wie die nach zukünftigen Mustern der Demokratie in der Global Governance-Architektur, institutionellen Lösungen für schwierige Koordinations- und Kooperationprobleme, der zukünftigen Gestalt und Funktionen der Nationalstaaten), müssen im Prozeß mutiger Reformen und durch weitsichtige Forschung noch Antworten gefunden werden. Dennoch gibt das Leitbild "Global Governance" die Richtung an, in die die Politik Antworten auf die Globalisierung suchen muß.

Bisher findet auf der internationalen Ebene vor allem „Krisenmanagement“ (z.B. zur Bekämpfung der Asienkrise; Interventionen zur Eindämmung der Massenmorde in Ruanda und Somalia) statt. Präventive Politiken und langfristige Strukturbildung sind die Ausnahme. Grenzüberschreitende und globale Probleme sind jedoch keine „Ausnahmefälle“, „Unfälle“ oder „temporäre Erscheinungen“, sondern in einer globalisierten Welt der Normalzustand, auf den allerdings noch keine ausreichenden institutionellen Antworten gegeben werden. Die Schaffung einer Global-Governance-Architektur zielt darauf ab, globale Politik nicht nur

<sup>9</sup> D. Messner/ F. Nuscheler (Hrsg.) (1998): Weltkonferenzen und Weltberichte, Bonn

reaktiv zu betreiben. Global Governance wird zu einer Daueraufgabe - vergleichbar der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in den nationalen Gesellschaften.