

## 10 Global Governance<sup>1</sup>

### 10.1 Was ist, warum und wozu „Global Governance“?

#### 10.1.1 Was ist „Global Governance“?

Der Prozess der „Globalisierung der Weltwirtschaft“ muss politisch so gestaltet werden, dass dessen Risiken minimiert und Chancen für Individuen und Gesellschaften optimiert sowie existierende Fehlentwicklungen korrigiert werden. Antworten auf diese Herausforderungen erstrebt das Projekt „Global Governance“. Auf den einfachsten Nenner gebracht bedeutet „Global Governance“, den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten.

Wichtige Beiträge zur Entwicklung des Konzeptes einer Global Governance lieferten v. a. die Berichte verschiedener Kommissionen der Vereinten Nationen: So z. B. das als Brandt-Bericht bekannt gewordene Abschlussdokument der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-Kommission 1980),<sup>2</sup> ebenso der 1987 veröffentlichte Bericht „Our Common Future“ der UN World Commission on Environment and

Development. Letzterer wurde – in Anlehnung an den Namen der Kommissionsvorsitzenden – weltweit als Brundtland-Report bekannt (deutsch: Hauff 1987). Auch die Berichte des Club of Rome trugen zur Entwicklung des Konzeptes bei; vor allem der 1991 unter dem Titel „The First Global Revolution“ publizierte Bericht forderte unter Rekurs auf den Begriff Governance eine „gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“ (King und Schneider 1992: 123). In einem weiteren Bericht an den Club of Rome wurde ermittelt, ob die „Erde noch regierbar“ ist (Dror 1995). Schließlich wurde der Begriff „Global Governance“ durch die „Commission on Global Governance“ (CGG) ins Zentrum ihrer Arbeit gestellt, die sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und im Hinblick auf neue globale Probleme mit der Regierbarkeit der Welt beschäftigte. Die Ergebnisse dieser unter dem Dach der UNO arbeitenden Kommission wurden 1995 in dem Bericht „Our Global Neighbourhood“ zusammengefasst.<sup>3</sup> Die CGG beschreibt die Absichten des Ansatzes „Global Governance“ wie folgt:

Kasten 10-1

#### „Global Governance“ im Bericht der CGG

„Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. ... Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. Mit diesen Gruppen und Institutionen interagieren globale Massenmedien, deren Einfluß dramatisch gewachsen ist. ... Es gibt weder ein einziges Modell oder eine einzige Form der Weltordnungspolitik, noch existiert eine einzige Ordnungsstruktur oder eine Gruppe solcher Strukturen. Es handelt sich um einen breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpaßt. ... Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995: 4ff.)

<sup>1</sup> Dieser Berichtsteil konnte weitgehend im Konsens verabschiedet werden. Vgl. jedoch die Minderheitenvoten zu einzelnen Abschnitten oder Handlungsempfehlungen von der Arbeitsgruppe der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion sowie die Anmerkungen der PDS-Fraktion in Kapitel 11.

<sup>2</sup> Zu seiner Wirkungsgeschichte vgl. Nuscheler (2000).

<sup>3</sup> In der deutschen Übersetzung lautet der Titel „Nachbarn in einer Welt“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995).

Der Bericht der CGG wurde in Deutschland vor allem vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) aufgegriffen und weiterentwickelt.<sup>4</sup> Weltweit beschäftigen sich auch so unterschiedliche Akteure wie das World Economic Forum (WEF)<sup>5</sup> oder das World Social Forum (WSF)<sup>6</sup> mit dem Thema Global Governance.<sup>7</sup>

### 10.1.2 Probleme, auf die Global Governance eine Antwort geben will

Ein Ausgangspunkt der Überlegungen zu Global Governance ist, dass aufgrund der gestiegenen Interdependenz zwischen Staaten – verursacht durch die zunehmend grenzüberschreitenden Auswirkungen v. a. wirtschaftlichen Handelns – viele Probleme nicht mehr im nationalstaatlichen Alleingang gelöst werden können. So können sowohl Verursacher als auch Betroffene von problematischen grenzüberschreitenden Effekten in einem anderen Staat angesiedelt sein, wie etwa im Falle der Verschmutzung eines grenzüberschreitenden Flusses oder von regionalen Wirtschaftskrisen. Ebenso kann ein Staat allein bestimmte öffentliche Güter nicht ausreichend zur Verfügung stellen (etwa im Falle der Armutsbekämpfung, wenn ihm dazu die Ressourcen fehlen) bzw. diese nicht effektiv vor Übernutzung und Zerstörung schützen (etwa im Falle des Schutzes der Ozonschicht). Zu den international zu schützenden globalen öffentlichen Gütern („Global public goods“)<sup>8</sup> zählen nach einer Studie von UNDP (Kaul u. a. 1999) nicht nur das globale Klima oder die biologische Vielfalt (vgl. Kapitel 7), auch Frieden, die Vermeidung von Wirtschaftskrisen, ökonomische, soziale und finanzielle Stabilität (vgl. Kapitel 2, 3 und 4) sowie die verschiedenen Aspekte menschlicher Sicherheit („Human security“, vgl. u. a. Kapitel 6.2.3) gehören dazu. Ebenso existieren auch „Public bads“, wie sie etwa die aus der gestiegenen ungleichen Einkommensentwicklung resultierende Armut, die weltweit ungleiche Verteilung des Zugangs zu Wissen, die Einschränkung staatlicher Souveränität oder Schranken für die Ausübung von Bürgerrechten darstellen. Der Schutz öffentlicher „Goods“ wird durch solche „Bads“ unter Umständen bedroht. Insbesondere bestimmte „externe Kosten“ privatwirtschaftlicher Tätigkeiten, beispielsweise soziale und ökologische Schäden, können dem Schutz öf-

fentlicher Güter entgegenwirken. Diese Probleme können einerseits durch Globalisierungsprozesse bzw. die in ihrer Folge gewachsene Interdependenz verschärft werden, wenn nicht entsprechende politische Gegenmaßnahmen getroffen werden (s. Kasten 10-2). Globalisierungsprozesse befördern zumeist das Wachstum privater Güter, gefährden aber unter Umständen gleichzeitig den Schutz globaler öffentlicher Güter – insofern kann zwischen beidem ein nur schwer aufzulösendes Spannungsverhältnis bestehen. Die Globalisierung kann andererseits aber auch Positives mit Blick auf diese Probleme und ihre Lösung leisten, z. B. durch besseren Zugang zu Wissen und Technologie, Herausbildung gut informierter und emanzipierter gesellschaftlicher Gruppen oder Ressourceneinsparung durch Effizienzgewinne. Ergebnis erfolgreicher Global Governance sollte sein, dass diese Chancen so weit wie möglich von allen Menschen genutzt werden können.

In der Kontroverse über diese Herausforderungen wurde darauf hingewiesen, dass der Begriff der „globalen Probleme“ eine recht große Zahl unterschiedlicher Tatbestände erfasse. Die dahinter stehenden unterschiedlichen Ursachen sowie oft grundverschiedenen Handlungsinteressen und -optionen müssten jedoch auseinandergehalten werden, um ein realistischeres Bild der heutigen Lage zu zeichnen. Auch nach dieser Einschätzung ist Global Governance in verschiedener Hinsicht erforderlich und hilfreich: in Form allgemein akzeptierter Verhaltensregeln für die Lösung regionaler Probleme (z. B. Verursacherprinzip, Gewaltverzicht), als Hilfe des begünstigten für den benachteiligten Teil der Welt und als gemeinsame Anstrengung zur Überwindung der wirklich gemeinsamen Probleme. So besteht Übereinstimmung darüber, dass ein Staat allein die genannten Probleme nicht befriedigend lösen kann, sondern dazu die Kooperation mehrerer oder gar aller betroffenen Staaten notwendig ist. Bei dem Bestreben, politisch weltumspannend zu handeln, darf nicht übersehen werden, dass nicht automatisch so etwas wie ein gemeinsames Interesse „der Menschheit“ bzw. der Staatenwelt an einer Lösungsfindung vorausgesetzt werden kann. Auch gilt eine gleichmäßige Wechselseitigkeit der „Interdependenz“ nur für bestimmte Sachverhalte und Staatengruppen, oft existieren klare Hierarchieverhältnisse und einseitige Abhängigkeiten. So sind die OECD-Länder viel besser ausgestattet als die Entwicklungs- und Schwellenländer, um mögliche problematische Auswirkungen der Globalisierung abzuwehren. Ausgehend von einer solchen Situation globaler Chancenungleichheit ist es daher notwendig, eine globale Verantwortungsethik zu entwickeln und aus einer daraus abgeleiteten Verantwortung heraus zu handeln. Die unterschiedlichen Folgen der Globalisierung, begründet durch die große Ungleichheit zwischen den Industrieländern und vielen weltwirtschaftlich abgekoppelten Entwicklungsländern, sollten berücksichtigt werden. Die Schaffung einer globalen Struktur- und Ordnungspolitik muss es gerade den schwächeren Mitgliedern der internationalen Staatenfamilie, also in erster Linie den Entwicklungsländern, ermöglichen, an der Globalisierung mit den gleichen Chancen und Rechten wie die wirtschaftlich potenteren Länder partizipieren zu können. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die

<sup>4</sup> Für einen Überblick über die Arbeit des INEF zum Thema vgl. etwa Nuscheler (2000), Messner und Nuscheler (2000), Mürle (1998), Messner und Nuscheler (1996) sowie <http://www.uni-duisburg.de/Institute/INEF/Governance/GG-FRAME.HTM> (10. Mai 2002).

<sup>5</sup> Das WEF startete eine „Global Governance Initiative“ mit dem Ziel, einen jährlichen Bericht über „good or bad practice“ hinsichtlich der Lösung der zehn wichtigsten globalen Probleme zu veröffentlichen (vgl. [http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Global\\_Governance](http://www.weforum.org/pdf/Initiatives/Global_Governance) 10. Mai 2002).

<sup>6</sup> Vgl. z. B. den Initialtext des WSF 2002 in Porto Alegre von Bello (2002).

<sup>7</sup> Für einen Überblick über die allgemeine Diskussion zum Thema Global Governance vgl. Tabelle 10-1 am Ende dieses Kapitels.

<sup>8</sup> Öffentliche Güter sind Güter, bei denen sich zum einen das Ausschlussprinzip nicht anwenden lässt und zum anderen die Nichtrivalität im Konsum überwiegt. Ihr Nutzen kommt allen zugute, wenn es an ihnen mangelt, erleiden viele Schaden. Die Globalität öffentlicher Güter bestimmt sich vor allem durch die Reichweite ihres Nutzens.

**Einige Beispiele für Herausforderungen, die sich – in unterschiedlicher Intensität – durch Globalisierung verschärfen können<sup>9</sup>**

1. Schutz globaler (öffentlicher) Güter
  - Schutz des globalen Klimas und der Ozonschicht, Bewahrung der biologischen Vielfalt
  - Stabilität des internationalen Finanzsystems
  - Globale Infrastruktur zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen
2. Globale Wechselwirkungen (Interdependenzen)
  - Anpassungszwänge durch Standortwettbewerb, (Kosten-)Wettbewerb zwischen Sozial- und Umweltregulierungssystemen, höherer Effizienzdruck für Staatsapparate und öffentliche Bürokratien, Steuersenkungswettläufe
  - Zusammenhänge von Wirtschaftskrisen, Verelendungs- und Migrationsprozessen,
  - Zusammenhänge von Welthandel, Transporten und ökologischen Kosten der Mobilität
3. Globale Asymmetrien
  - Verteilungsprobleme, die durch ökonomische Globalisierung verschärft werden können, die nur einen Teil der Welt negativ und existenziell betreffen und z. B. zu Armut, Wassermangel, Krankheiten in Entwicklungsländern führen, während andere Teile davon sogar profitieren.
4. Grenzüberschreitende externe Effekte /regionale Probleme
  - grenzüberschreitende Probleme mit regionaler Tragweite (z. B. Grenzstreitigkeiten zwischen Indien und Pakistan);
  - Emissionen von Schadstoffen (z. B. grenzüberschreitende Luft- und Wasserbelastungen)
  - Migrationsursachen (Armut, politische Verfolgung, Umweltdegradation etc.)
  - Organisierte Kriminalität

Frage, ob und wie weit bereits bestehende globale Institutionen, wie z. B. der IWF und die WTO, tatsächlich zur Lösung globaler Probleme beigetragen haben oder ob sie – wie vor allem von Seiten einer größeren Zahl von Entwicklungsländern, von vielen Gruppierungen der Zivilgesellschaften aber auch von internationalen Organisationen wie der UNCTAD vorgebracht wird – diese Probleme nicht nur nicht gelöst, sondern sogar verschärft haben. Auch innergesellschaftliche Probleme und die Rolle gesellschaftlicher Gruppen (wie etwa die inkompetenter oder korrupter Eliten) müssen dabei in die Analyse von Auswirkungen der Globalisierung auf bestimmte Länder mit einbezogen werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es sowohl gemeinsame – wie auch divergierende – Interessen an einer erfolgreichen Lösung bestimmter Probleme, etwa der Flüchtlingsproblematik oder der Probleme durch die

Existenz von Massenvernichtungswaffen, als auch eine moralische Verantwortung dazu gibt. Beides motiviert heute – wie auch schon vor dem Globalisierungsschub der 90er Jahre – die Überlegungen zur Schaffung und Gestaltung einer Global Governance.

#### **10.1.3 Inhaltliche Orientierung und normative Kriterien für Global Governance**

Dies leitet zu einer weiteren wichtigen Ausgangsfrage für die Diskussion einer Global Governance über, der Frage nach den inhaltlichen und normativen Zielen eines solchen Unterfangens. Schließlich geht es nicht um irgendeine Global Governance. Vielmehr ist Global Governance als globale Struktur- und Ordnungspolitik ein Mittel zum Zweck: Das Konzept dient der Umsetzung politisch im Einzelnen noch zu bestimmender Inhalte und Ziele. Welche grundlegenden Vorstellungen und Kriterien von Demokratie und Partizipation, von sozialer Gerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung oder von internationaler Politik und wirtschaftlichem Wachstum liegen Global Governance zugrunde? Welche Auffassungen von Rechtsstaatlichkeit,

<sup>9</sup> Teilweise adaptiert aus Messner (1999: 56, Tabelle „Problemtypen der Globalisierung“). Vgl. dazu auch Messner (1998b).

Menschenrechten oder Geschlechterdemokratie<sup>10</sup> stellen die inhaltliche Orientierung einer „Good Global Governance“ dar?

Deutschland besitzt eine politische Tradition der sozialen Marktwirtschaft. Während des letzten Jahrzehnts ist eine beschleunigte Globalisierung der Märkte zu beobachten. Diese Globalisierung war auch deshalb möglich, weil eine Vielzahl von Staaten, einschließlich Deutschlands, sich politisch darauf verständigt hat, dem Konzept des internationalen Wettbewerbs und des offenen Weltmarktes zu folgen. Weil diese Entwicklung aber nicht zum Vorteil aller verlaufen ist, muss es zukünftig verstärkt um die Beseitigung der Defizite gehen, d. h. um eine andere Gestaltung nationaler wie internationaler Politik. Vor diesem Hintergrund kann Global Governance in einem umfassenden Sinne als politisches Projekt verstanden werden, um negative wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Tendenzen der internationalen Märkte beseitigen zu helfen. Wie im Prozess der Entwicklung einer sozialen Marktwirtschaft gilt es auch auf globaler Ebene, die Fehlentwicklungen bei der inhaltlich-programmatischen Ausrichtung des bisherigen globalen Regierens zu korrigieren. Andernfalls könnten sich die bereits eingetretenen Akzeptanzprobleme intergouvernementalen Regierens weiter verschärfen.

Dafür müssen in einem breiten gesellschaftlichen Aushandlungsprozess richtungsweisende Normen entwickelt werden. Im Rahmen einer freiheitlichen Struktur- und Ordnungspolitik müssen dabei wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien für die globale Weltwirtschaft gelten, deren Inhalte allerdings nicht „von oben“ vorgegeben, sondern unter Einbezug zivilgesellschaftlicher und privater Akteure erst noch zu bestimmen sind. In allgemeiner Form gilt, dass Globalisierung nicht zum Aufbau von Machtpositionen führen darf, die den Wettbewerb verhindern oder einseitig zu steuern in der Lage sind. Ebenso müssen Ausgleichsmechanismen für die Verlierer der Globalisierung geschaffen bzw. neu justiert werden. Armut und soziale Ungerechtigkeit müssen weltweit bekämpft sowie die angesprochenen negativen „externen“ Kosten und negativen Effekte wirtschaftlichen Handelns auf soziale wie ökologische Gefüge beseitigt werden.<sup>11</sup> Es geht also um eine sozial und ökologisch nachhaltige Bewahrung, den Schutz und die Bewirtschaftung globaler öffentlicher Güter. Oberstes Ziel dabei ist es, dass die Globalisierung und die damit verbundenen Aktivitäten nationaler Regierungen, internationaler Instanzen wie wirtschaftlicher Akteure potenziell für alle Menschen Nutzen bringen sollen.

Als wichtige Orientierung für die inhaltliche Ausgestaltung einer Global Governance empfiehlt sich das im vor-

herigen Kapitel (8) diskutierte Konzept der Nachhaltigkeit, dessen Leitidee einer Berücksichtigung von sozialen und ökologischen wie von wirtschaftlichen Belangen zumindest einen ersten Anhaltspunkt dafür gibt, welcher Weg eingeschlagen werden soll. Darunter fallen so unterschiedliche Aspekte wie globaler Umweltschutz, Konfliktprävention, die Verwirklichung von Menschenrechten, Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit bis hin zur Bewahrung und Weiterentwicklung sozialer Standards (vgl. Kapitel 3.6). Der Vorzug des Nachhaltigkeitskonzepts liegt auch in seiner Eignung als programmatischer Leitfaden dafür, dass verschiedenste zivilgesellschaftliche Anliegen und Mitspracheansprüche systematisch berücksichtigt werden müssen. Bürgerbeteiligung, die auch auf globaler Ebene verwirklicht werden müsste, wird demnach sowohl ein demokratischer Eigenwert als auch ein unerlässlicher Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Politikformulierung und Politikergebnisse zugesprochen.

Eine Nachhaltigkeitsstrategie, so wird hier bereits deutlich, kann sich nicht nur an Indikatoren orientieren, auch eine allgemeingültige „Blaupause“ für nachhaltige Entwicklung kann es nicht geben (vgl. OECD – DAC 2001). Zu berücksichtigen ist, dass die Gefahr besteht, dass das gut gemeinte Konzept der Nachhaltigkeit, wie es im Brundtland-Bericht entwickelt wurde (Hauff 1987), verwässert bzw. spezifischen partikularen Interessen untergeordnet wird. Für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens wäre ein tiefgreifender Strukturwandel in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebens nötig, der aber nicht nur Gewinner hervorbringt und deshalb gegen Einzel-Interessen durchgesetzt werden muss.

Eine nachhaltige Entwicklung erfordert zudem die ständige Verbesserung von Kohärenz und Komplementarität zwischen unterschiedlichen Sektorpolitiken. Wie schwierig dies in der Umsetzung ist, zeigt etwa die Konkurrenz zwischen umwelt- und wirtschaftspolitischen Zielen, die sich kaum problemlos aufeinander abstimmen lassen. Das gilt etwa für den Klimaschutz, der den Ausbau regenerativer Energien und die Verringerung des Verbrauchs an fossilen Energieträgern wie Kohle, Gas und Erdöl erfordern würde. Auch der Abbau ökologisch kontraproduktiver Subventionen aus den Bereichen Energie, Verkehr, Flächenverbrauch und Landwirtschaft steht im Spannungsverhältnis zu wirtschaftlichem Wachstum und nationaler Wettbewerbsfähigkeit. Soziale Nachhaltigkeit auf Grund einer globalen Verantwortung und im Sinne sozialer Gerechtigkeit würde schließlich nicht nur die erhebliche und dauerhafte Aufstockung des Etats für die Entwicklungszusammenarbeit erfordern. Hier steht der Verwirklichung sektorübergreifender Kohärenz nicht selten eine rigide nationale Finanzplanung entgegen.<sup>12</sup>

Global Governance soll auch grundsätzlich neue Chancen für eine globale Politik der Geschlechtergerechtigkeit

<sup>10</sup> Das Konzept der globalen Geschlechterdemokratie (Lenz 2001) verweist auf die Notwendigkeit, Partizipation und Gleichstellung von Frauen und Männern sowie von marginalisierten Gruppen mit der globalen Entwicklung zur Demokratie zusammen zu denken und zu führen.

<sup>11</sup> U. a. benennt etwa der UNDP-Bericht 2000 entsprechende Ziele und Prioritäten für internationale Aktivitäten.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch die Stellungnahme des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vom 18.2.2002 (<http://www.nachhaltigkeitsrat.de> 10. Mai 2002).

eröffnen (vgl. Kapitel 6) – auch wenn diesbezüglich eine „Ambivalenz von Governance-Strukturen“ (Holland-Cunz und Ruppert 2000) besteht. „Gender mainstreaming“ und Geschlechterdemokratie sind keine widerspruchsfreien Konzepte, die es schlicht zu realisieren gilt. In erster Linie geht es darum, überhaupt das „konzeptionelle Schweigen“ im Hinblick auf Geschlechterverhältnisse und Globalisierungsfragen zu überwinden (Bakker 1994). Dann sind die schwierigen Dynamiken dieses Zusammenhangs zu benennen. So wirkt sich die Globalisierung auf eine Angestellte im Bankensektor anders aus als auf Migrantinnen aus Polen oder von den Philippinen. Gut verdienende Angestellte in den Industrieländern haben mit den Arbeiterinnen des informellen Sektors und den dortigen prekären Arbeitsverhältnissen wenig gemein, obgleich sie vielleicht für den gleichen Transnationalen Konzern arbeiten. Für erstere erweitert sich der individuelle Entscheidungsrahmen für Lebensmodelle, Berufswege und für die politische Partizipation. Für letztere wird er nicht selten eingeschränkt (Ruppert 2002).

Globalisierungsprozesse könnten durchaus hilfreich sein, um solche Widersprüchlichkeiten aufzulösen, etwa in dem sie die globale Verbreitung und Anerkennung von sozialen und ökologischen Standards mit Blick auf effiziente und demokratische öffentliche Verwaltung, von Werten wie Freiheit und Wille zu individueller Verantwortung sowie von wirtschaftlichem Wettbewerb befördern. Hinsichtlich solcher normativen Fragen macht sich aber die fehlende Vision einer Weltethik, zumindest im Sinne eines Minimalcataloges weltweit geteilter grundsätzlicher Werte, negativ bemerkbar. Im Austausch der Weltreligionen untereinander wurden hierzu jedoch erste Ansätze erarbeitet (vgl. Küng 1990, Kuschel u. a. 1999 sowie Höffe 1999 und COMECE 2001). Bemerkenswert ist auch die Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan, der eine Arbeitsgruppe weltweit wichtiger Persönlichkeiten (darunter Richard von Weizsäcker und Hans Küng) ins Leben gerufen hat, um aus den universal geteilten Werthaltungen die Grundlage eines zukünftigen Dialogs der Kulturen heraus zu destillieren und die künftige Rolle der Vereinten Nationen darin zu beschreiben.<sup>13</sup> Global Governance dient nicht der Umsetzung von weltweit bereits klar definierten Zielen, sondern ist ein Prozess, in dem teilweise auch die wertorientierten Ziele erst noch politisch ausgehandelt werden müssen. Dafür ist neben den staatlichen Aktivitäten eine aktive und transparente Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft auf allen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung unerlässlich.

**Empfehlung 10-1 Soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit als Ziel von Global Governance**

*Das wichtigste programmatische Ziel einer Global Governance-Politik ist es, der sozialen, ökologischen und*

*wirtschaftlichen Nachhaltigkeit eine konkrete Gestalt zu geben und die globalisierten Märkte an diese Leitidee zu binden. Die Leitlinien zur Umsetzung dieses Zieles und ein entsprechender Regelungsrahmen können nicht von oben verordnet werden, sondern sollten in einem breiten öffentlichen Diskussionsprozess festgelegt werden, in dem auch bisherige Fehlentwicklungen und Möglichkeiten ihrer Korrektur thematisiert werden. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass national, in der EU wie international einer solchen Vorgehensweise entsprochen wird, indem die Global Governance-Ansätze, wie sie von der Enquete-Kommission entwickelt wurden, angewendet und gestärkt werden.*

Um dieses Ziel zu erreichen, sind v. a. folgende Bausteine einer Global Governance wichtig: die o. g. Entwicklung neuer und – wo nötig – die Korrektur verfehlter inhaltlicher Orientierungen globaler Politik, im Kontext des Ausbaus zwischenstaatlicher Kooperation (vgl. Kapitel 10.2) und des Zusammenwirkens von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene (vgl. Kapitel 10.3). Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es sich bei Global Governance in einem sehr fundamentalen Sinne um „Work in Progress“ handelt, wäre es vermessen, im Folgenden Empfehlungen für die Realisierung eines starren und statischen Institutionengefüges geben zu wollen. Es gibt für Global Governance keinen Organisationsplan. Mit Hilfe des Konzeptes Global Governance hat die Enquete-Kommission aber prinzipielle Überlegungen und Kriterien zu den Inhalten, Formen und Prozessen des „guten Regierens“ auf nationaler und internationaler Ebene entwickelt oder umrissen.

**10.2 Global Governance als Verdichtung der internationalen Kooperation und Ausbau multilateraler Beziehungen**

**10.2.1 Regieren in Mehr-Ebenen-Systemen**

**10.2.1.1 „Global Governance“ meint nicht „Global Government“**

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

Global Governance weist dabei dem Nationalstaat neue Aufgaben im Rahmen einer Mehr-Ebenen-Architektur zu (vgl. Messner 1998a): Zwar verfügen Staaten noch allein über das Gewaltmonopol und auch nur Staaten können Völkerrecht setzen, aber sie müssen sich zunehmend mit „geteilten Souveränitäten“ in tendenziell entgrenzten Kooperations- und Integrationsräumen abfinden. Grenzüberschreitende Probleme können am besten in verflochtenen

<sup>13</sup> Vgl. den Bericht „Brücken in die Zukunft. Ein Manifest für den Dialog der Kulturen“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 2001a, siehe auch <http://diplomacy.shu.edu/dialogue> 10. Mai 2002).

Mehrebenensystemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Kompetenzen „nach oben“ (inter- und supranationale Ebenen) und „nach unten“ (lokale und regionale Politik) abgeben. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist es sinnvoll, Problemlösungen auf der Ebene zu suchen und institutionell anzusiedeln, die sachlich und organisatorisch angemessen ist und auf der das Problem daher möglichst effizient und demokratisch zu lösen ist – sei es auf lokaler, nationaler, regionaler oder globaler Ebene. Im Zuge einer „postnationalen Konstellation“<sup>14</sup> findet Regieren zunehmend durch das Zusammenspiel verschiedener Entscheidungsebenen statt, wobei die einzelnen Ebenen nicht mehr ohne die anderen voll funktionsfähig sind.

### 10.2.1.2 Global Governance benötigt weiterhin Nationalstaaten

Global Governance meint nicht das Ende des Nationalstaates. Im Gegenteil: Ziel aller zwischenstaatlichen Kooperation ist es, dass Staaten für die Bearbeitung globaler Probleme Handlungsfähigkeit zurückgewinnen sollen. Das heißt, Global Governance läutet gerade nicht das Sterbeglöckchen für den Nationalstaat, sondern will ihm dort Handlungskompetenz zurückgeben, wo er diese durch Globalisierungsprozesse zu verlieren droht. Dies gilt verstärkt für die Zeit nach 1990: Ist es auch zuvor schon darum gegangen, bei zunehmender globaler Vernetzung die gleichzeitig abnehmende Kompetenz der Nationalstaaten zur Problemlösung auszugleichen, so fällt es heute demokratischen Nationalstaaten zunehmend schwer, bislang national verankerte Standards zu halten. Viele Staaten haben diese zentrale Herausforderung erkannt und denken über neue Wege des kooperativen Regierens nach.<sup>15</sup>

Die Diskussion über die Zukunft der Nationalstaaten unter den Bedingungen der Globalisierung wird häufig in der Logik von Nullsummenspielen geführt: Weil neue Akteure in der Weltpolitik an Bedeutung gewinnen, verlieren die Staaten an Einfluss; weil globale Institutionen wichtiger werden, erodieren die Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten. An diesen Argumenten ist die Wahrnehmung richtig, dass Staaten *im Alleingang* in immer mehr Politikfeldern an die Grenzen ihre Handlungsfähigkeit stoßen, weil Probleme zunehmend grenzüberschreitenden Charakter haben. Sie sind deshalb auf das Zusammenspiel mit anderen Akteuren innerhalb und jenseits der territorialen Grenzen der Staaten angewiesen, um auftretende Pro-

bleme lösen zu können. Derzeit spricht jedoch nichts dafür, dass sich globale Probleme und globale Interdependenzen sowie deren Rückwirkungen auf nationale Gesellschaften in absehbarer Zeit *ohne* Nationalstaaten erfolgreich bearbeiten ließen. Allerdings müssen sich diese neuen Rahmenbedingungen, die durch Globalisierungsprozesse geschaffen werden, anpassen.<sup>16</sup>

Nach dem Konzept einer Global Governance verbinden sich die verschiedenen politischen Systeme und Ebenen idealiter zu einem subsidiären *Mehr-Ebenen-Arrangement*. Die Rolle des Nationalstaates entwickelt sich im Rahmen eines solchen Mehr-Ebenen-Modells weiter, er muss zu einer Art „Interdependenzmanager“ (Messner 1998b) werden. Ein idealtypisches Mehr-Ebenen-Modell des subsidiären Regierens jenseits des Nationalstaates könnte sich durch drei Elemente auszeichnen (vgl. Zürn 2001): Als erstes Element entwickeln Staaten, die von grenzüberschreitenden Problemen betroffenen sind, zusammen mit nichtstaatlichen Akteuren (vgl. Kapitel 10.3) Vorschläge für internationale Regelungen. Diese beinhalten bestimmte Zielvorgaben, die dann letztlich von den dafür legitimierten Staaten vereinbart werden, etwa in Form von Rahmenrichtlinien. Zweitens setzen entweder nationale oder auch subnationale politische Einheiten diese Rahmenrichtlinien dank ihrer Ressourcenhöhe um. Drittens schließlich kontrollieren staatliche und nichtstaatliche Akteure die Umsetzung der internationalen Richtlinien und die Einhaltung grundlegender Rechte. Entscheidend ist dabei die gelungene Verzahnung der verschiedenen Ebenen.

Eine solche Mehrebenenpolitik strebt demokratische Strukturen an, die einerseits noch etwas mit Nähe, Überschaubarkeit und Erkennbarkeit zu tun haben und die andererseits globale Probleme effektiv lösen können. Zu bedenken sind dabei mögliche Demokratie- und Koordinationsprobleme einer solchen Mehrebenenpolitik und die Gefahr von Verhandlungsblockaden aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen. Gleichzeitig darf der Verweis auf die Notwendigkeit internationaler Kooperation nicht zur Ausrede werden, um nationale Verantwortlichkeiten wegzuschieben. Effektive und legitime Global Governance ist auf die Existenz demokratischer, verantwortungsvoller und handlungsbereiter Staaten angewiesen. Ergänzend dazu kann sich Global Governance auch positiv auf „Good Governance“ im Inneren von Staaten auswirken, was wiederum eine zentrale Voraussetzung für deren Funktionieren ist. Notwendig sind flankierende Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie die Stärkung demokratischer Strukturen.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Vgl. dazu insbesondere Zürn (2001), nach dem sich die drei Dimensionen der Staatlichkeit – Anerkennung, Ressourcen und Zielerreichung –, die sich in der nationalen Konstellation im Nationalstaat vereinen, in der postnationalen Konstellation auf unterschiedliche Ebenen verteilen.

<sup>15</sup> Diskutiert wurde dies zum Beispiel auf der Reihe von Konferenzen „Modernes Regieren – Modern Governance“. In deren 2002er Stockholmer Kommuniqué heißt es: „Nur durch Kooperation werden die Nationalstaaten in der Lage sein, eine effiziente politische Handlungsfähigkeit auf einer wachsenden Zahl wichtiger Gebiete wiederzugewinnen“ (<http://www.progressive.gov.se/files/Communique-german.pdf> 30. April 2002).

<sup>16</sup> Vgl. zum Formwandel des Staates durch Globalisierung das ausführliche Gutachten von Messner (2001b).

<sup>17</sup> Vgl. auch BMZ (2002a) zu „Good Governance in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Auch die Zivilgesellschaft kann dabei eine Rolle spielen, vgl. den BT-Antrag der Fraktionen der SPD sowie Bündnis 90/Die Grünen „Förderung der Zivilgesellschaft im Norden und im Süden – eine Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit“ (BT-Drs. 14/5789) (Deutscher Bundestag 2001g) und die Beiträge in FES (2001).

Auf einer relativ hohen Abstraktionsebene lassen sich vor dem Hintergrund dieser Problemlagen aus einer normativen Perspektive die Aufgaben und Funktionen eines „Global Governance-fähigen“ Staates benennen (vgl. Messner 2001b):

Staatliche Institutionen müssen Scharnierfunktionen zwischen den verschiedenen Politikebenen übernehmen und verstreute Steuerungs- und Problemlösungsressourcen bündeln, um die komplexen Interdependenzprobleme managen zu können. Der Staat muss zunehmend Moderatorenfunktionen übernehmen, die an Bedeutung gewinnen, wo Problemlösungs- und Steuerungsressourcen auf unterschiedliche Akteure und unterschiedliche Handlungsebenen verteilt sind und deshalb zusammengeführt werden müssen. Er sollte als demokratisch legitimierter Akteur aber nicht nur auf Initiativen handlungsmächtiger privater Akteure diesseits und jenseits seiner Grenzen reagieren: Zöge er sich ausschließlich auf seine Moderatorenrolle zurück, überließe er den jeweils handlungsmächtigsten Privatakteuren das Feld – die Folge wäre ein Substanzverlust der Demokratie.

Der Staat ist und bleibt die einzige Institution der Gesellschaft, die Verantwortung für das „Ganze“ und das (wenn auch immer umstrittene) „Gemeinwohl“ trägt. Das Konzept des demokratischen Rechtsstaates kommt ohne den normativen Bezug auf das Gemeinwohl nicht aus. Trotz aller Differenzierungs- und Entgrenzungstrends wird der Staat nicht aus seiner Gesamtverantwortung entlassen, denn es ist kein funktionales Äquivalent in Sicht, dass diese Aufgabe übernehmen könnte. Der Nationalstaat wird zwar in horizontale und vertikale Netzwerke eingebunden und gegenüber internationalen Regelwerken sowie Gerichtsbarkeiten rechenschaftspflichtig – aber er bleibt, ausgestattet mit dem Gewaltmonopol, mehr als nur ein „primus inter pares“.

Einige Reformen sind notwendig, um das deutsche politische System „Global Governance-tauglich“ weiterzuentwickeln und Gefahren zu begegnen, die manche „Globalisierungskritiker“ schon veranlassten, die „Ohnmacht des Staates“ zu beklagen (vgl. Koch 1995).<sup>18</sup>

### 10.2.1.3 Ein neues Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik

Eindeutig ist, dass viele grenzüberschreitende Probleme nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten der nationalstaatlichen Außenpolitik erfolgreich bearbeitet werden können (vgl. Messner 2001b). Das Politikfeld „Außenpolitik“ schien lange Zeit

sehr übersichtlich strukturiert zu sein. Im Zentrum der auswärtigen Beziehungen standen Friedens- und Sicherheitspolitik (inklusive Verteidigung), die Marktöffnung für eigene Exporte und die Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen im Rahmen der Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund ließen sich Innen- und Außenpolitik ziemlich trennscharf voneinander unterscheiden. Diese Wahrnehmung von Außenpolitik als überschaubarem Feld mit leicht zu umschreibenden Aufgabenfeldern und schnell zu verortenden Akteuren innerhalb der Ministerienlandschaft dürfte grundlegend dafür sein, dass in Deutschland, wie die „Geschäftsordnung der Bundesregierung“ zeigt, das Auswärtige Amt (AA) für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen zuständig ist, flankiert durch das Bundeskanzleramt, das aufgrund der Richtlinienkompetenz des Kanzlers auch in der Außenpolitik eine starke Stellung besitzt. Die umfassende Verantwortung des AA für die Wahrnehmung „gesamtstaatlicher Interessen“ drückt sich zum Beispiel darin aus, dass in der Geschäftsordnung (§ 11) festgelegt ist, dass Mitglieder und Vertreter auswärtiger Regierungen und zwischenstaatlicher Einrichtungen nur nach vorherigem Benehmen mit dem AA empfangen werden sollen und Verhandlungen mit dem Ausland oder im Ausland nur mit Zustimmung des AA, auf Verlangen auch nur unter seiner Mitwirkung, geführt werden dürfen. Diese Aufgabenbeschreibung für das AA als Spitze und Zentrum deutscher Außenbeziehungen entspricht längst nicht mehr den Realitäten. So zeigt eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien (Eberlei und Weller 2001), dass alle Fachressorts in den vergangenen zehn bis 15 Jahren als Reflex auf Globalisierungsdynamiken ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten stark ausgebaut haben. Dies drückt sich z. B. in der hohen und steigenden Zahl der Arbeitseinheiten aus, die sich mit internationalen Fragestellungen beschäftigen. Derzeit sind in den Bundesministerien 336 Referate mit internationalen Aufgaben befasst, davon 281 mit Problemstellungen, die auch über die „europäische Innenpolitik“ hinausreichen. Zum Vergleich: das AA verfügt über 74 Referate. Faktisch ist somit jedes Fachministerium zum „Außenministerium“ des von ihm bearbeiteten Politikfeldes geworden.

#### Empfehlung 10-2 Stärkung einer kohärenten internationalen Politik der Bundesregierung

*Die internationale Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ist eine unabdingbare Voraussetzung für die aktive Gestaltung der Globalisierung. Sie ist eng gekoppelt an ein hohes Maß von Kohärenz aller Politikbereiche, die sich mit internationalen Fragen beschäftigen. Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, bereits bestehende Konzepte zur Schaffung von mehr Kohärenz zu stärken sowie darüber hinaus gehende Ansätze zu identifizieren und umzusetzen. Die über 250 Referate und ähnliche Arbeitseinheiten in den Bundesministerien, die sich mit europapolitischen und internationalen Fragen beschäftigen, sollten in ihrer Politik aufeinander abgestimmt werden, um eine kohärente internationale Politik zu*

<sup>18</sup> Das Gutachten von Messner (2001b) geht auf verschiedene Aktionsfelder ein: Auf der Mikroebene der Akteure des politischen Systems müssen Global Governance-Kompetenzen gestärkt werden. Auf der Makroebene des politischen Systems geraten organisatorisch-institutionelle Strukturen unter Innovationsdruck. Auf der Metaebene des politischen Systems müssen neue Leitbilder und eine strategische Orientierung in Richtung Global Governance entwickelt werden. Ein viertes Aktionsfeld thematisiert „Wissen als zentrale Machtressource globalisierungstauglicher Politik“.

gewährleisten. Um die Bearbeitungskapazitäten von internationalen Strukturfragen und politischen Querschnittsthemen zu erhöhen, sind Strukturreformen notwendig.

Beispielsweise kann die Entwicklungspolitik ihren erweiterten Aufgabenkatalog im Sinne eines Beitrags zu Globaler Strukturpolitik als politische Querschnittsaufgabe nur dann erfüllen, wenn Außen- und Menschenrechtspolitik, Handels- und Finanzpolitik, Umwelt- und Agrarpolitik mit der Entwicklungspolitik in eine kohärente Gesamtpolitik eingebunden werden. Ziel muss dabei sein, die nationalen wie internationalen Rahmenbedingungen sozial gerecht und ökologisch tragfähig zu gestalten, so dass alle Menschen an den Chancen der Globalisierung teilhaben können und Risiken der Globalisierung eingedämmt werden. Entsprechend den vier Zieldimensionen der Entwicklungspolitik (vgl. Kapitel 10.2.3.1) sollten im Zentrum der Bemühungen die Reduktion der Armut, die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einschließlich der Bedingungen für private Direktinvestitionen in den Partnerländern, die politische Stabilität – auch im Kontext erweiterter Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung – sowie der Erhalt des ökologischen Gleichgewichtes stehen.

#### 10.2.1.4 „Regional Governance“ als Baustein einer Global Governance

Mit Blick auf die bislang existierenden völkerrechtlichen Regelwerke sind v. a. regionale Integrationsprojekte (wie die EU, NAFTA, ASEAN, Mercosur) Vorreiter für das Regieren jenseits des Nationalstaates. Hier lässt sich nicht nur eine Orientierung der Wirtschaft, sondern – zumindest in Ansätzen – auch der Politik in Richtung auf plurinationale Regionen beobachten. Global Governance muss auf solchen größeren regionalen Kooperationskernen aufbauen und sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau teurer, aber ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann. Die Spanne zwischen den Bedürfnissen der Menschen auf der lokalen Ebene und den globalen Ereignissen soll durch regionale Komponenten überbrückt werden.

In Europa ist diese Instanz die sich erweiternde Europäische Union, die sich seit Mitte der 90er Jahre – mittels der GASP – auch als außenpolitischer Akteur zu konstituieren begann. Häufig wird von außen gar eine Vorbildfunktion der EU für andere Regionen gesehen.<sup>19</sup> Dabei steht vor allem das europäische, auf sozialen Ausgleich gerichtete Marktmodell im Vordergrund, das in den Augen vieler Menschen eine attraktive Alternative zum amerikanischen Modell ist. Diese Wahrnehmung Europas in der Welt sollte von den Regierungen als Aufforderung verstanden werden, dieses Modell zu verteidigen und die soziale Absicherung von Menschen weltweit zu befördern (vgl. auch Kapitel 4). Auch die demokratische Qualität

<sup>19</sup> Vgl. den Bericht der Delegationsreise der Enquete-Kommission nach Mexiko 2001.

der EU muss verbessert und durch Strukturreformen gefestigt werden. Dies gilt auch im Hinblick auf die Verwirklichung von Geschlechterdemokratie und Gleichstellung.<sup>20</sup> Die Strukturreformen der EU sollten noch vor der anstehenden Erweiterung abgeschlossen werden und eine Ausweitung des Mehrheitsprinzips sowie ein höheres Maß an Legitimität der EU beinhalten.<sup>21</sup>

Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der EU-Kommission (2001f.) geht vom Befund eines rückläufigen Zutrauens der EU Bürger in die EU-Institutionen bei gleichzeitig zunehmenden Forderungen nach politischen Lösungen von Alltagsproblemen (Arbeitslosigkeit, Nahrungsmittelrisiken, Kriminalität, Konflikte an den Außengrenzen) aus. Zusätzliche Herausforderung erkennen die Autoren im laufenden Erweiterungsprozess.

Das Weißbuch hebt die folgenden Grundsätze „guten Regierens“ hervor: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität sowie Kohärenz, neben Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität.<sup>22</sup> Seine Autoren fordern die Entwicklung von Kriterien, die auf eine stärkere und transparente Einbeziehung der Menschen in die Politikgestaltung zielen.<sup>23</sup> Zivilgesellschaftliche Organisationen sollten an der Erarbeitung solcher Kriterien beteiligt werden. Über die Organisation und Rolle des bisherigen Wirtschafts- und Sozialausschusses soll neu nachgedacht werden, für die Beiziehung von Sachverständigen (derzeit fast 700 beratende ad-hoc Gremien) mehr Transparenz,<sup>24</sup> Rechenschaftspflicht und damit auch Chancengleichheit erreicht werden. Die EU-Kommission will dafür einen Verhaltenskodex vorlegen. Weitere Vorschläge zielen auf eine Konzentration der Organe auf ihre Kernaufgaben: Der Rat sollte die Fachministerräte besser koordinieren und seine politische Führungsfähigkeit verbessern. Die EU-Kommission soll sich auf die Formulierung von Ini-

<sup>20</sup> Die EU hat im Vertrag von Amsterdam (1997, gültig seit 1999) die Gleichstellung als vorrangiges Ziel fest geschrieben; Art. 2 des Vertrages lautet: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Art. 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft (...) die Gleichstellung von Männern und Frauen (...) zu fördern“. Art. 3 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrages besagt: „Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.“

<sup>21</sup> Vgl. dazu auch Helmut Schmidt (2000: 248ff.), für den jedoch ein Gelingen dieser notwendigen Reformschritte noch nicht garantiert ist.

<sup>22</sup> „Governance steht für die Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz“ (Europäische Kommission 2001f: 11).

<sup>23</sup> Entsprechend wird das Weißbuch derzeit in einem öffentlichen Diskussionsprozess (bisher über 2 500 beteiligte Organisationen und Personen) diskutiert (vgl. [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm) 30. April 2002).

<sup>24</sup> Wegweisend ist hier im Umweltbereich die Aarhus-Konvention, das UN-ECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (vgl. <http://www.un-ece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> 10. Mai 2002).

tiativen und deren Durchführung konzentrieren. Sie ist die Hüterin der Verträge und übernimmt die internationale Vertretung der Gemeinschaft. Das Europäische Parlament soll die öffentliche Debatte über die Zukunft der EU und ihrer außenpolitischen Rolle anleiten sowie die Durchführung der EU-Politiken und den Vollzug des Haushalts stärker kontrollieren. Außerdem sollen seine Mitentscheidungsbefugnisse erweitert werden. Leider bleibt im Weißbuch die Rolle des Europäischen Parlaments, dessen Stärkung ein wichtiger Schritt zu einer größeren Legitimität der Exekutive in Brüssel wäre, sonst weitgehend ausgeblendet.

Ein 105-köpfiger EU-Konvent, unter Beteiligung aller EU-Organe und der nationalen Parlamente, soll in den kommenden zwei Jahren Schlüsselfragen zur künftigen Entwicklung der Europäischen Union erörtern und beantworten helfen sowie einen weit gehenden Vorschlag für einen neuen EU-Vertrag bzw. eine mögliche Verfassung der EU erarbeiten.<sup>25</sup> Ziel ist es, die innere und äußere Handlungsfähigkeit einer sich erweiternden Union in einer globalisierten Welt sicherzustellen und gleichzeitig auch die demokratische Legitimität und Transparenz der EU zu verbessern. Die Mitglieder des Verfassungskonvents sollen hierzu bis Sommer 2003 Reformvorschläge ausarbeiten. Auch die Institutionen der EU stehen dabei auf dem Prüfstand. So soll etwa das Zusammenwirken und die Zusammensetzung der wichtigsten Gremien, wie dem Rat als Organ der Regierungen, der Kommission und dem Parlament, neu geregelt werden. Eine weitere Frage wird sein, wie die Effizienz der Beschlussfassung in einer künftigen Union von etwa 30 Mitgliedstaaten erhöht werden kann, z. B. ob mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können sollten. Der Konvent will einen intensiven Dialog mit der Zivilgesellschaft suchen, die über ein Forum eingebunden werden soll.<sup>26</sup>

Eine erfolgreiche Reform der Governance im eigenen Haus kann auch mehr Glaubwürdigkeit und Gehör bei multilateralen Verhandlungen verschaffen. Die innerhalb der EU verfolgten Ziele Frieden, nachhaltiges Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit sollten auch jenseits ihrer Grenzen gefördert werden. Regionale Integrationsprojekte, die sich bislang nur als rein wirtschaftliche Freihandelszonen verstehen (z. B. NAFTA), sollten auch auf der politischen Ebene ausgebaut werden, um Handlungsspielräume gegenüber dem Globalisierungsdruck zu erweitern. Schließlich sollte auch die Kooperation zwischen den Regionen ausgebaut werden. Mit dem Ziel einer verbesserten Kooperation wurde am 23. Juni 2000 das sog. „Abkommen von Cotonou“ zwischen der EU und den z. Zt. 77 Ländern der Staatengruppe Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) unterzeichnet. Das

neue Kooperationsabkommen setzt auf die Weiterentwicklung des politischen Dialogs, die Beteiligung der Zivilgesellschaft, Bekämpfung der Armut, regionale Freihandelsabkommen (statt der bisherigen Handelspräferenzen und der Exporterlösstabilisierung) sowie die Reform der finanziellen Zusammenarbeit. Ebenso wichtig ist die Absicht der EU, die subregionale Integration zu fördern, um die Stellung dieser Gebiete auf dem Weltmarkt langfristig zu verbessern.

Kritische Beobachter aus dem Süden<sup>27</sup> haben einhellig auf das heute in Folge des Nord-Süd Machtgefälles fehlende „level playing field“ im internationalen Handel hingewiesen. Zugleich formulieren sie das Bedürfnis nach einem – in der Sprache der Handelspolitik – „special and differential treatment“ als unerlässliche und in den Prinzipien von ITO<sup>28</sup> und GATT verankerte Voraussetzung für die nachholende Industrialisierung der EL. Die Beschränkung auf je Land und den Einzelfall spezifizierte Ausnahmen im Rahmen der WTO habe den Aufholprozess gerade von Ländern auf der Schwelle zur Industrialisierung aufgehalten. Vor diesem Hintergrund haben sich Vertreter des Südens (vgl. Bello 2001) für stärker regionale Governance Strukturen anstelle der zunehmend zentralisierenden Strukturen von Weltbank, IWF und WTO ausgesprochen.

### **Empfehlung 10-3 Regionalisierungsanstrengungen der Entwicklungsländer unterstützen**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt Bundestag und Bundesregierung im Bereich der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern Strategien zu unterstützen, die auch in anderen Regionen der Welt Formen der regionalen Kooperation entstehen lassen.*

*Ein erster Ansatz ist der Stabilitätspakt Südosteuropa, der auf eine regionale Zusammenarbeit abzielt, bei der internationale Institutionen nur noch flankierend den Prozess begleiten, die Initiativen letztendlich aber aus den Ländern der Region selbst entstehen. Im Rahmen des Abkommens von Cotonou sind politische und wirtschaftliche Partnerschaften zwischen der EU und AKP-Staaten bzw. deren regionalen Zusammenschlüssen vereinbart worden. Solche Ansätze zur Bündelung regionaler Kräfte und Interessen sollten auf die regionalen Bedürfnisse zugeschnitten werden, um Entwicklungsländer dabei zu unterstützen, stärker als bisher von den Vorteilen der Globalisierung zu profitieren.*

#### **10.2.1.5 Internationale Verhandlungen als Bausteine einer Global Governance**

Kernprobleme der Weltwirtschaft werden auf Gipfeltreffen der G7/G8, in Verhandlungsrunden der WTO,

<sup>25</sup> Die „Erklärung über die Zukunft der Union“ des Europäischen Rats vom 14./15. Dezember 2001 in Laeken erläutert Inhalt und Verfahren des Prozesses zur Zukunft Europas. Dieser Prozess soll im Jahr 2004 in eine erneute Regierungskonferenz münden, die durch den Konvent zur Zukunft Europas vorbereitet wird (für Dokumente und weitere Informationen vgl. die Internetseite des Konvents <http://european-convention.eu.int/> 10. Mai 2002).

<sup>26</sup> Siehe die Internetseite dieses Forums zum EU-Konvent ([http://www.europa.eu.int/futurum/index\\_de.htm](http://www.europa.eu.int/futurum/index_de.htm) 10. Mai 2002).

<sup>27</sup> Vgl. die Beiträge von Bello (2001), Bullard (2001), Singh und Dhumale (1999), siehe auch UNCTAD (2002).

<sup>28</sup> Die „International Trade Organisation“ war in den Nachkriegsjahren als UN-Sonderorganisation geplant. Die Satzung der ITO, die Havana Charta, wurde jedoch 1947 von den USA nicht ratifiziert, da die Ausnahmen bei den Handelsbestimmungen, wie sie v. a. von den Entwicklungsländern gefordert wurden, auf Kritik stießen.

UNCTAD und auf den Jahrestagungen des IWF und der Weltbank behandelt. Kritiker sehen in diesen Veranstaltungen ein „Kartell der Reichen und Mächtigen“, die das Sagen in der Weltwirtschaft hätten. Wichtige Beispiele für globale Verhandlungen waren auch die Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 90er Jahren, beginnend mit dem sog. „Erd-Gipfel“, der Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (vgl. Messner und Nuscheler 1996, Fues und Hamm 2001).

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

Auch wenn die bisherige Erfolgsbilanz der Weltkonferenzen wenig spektakulär ist, können sie *optimistisch* gesehen als Vorboten eines tiefgreifenden Struktur- und Formwandels der globalen Politik hin zu einer Global Governance gedeutet werden (vgl. Hamm und Fues 2000): Die Innovationsleistung der Weltkonferenzen bestehe in der Erarbeitung eines prototypischen Modells für die kooperative, solidarische und partizipative Problembearbeitung im internationalen System. Weltkonferenzen hätten das Potenzial, Teil eines qualitativ neuen transnationalen Steuerungsmodells zu sein: zum einen durch die Verknüpfung sämtlicher Handlungsebenen (von der lokalen bis zur globalen) und zum anderen durch die Eröffnung einer internationalen Arena für heterogene staatliche wie nicht-staatliche Akteure, die sich in Netzwerken verbünden

oder auf Foren streiten können. In diesem Sinne können die Weltkonferenzen als ein „Laboratorium“ oder eine „Lernwerkstatt“ für Global Governance wirken: Der Fundus nationaler und lokaler Erfahrungen und „best practices“ könnte kooperativ für globale Problemlösungen sowie die gesammelten Erfahrungen als Vertrauensgrundlage für eine evolutionäre Umgestaltung des globalen Ordnungsrahmens genutzt werden.

In der Diskussion wurde allerdings auch eine sehr viel *skeptischere* Sicht vorgebracht. Sie macht geltend, dass die Konzentration auf die Hervorbringung und Entstehung neuer globaler Strukturen, wie z. B. der Weltkonferenzen, leicht dazu führen könne, hierin ein Indiz für das Voranschreiten von Global Governance zu sehen, das an sich schon positiv zu bewerten sei. Auf Weltkonferenzen komme es aber kaum noch zu konkreten Verabredungen, und wenn doch, würden sie überwiegend nicht eingehalten.

Auf jeden Fall sollten die Chancen der *Follow-Up-Prozesse der Weltkonferenzen* besser genutzt werden (vgl. Fues und Hamm 2001). Oft finden sich in den Aktionsprogrammen der Weltkonferenzen bereits die Lösungen für viele globale Probleme. Trotz der Zustimmung der Staaten zu diesen Programmen fehlt es aber an ihrer Umsetzung, oft genug sind auch Finanzierungsfragen noch ungeklärt. So sollten die Folgeprozesse durch wirksame Überprüfungsmechanismen unterstützt werden und auch „harte“ Fragen der Weltwirtschaft und Sicherheitspolitik in eine kooperative Gestaltung der globalen Politik einbezogen werden. Um dies effektiv zu gestalten, sind weltweit eine kritische Öffentlichkeit und selbstbewusste Parlamente vonnöten.

Zur Zeit wird der *Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002* (World Summit on Sustainable Development, WSSD)

#### Kasten 10-3

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

Nach Hamm und Fues 2000: 2 (Quelle: Vereinte Nationen, Department of Public Information 1997).

### Weltfrauenkonferenz

Im Juni 2000 fand in New York die UN-Sondergeneralversammlung "Frauen 2000 – Geschlechtergleichheit, Entwicklung und Frieden für das 21. Jahrhundert" statt. Aufgabe dieser Konferenz war es, die Erfolge und Hindernisse bei der Umsetzung der Aktionsplattform zu bilanzieren, die fünf Jahre zuvor von der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking verabschiedet worden war. Die größten Erfolge globaler Frauen- und Geschlechterpolitik sind vor allem auf die Arbeit von Frauenbewegungen rund um den Globus zurückzuführen und liegen hauptsächlich in der Herstellung öffentlicher Bewusstseinsbildung und politischer Aufmerksamkeit für geschlechterpolitische Belange und frauenpolitische Perspektiven (vgl. Wichterich 2000). So bescheiden diese Bilanz angesichts etwa der wachsenden Armut von Frauen klingen mag, wird daran doch eines ersichtlich: Global Governance als Prozess, der eine kooperative Bearbeitung globaler Problemlagen und krisenhafter Folgen ökonomischer Globalisierung zum Ziel hat, schafft neue Einflusschancen und Handlungsgrundlagen für institutionelle wie außerinstitutionelle Frauenpolitik (vgl. exemplarisch Holland-Cunz und Ruppert 2000; Lenz und Schwenken 2001).

in Johannesburg, Südafrika, vorbereitet.<sup>29</sup> Der Gipfel soll eine Bestandsaufnahme vornehmen, was seit Rio mit Blick auf die nachhaltige Entwicklung unserer Erde erreicht wurde. Dieses Zusammentreffen sollte genutzt werden, um der globalen Umweltpolitik und dem gesamten Politikfeld „Nachhaltige Entwicklung“ neue Impulse zu geben.

#### Empfehlung 10-4 Weltkonferenzen als Politikarena nutzen

*Mit Blick auf zukünftige Weltkonferenzen empfiehlt die Enquete-Kommission die Verabschiedung neuer Leitlinien durch das Bundeskabinett für die Gesamtheit der nationalstaatlichen Außenbeziehungen, in denen die Weltkonferenzen als wichtige Politikarenen berücksichtigt werden. Zur besseren Vor- und Nachbereitung der jeweiligen Weltkonferenzen ist die Einrichtung von interministeriellen Steuerungsgruppen sinnvoll: Diese sollen in der Vorbereitung für die Koordination und Kohärenz der deutschen Beiträge zur jeweiligen Konferenz verantwortlich zeichnen und in der Nachbereitung auf die systematische Umsetzung der beschlossenen Programme drängen. Der Aufbau bzw. Ausbau von heterogenen Politiknetzwerken in Deutschland für den institutionalisierten Dialog mit interessierten Akteursgruppen (u. a. Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, NROs, Wissenschaft, Berufsvereinigungen) soll dazu beitragen, eine solche Steuerungsgruppe in ihrer Arbeit zu unterstützen.*

#### 10.2.1.6 Internationale Institutionen als Säulen einer Global Governance

Das „Reden allein genügt nicht“ – auch nicht auf globaler Ebene. Ein Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen sind oft internationale Institutionen. Mit Institutionen sind hier nicht nur internationale Organisationen gemeint, sondern auch etwa Vertragswerke oder Konsenspapiere runder Tische, also alles, was der normgeleiteten Beeinflussung des

Verhaltens von Staaten bzw. Menschen dienen kann.<sup>30</sup> Institutionen sind demnach Instrumente, um politisch bestimmte Ziele zu erreichen bzw. Inhalte umzusetzen. Bislang dominierten nationalstaatliche Institutionen bei der Problembearbeitung, z. B. nationale Gesetze. Der Gedanke einer Global Governance will nun multilaterale Institutionen stärken, um Globalisierungsprozesse gemäß politisch zu bestimmender Ziele, wie z. B. Demokratie und Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit, zu beeinflussen. Auf anderen Feldern kann als erster Schritt auch eine plurilaterale Lösung angezeigt sein, wie etwa im Bereich der Fusionskontrolle.<sup>31</sup>

Internationale Organisationen sind sowohl problemfeldbezogene wie auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten können.<sup>32</sup> Die seit den 80er Jahren

<sup>30</sup> Institutionen spielen in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen eine wichtige Rolle: Wirtschaftswissenschaftler sprechen davon, dass Institutionen bestimmte Kosten vermindern, z. B. Informations- und Transaktionskosten, und dadurch Verhalten beeinflusst wird. Juristen betrachten Institutionen mit Blick auf das existierende Recht: Welche Verhaltensnormen sind de facto existent (ob im Sinne geschriebenen Rechts oder des ungeschriebenen Gewohnheitsrechts) und beeinflussen dadurch Verhalten. Politikwissenschaftler interessieren bestimmte Aspekte der zielgerichteten politischen Steuerung von Verhalten durch Institutionen, etwa zur Erreichung von Frieden, Wohlfahrt, Umweltschutz.

<sup>31</sup> Während Multilateralität im Sprachgebrauch der Politik ein mehrseitiges, vielfach verknüpftes Beziehungsgeflecht zwischen mehreren (möglichst allen betroffenen) Parteien (hier v. a. Staaten) meint, steht Plurilateralität für Beziehungen zwischen einigen wenigen Parteien und Bilateralität für zweiseitige Beziehungen. Plurilaterale Abkommen („plurilateral agreements“) spielen v. a. im Kontext der WTO eine Rolle.

<sup>32</sup> Je nach Verständnis von internationalen Organisationen fungieren diese entweder als „Als-ob“-Akteure, deren Handeln letztlich von den Vertretern ihrer Mitgliedsstaaten fremdbestimmt ist, oder als reale, auch eigenständig handlungsmächtige Akteure. Einerseits begreift das Bild der internationalen Organisation als „Verhandlungssystem“ oder „Arena“ vor allem die Mitgliedsstaaten bzw. ihre Vertreter als die in Wirklichkeit einzig Handelnden, d. h. sieht ausschließlich diese in der Rolle von Akteuren. Andererseits geht eine zweite Vorstellung von internationalen Organisationen davon aus, dass diesen selbst die Eigenschaft eines kollektiven oder korporativen Akteurs zukommt (vgl. Rittberger und Zangl 1994, Delbrück 1998a, Klein 2001, Epping 2001).

<sup>29</sup> Vgl. <http://www.weltgipfel2002.de/> und <http://www.johannesburgsummit.org/> (30. April 2002).

wichtiger werdenden „internationalen Regime“<sup>33</sup> spezialisieren sich im Gegensatz zu den großen „all-purpose“-Organisationen auf einzelne Problemzusammenhänge, wodurch eine flexiblere Problembearbeitung ermöglicht werden soll. Sie sind wichtige Teile einer sich herausbildenden Global Governance, mit deren Hilfe versucht wird, das Verhalten aller international betroffenen Akteure in einem spezifischen Problemfeld dauerhaft zu steuern. Über die Einrichtung solcher internationaler Institutionen wird versucht, Erwartungsstabilität über das wechselseitige Verhalten, klare (unter Umständen dann auch völkerrechtlich gültige) Standards für konformes und abweichendes Verhalten, Mechanismen für den Umgang mit Regelbrüchen sowie einen organisierten Informations- und Kommunikationsfluss zu schaffen. Internationale Regime sind also institutionelle Rahmenbedingungen, die die freiwillige Kooperation zwischen internationalen Akteuren ermöglichen und im besten Fall langfristig verfestigen sollen. Die Akzeptanz solcher Regime hängt auch davon ab, ob deren Strukturen und Verteilungsergebnisse von allen Teilnehmern als fair betrachtet werden. Internationale Regime können ein selbstständiges Eigenleben entwickeln, sie entwickeln sich ständig evolutionär weiter (aber nicht notwendig nur zum Besseren) und können so auch u. U. jenseits der nationalen Interessen, die das Regime ursprünglich initiierten, kooperative Praktiken und Regelbefolgung befördern. Darüber hinaus dienen die Verhandlungsforen internationaler Regime zunehmend als Politikarena für am konkreten Problem interessierte nichtstaatliche Akteure (vgl. Kapitel 10.3).<sup>34</sup>

Die Zahl der völkerrechtsfähigen internationalen Organisationen hat in den mehr als fünf Jahrzehnten seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges deutlich zugenommen (derzeit ca. 250 nach dem Yearbook of International Organizations 1999/2000), die Gesamtanzahl internationaler Organisationen ist noch stärker gewachsen (s. Abb. 10-1).

Global Governance will dort, wo aufgrund drängender globaler Probleme dringender Handlungsbedarf besteht, wie z. B. im Umwelt- und Entwicklungsbereich, *effektive und demokratische internationale Organisationen und Regime* schaffen bzw. existierende Institutionen reformieren, um eine verbesserte inhaltliche Handlungsfähigkeit

und finanzielle Ausstattung zu erreichen. Global Governance bedeutet nicht einfach das unüberlegte Wachstum von internationalen Organisationen: Je nach Ausgangslage können vielmehr entweder bereits bestehende internationale Organisationen aufgewertet und reorganisiert oder aber für neue Aufgaben (zunächst) eigene, problemadäquate Organisationsformen gesucht werden. Zunächst plurilaterale Institutionen könnten beitriffs offen gestaltet werden, in der Hoffnung, langfristig alle Akteure überzeugen und „an Bord“ bekommen zu können.

Eine sehr viel *skeptische* Sicht macht geltend, dass die Vernachlässigung der kritischen Bestandsaufnahme und Einschätzung der bestehenden internationalen und globalen Institutionen dazu führen könne, dass die Hauptlinie der Entwicklung von Global Governance falsch eingeschätzt werde. Diese Hauptlinie sei – dieser Sicht nach – gegenwärtig eher in einer Marginalisierung oder gar Demontage globaler Institutionen und Regeln im Sinne einer friedlichen, demokratischen und gerechten Weltordnung zu sehen. Die bestehenden globalen Institutionen seien zum Teil (wie der IWF und GATT bzw. WTO) in den vergangenen 20 Jahren systematisch umfunktioniert worden und mitverantwortlich für die extreme Ungleichheit der Welt. Die UNO, die globale Institution par excellence, werde seit Jahren von der größten und wichtigsten Weltmacht für ihre nationalen Interessen instrumentalisiert oder ggf. finanziell ausgetrocknet und politisch marginalisiert bzw. schlicht übergangen. Diese Fehlentwicklungen globaler Institutionen nur als – zu kritisierende – vorübergehende Störung eines ansonsten unaufhaltsamen Fortschritts hin zu Global Governance aufzufassen, greife zu kurz. Ein Festhalten an Idealen, deren Realitätsgehalt heute wesentlich geringer als zur Zeit des Brandt- und Brundtland-Berichts einzuschätzen sei, könne aber nicht auf ein nur wissenschaftliches Problem reduziert werden, sondern könne auch politische Konsequenzen haben. So dürfe man sich nicht um der Global Governance willen auf Modelle einlassen, die mit dem Ziel einer friedlichen, demokratischen, kooperativen und gerechten Weltordnung (oder Weltstruktur) nichts mehr zu tun hätten. Wichtiger sei es, nicht in erster Linie die institutionelle Seite, sondern die inhaltlich substantielle Seite einer Global Governance in den Vordergrund zu stellen.

Die *Demokratisierung internationaler Institutionen* ist eine zentrale Bedingung für ihre Akzeptanz. Das Problem mangelnder Kohärenz, Transparenz und Rechenschaftspflicht sowie der oft ungleichen Beteiligungschancen und Machtverhältnisse innerhalb vieler internationaler Organisationen ist schon länger erkannt. So fordert etwa die „Agenda for Democratization“ des früheren Generalsekretärs der Vereinten Nationen Boutros-Ghali die Demokratisierung internationaler Beziehungen.<sup>35</sup>

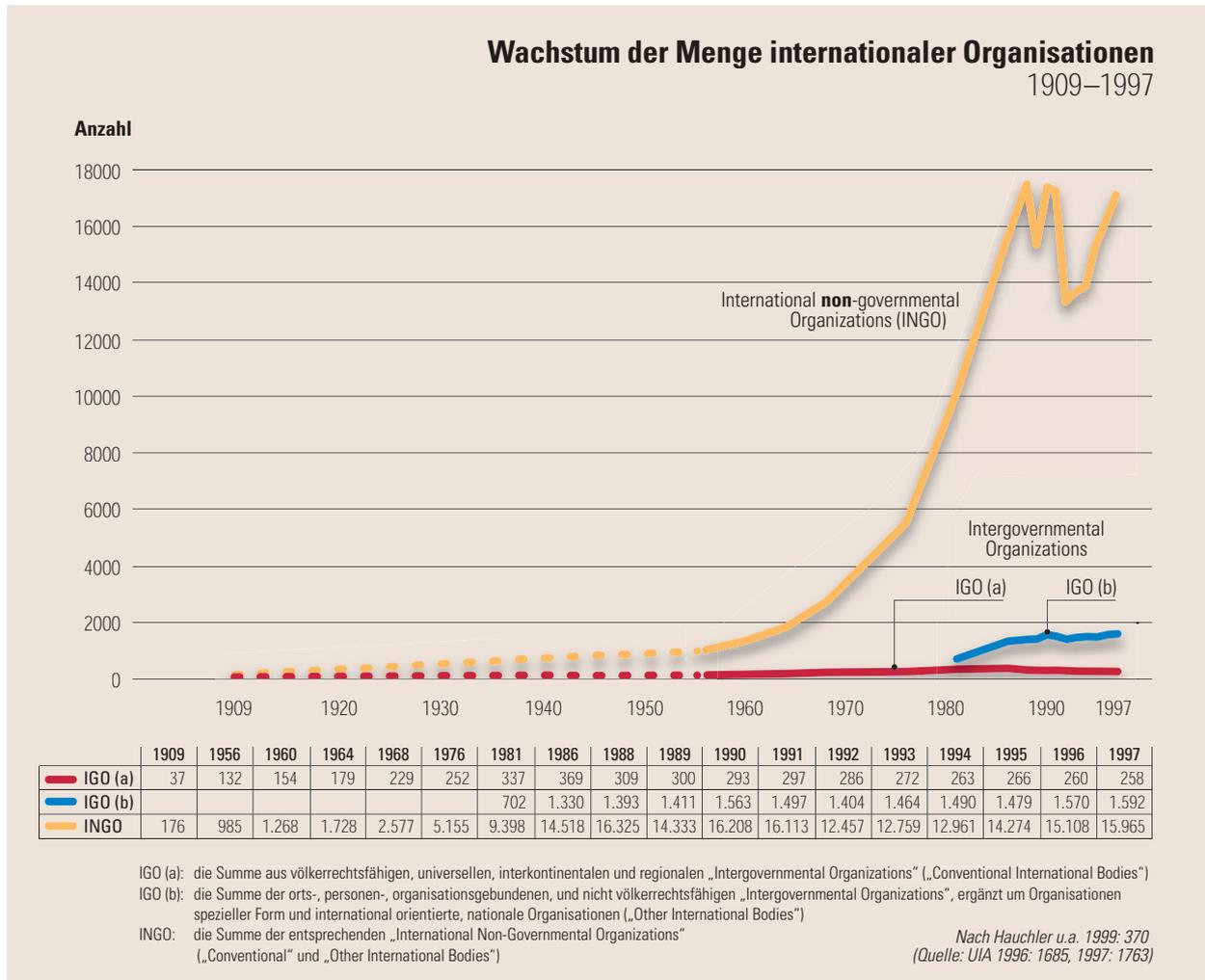
Als oberster Grundsatz sollte gelten, dass internationale Organisationen eine demokratische Grundstruktur und Möglichkeiten für alle Mitgliedsstaaten, in relevanter

<sup>33</sup> Internationale Regime werden in der Politikwissenschaft als eine institutionalisierte Form des kooperativen, norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung spezifischer Konflikte oder Interdependenzprobleme definiert. Sie setzen sich aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren zusammen. Zudem „lebt“ ein internationales Regime nur dann, wenn eine Bereitschaft der beteiligten Akteure erkennbar ist, die vereinbarten Verhaltensnormen auch anzuerkennen und davon ausgehende „Spiel“-Regeln einzuhalten (vgl. Rittberger und Zangl 1994, Müller 2000, Wolf 1993, Zürn 1997). Der Geltungsbereich, über den sich ein internationales Regime erstreckt, kann sich auf die politische Bearbeitung eines einzigen, spezifischen Konfliktgegenstandes (z.B. Verteilung von Satellitenpositionen auf dem geostationären Orbit) oder Interdependenzproblems (z.B. Nordsee-Regime, Klimaregime) beschränken. Er kann aber auch ein ganzes Problemfeld (z. B. Welt handelsregime) umfassen.

<sup>34</sup> Beispielsweise nahmen anlässlich der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking weit über 30 000 NGO-Aktive am parallel tagenden „NGO Forum on Women“ teil (vgl. auch Finke 2001).

<sup>35</sup> Vgl. <http://www.undp.org/governance/pdf/a51761.pdf> (10. September 2001). Vgl. auch Pinzani (2000).

Abbildung 10-1



Weise an der Diskussion, Willensbildung und Entscheidung teilzunehmen, aufweisen sollten, um einen legitimen Anspruch auf Global Governance stellen zu können. Defizite werden hier bei vielen internationalen Organisationen gesehen.

Hinsichtlich der Wahl demokratischer Reformen der internationalen Institutionen existieren sehr unterschiedliche Positionen. *Einerseits* wird die Ansicht vertreten, dass eine Änderung des Stimmrechtes in IWF und Weltbank dringend erforderlich sei: In beiden Institutionen verfügten die USA alleine über 17 Prozent und die G10 Länder über mehr als 50 Prozent der Stimmen. Dies entspreche zwar ihrer Quote bzw. ihrem Kapitalanteil an beiden Organisationen, die sich nach der jeweiligen ökonomischen Stärke und entsprechenden Kapitalnachschusspflichten richteten. Es entspreche aber nicht den Anforderungen an eine Organisation, die mit dem Anspruch auf globale Verantwortung für die Stabilität der Währungsbeziehungen bzw. für den Vorrang des Kampfes gegen die Armut auf der Welt und für demokratische Kooperation auftrete. Eine

Politik, die diesen Anspruch ernst nehme, müsse daher auch für eine Neuverteilung des Stimmrechtes – und der realen Möglichkeiten, es kompetent auszuüben – zugunsten der Entwicklungsländer eintreten. Dabei sei die Position Deutschlands durchaus von Gewicht: Ein Hinwirken der Bundesregierung in der EU in diese Richtung dürfe erheblichen Einfluss haben, und ein Eintreten der EU für ein größeres Stimmgewicht der Entwicklungsländer in IWF und Weltbank werde sicher breite Unterstützung finden. *Andererseits* wird die Position vertreten, eine Reform von IWF und Weltbank durch Stimmrechtsänderungen werde nicht gewollt und sei auch gar nicht sinnvoll bzw. hätte wohl wenig Aussicht auf Erfolg: Aller Erfahrung nach würde eine solche Reform schlicht zur Umgehung dieser Organisationen – etwa durch die Geldgeber – und zur Abwicklung ihrer Aufgaben über andere bzw. neue institutionelle Kanäle führen. Alternativ biete sich eine indirekte Möglichkeit der Demokratisierung durch die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz. Zum Zwecke einer stärkeren Kontrolle und Transparenz sollte

etwa NGOs<sup>36</sup> ein Konsultativstatus bei IWF, Weltbank und WTO zugesprochen werden.

Die Entscheidungsstrukturen internationaler Organisationen sollten generell im Hinblick auf gesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten überprüft werden. Viele Menschen fühlen sich von der Möglichkeit der Einflussnahme auf und Kontrolle von politischen Entscheidungen abgeschnitten. Selbst wenn die internationale Kooperation aus Sicht der Politiker erfolgreich ist, kann ein solcher subjektiver Eindruck der Hilflosigkeit ohne hinreichende Transparenz und Vermittlung auf die lokale Ebene zu Politikmüdigkeit und Anomie oder gar Aggression führen. Institutionenbildung zur Gestaltung der Globalisierung sollte daher die internationale Zivilgesellschaft einbeziehen. Oft ist es sinnvoll, möglichst früh bestimmte Akteursgruppen auf verschiedenen Aktionsebenen zu involvieren sowie eventuell betroffene Bevölkerungsgruppen zu konsultieren und an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen (vgl. auch Kapitel 10.3). „Capacity-building“ zugunsten benachteiligter Gruppen bzw. Länder spielt hier eine wichtige Rolle. Dies gilt besonders für Gruppen, die geringere Ressourcen und Artikulationsmöglichkeiten haben, wie z. B. Frauengruppen im islamischen Raum. Auch Gleichberechtigung und Geschlechtergerechtigkeit sind konstitutiv für das Verständnis von Demokratie und Gerechtigkeit, das Global Governance zu Grunde liegt – allerdings steht die nachhaltige Umsetzung von Geschlechtergerechtigkeit in vielen Institutionen noch aus.

Generell sollte die Qualität und Effizienz der Strukturen internationaler Institutionen verbessert werden. Konkrete Vorschläge für inhaltlich-qualitative Veränderungen finden sich bei der Behandlung der jeweiligen Institutionen in den anderen Kapiteln dieses Berichtes.<sup>37</sup> Es gilt, mehr Kohärenz und Kohäsion zu erreichen, damit internationale Vereinbarungen weder widersprüchlich noch redundant sind. Auch die Eigeninteressen von Organisationen bzw. von deren Mitarbeitern sind hier ein kritischer Punkt.

#### **Empfehlung 10-5 Reform des internationalen Institutionengefüges**

*Global Governance zielt auf die problemadäquate Reorganisation und die Verschlinkung der internationalen Institutionenlandschaft ab. Ziel muss es sein, vorhandene ineffektive Strukturen zu überwinden und den Ressourceneinsatz zu optimieren. Hierzu gehört auch die Entwicklung eines Konzepts zur künftigen Rekrutierung des dafür benötigten hochqualifizierten Personals und eine Erhöhung des deutschen Anteils daran sowie Maßnahmen, die eine stärkere Repräsentanz von Frauen in internationalen Führungsfunktionen gewährleisten. Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung die Einsetzung einer unabhängigen Expertengruppe, die Vorschläge zur Reform des internationalen Institutionengefüges ausarbeitet.*

<sup>36</sup> „NGO“ steht für Non-Governmental Organization, also für Nicht-Regierungsorganisation (vgl. Kapitel 10.3).

<sup>37</sup> Vgl. etwa die Ausführungen zur Reform von UNEP in Kapitel 7.6.

*Die Enquete-Kommission empfiehlt bei künftigen internationalen bzw. multilateralen Verhandlungen auf eine größere Kompatibilität der internationalen Ordnungssysteme insbesondere des Welthandels, der Arbeits- und Sozialbeziehungen, der Umwelt sowie der Sicherung der Menschenrechte und des Friedens zu achten. Diese sollen sich gegenseitig ergänzen und unterstützen. Bei Konflikten zwischen internationalen handelspolitischen Regeln (z. B. WTO) und multilateralen Abkommen bzw. internationalen Konventionen zur Durchsetzung von Menschenrechten bzw. friedens-, sozialpolitischen und Umweltzielen ist den letzteren Priorität einzuräumen.*

#### **Empfehlung 10-6 Demokratisierung internationaler Institutionen<sup>38</sup>**

*Die Bundesregierung wird aufgefordert, im Verbund mit der EU auf eine Demokratisierung der internationalen Institutionen hinzuwirken. Die Staatenmehrheit aus dem Süden und damit die große Mehrheit der Weltbevölkerung soll in den internationalen Institutionen mehr Gewicht erhalten, weil ohne ihre gleichberechtigte Teilhabe an Entscheidungen globale Probleme nicht bewältigt und kooperationsfeindliche Gefühle der politischen Deklassierung nicht beseitigt werden können. Damit der Multilateralismus kein Deckmantel für ein „Kartell der Reichen und Mächtigen“ wird oder als ein solches verdächtigt werden kann, sollte erstens die Repräsentation der Staatenmehrheit aus dem Süden in den handlungsmächtigen internationalen Organisationen verbessert werden. Vor allem bei den Bretton-Woods-Instituten, die Entscheidungen über das Wohl und Wehe vieler Menschen treffen, ist eine Neuverteilung der Stimmrechte mit dem Ziel einer Nord-Süd-Parität und deren stärkere Einbindung in das UN-System geboten (s. hierzu auch Empfehlung 2-12). Als Modell bietet sich die Nord-Süd-Parität im Entscheidungsverfahren der GEF an (Global Environment Facility). Zweitens sollte die Transparenz der internationalen Entscheidungsprozesse durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das Agenda- und Standard-Setting erhöht werden.*

#### **10.2.1.7 Die Vereinten Nationen und Global Governance**

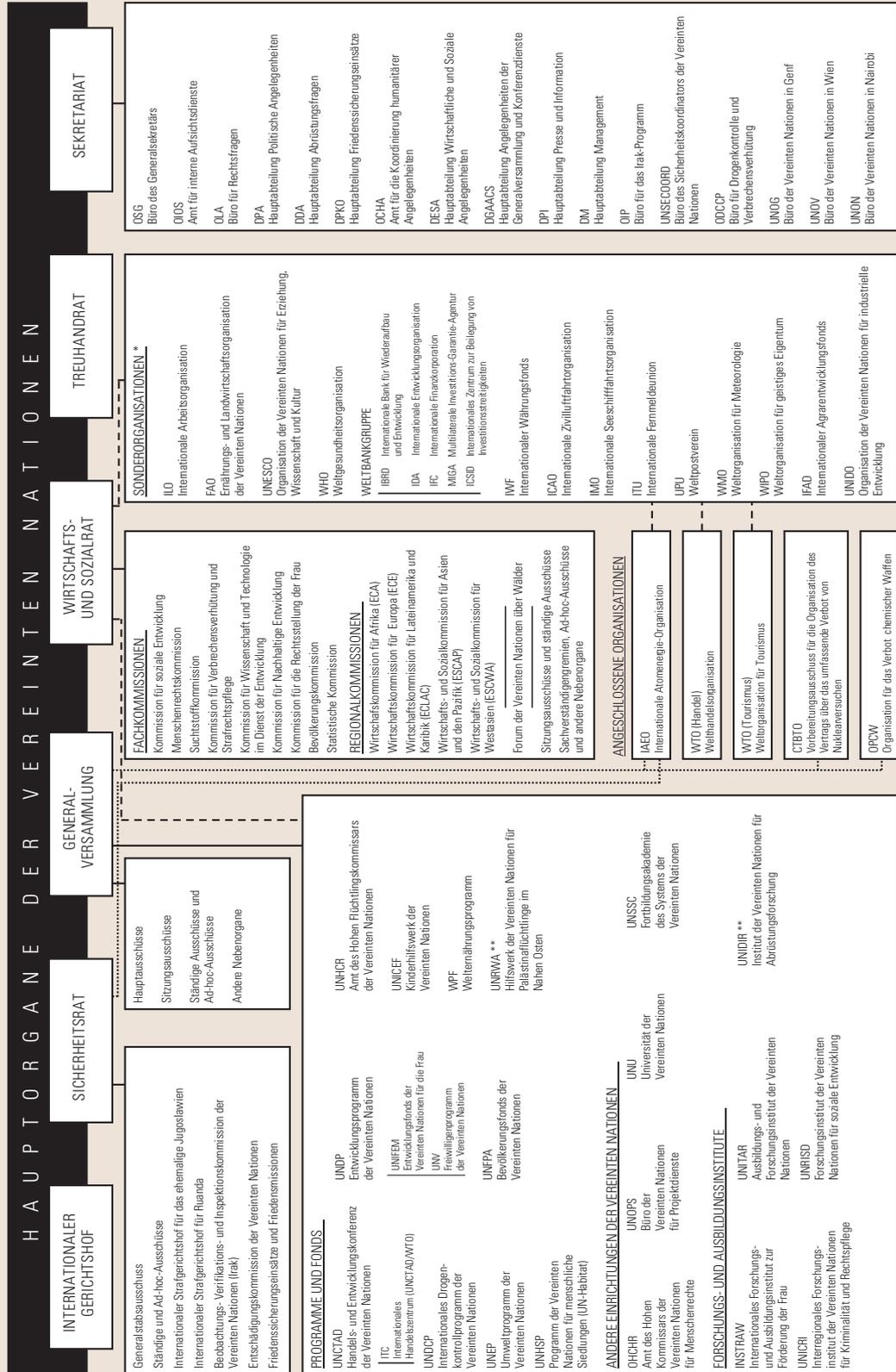
Die bekannteste internationale Organisation sind sicherlich die Vereinten Nationen (UNO), die im Rahmen von Global Governance eine zentrale Rolle spielen (vgl. Dicke 2001, DGVN 2002, Rittberger 2002). Wie die komplexe Struktur der Vereinten Nationen verdeutlicht, hat die Präsenz internationaler Institutionen in den verschiedenen Politikfeldern einen beachtlichen Umfang erreicht (s. Abb. 10-2).

Die Leistungsfähigkeit der UNO wird zunehmend auch an unmittelbaren Erwartungen der Weltöffentlichkeit im Hinblick auf globale Politikgestaltung und Problemlösung gemessen. Angesichts dieser steigenden Erwartungen ist die

<sup>38</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.

Abbildung 10-2

# Das System der Vereinten Nationen



Quelle: Hauptabteilung Presse und Information der Vereinten Nationen (D/1979/447.1) Deutsche Übersetzung: Informationszentrum der Vereinten Nationen (UNCI, Bonn) <http://www.un.org/Depts/dgpr/german/german2002/> (Januar 2002).

\* Autarke Organisationen, die mit den Vereinten Nationen und anderen Organisationen im Wege des Koordinationsystems des Wirtschafts- und Sozialrates zusammenarbeiten  
 \*\* bezieht nur auf die Generalversammlung

UNO – wie auch andere existierende internationale Organisationen – jedoch oft überfordert. Die Vereinten Nationen sind als globale Organisation stärker noch als die meisten anderen multilateralen Organisationen auf Zustimmung der gesamten Weltgemeinschaft angewiesen. Zugleich werden ihre Handlungsmöglichkeiten durch die politischen, militärischen und finanziellen Kapazitäten begrenzt, die ihnen die Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen. Doch nicht nur diese Umstände begrenzen die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur globalen Politikgestaltung. Auch interne Faktoren, wie Verhandlungs- und Entscheidungsregeln und -praktiken, Informationsaufbereitung, ihre bisweilen unzureichende Flexibilität und partiell divergierende Interessen der verschiedenen UN-Organisationen sind nicht immer die idealen Voraussetzungen für eine optimale Arbeit. Bei der Forderung nach Reformen sollte die Unterscheidung zwischen internen und externen Faktoren, die die Leistungsfähigkeit der UNO beeinflussen, berücksichtigt werden: Interne Faktoren sind von der Institution selbst reformierbar, dagegen hat die UNO auf externe Faktoren nur sehr bedingt Einfluss.

Es lassen sich vier Ebenen der Umsetzung von Reformvorschlägen unterscheiden, die zugleich mögliche Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit internationaler Institutionen benennen (vgl. Dicke 2001, Hüfner und Martens 2000: 7 ff.):

- die Ebene *administrativer und organisatorischer Reformen*, die im Wesentlichen interne Effizienzsteigerungen internationaler Institutionen beabsichtigen;
- die Ebene *struktureller Reformen*, mit denen in Aufgabenzuweisungen und die in sog. intra-organisatorische Koordination im UN-System eingegriffen wird;
- die Ebene *institutioneller Reformen*, die Neugründungen oder die Zusammenführung von Institutionen verfolgen;
- und die Ebene *konstitutioneller und „kognitiver“ Reformen*, die sich entweder auf rechtliche oder auf politische Veränderungen des Verhaltens politischer Akteure in internationalen Institutionen beziehen.

#### **Administrativ-organisatorische und strukturelle Reformvorschläge**

Die UNO sollte in die Lage versetzt werden, die verabschiedeten Aktionsprogramme und deren konsensual beschlossenen Inhalte auch effektiv in die Realität umsetzen zu können. Das beklagte „Vollzugsdefizit“ der UNO leitet sich oft aus der Tatsache ab, dass die UNO keinen supranationalen Charakter und kein Gewaltmonopol inne hat und daher die einzelnen Politikschritte bei 189 Mitgliedsstaaten konsensabhängig sind. Durch das Prinzip „one state – one vote“ verlangsamten sich die Abstimmungsprozesse, aufgrund eines einzigen Vetos besteht gar die Möglichkeit des Scheiterns. Andererseits würden alle anderen Entscheidungsmöglichkeiten, wenn sich also etwa Staaten Mehrheitsbeschlüssen unterwerfen müssten, zu einer weiteren Schwächung der nationalen Parlamente führen.

Mehrere Möglichkeiten, das oft kritisierte Demokratiedefizit der UNO abzubauen, sind in der Diskussion. Die de-

mokratische Wahl der nationalen Delegation für die Generalversammlung (GV) durch das jeweilige Staatsvolk wäre eine Option. Auch könnten Parlamentarier über die (ggf. ebenfalls zu reformierende) Interparlamentarische Union (IPU) enger in die Arbeit der UNO einbezogen werden, etwa durch jährliche Treffen parallel zu Sitzungen der GV (vgl. Kapitel 10.4). Erheblich weiter geht der (umstrittene) Vorschlag, neben der Generalversammlung der UNO eine parlamentarische Versammlung als zweite Kammer einzurichten. Eine solche „Peoples Chamber“ – neben der Generalversammlung als Staatenkammer – könnte auch eine Plattform für gesellschaftliche Akteure bieten. Dieser Ansatz stößt jedoch auch auf Skepsis, da die Festlegung der Zusammensetzung eines solchen Parlaments kaum überwindbare Probleme – etwa demographischer Art – bereitet.

Weitere Vorschläge zur Demokratisierung der UNO beziehen sich auf die Reform des Sicherheitsrates. Die Legitimität der Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sollte gestärkt werden. Mehrere konkurrierende Vorschläge sind hier in der Diskussion (vgl. Gareis und Varwick 2002: 256ff.). Prominent ist v. a. die Diskussion um die Ausweitung der Ständigen Mitgliedschaft und Sitzverteilung im Sicherheitsrat, da die momentane Sitzverteilung, die aus der Nachkriegskonstellation resultiert, als nicht mehr zeitgemäß und mittelfristig nicht haltbar erscheint. Einige fordern eine Neuverteilung der Sitze im Sicherheitsrat nach dem Regionalprinzip, u. a. mit einem permanenten Sitz für die EU. Da eine Zustimmung aller momentanen Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates hierzu jedoch unwahrscheinlich erscheint,<sup>39</sup> fordern andere als einen realistischen ersten Schritt einen permanenten Sitz für Deutschland und Japan. Eine weitere Option, die ohne Charta-Änderung erreicht werden könnte, ist die Schaffung eines regional gegliederten Unterbaus, der die Regionalorganisationen (wie die EU, OSZE, ASEAN oder AU) stärker in die Aufgabe der Friedenssicherung einbezieht (vgl. Dicke 2001, 2002). Generell sollte die deutsche Außenpolitik auf eine enge Abstimmung der UNO-Politik innerhalb der EU drängen und damit zugleich die GASP stärken. Das Vetorecht des Sicherheitsrates – falls es nicht durch zeitgemäßere Entscheidungsverfahren abgelöst werden kann – könnte an eine Begründungspflicht gegenüber der Generalversammlung gebunden werden (vgl. auch Deutscher Bundestag 2001f.). Weitergehende Überlegungen gehen dahin, die Entscheidungen des Sicherheitsrates über Krieg und Frieden im Rahmen eines noch zu schaffenden Interventionsregimes vor den IGH zu bringen, um auch im Sicherheitsbereich dem Prinzip der Gewaltenteilung zum Durchbruch zu verhelfen. Um ein schnelleres Handeln beim „Peace Keeping“ zu ermöglichen, müssten die Staaten dem Generalsekretär die Instrumente zur Verfügung stellen, die ihnen die „Agenda für den Frieden“ von 1992 abverlangt hatte, vor allem die schon von der UN-

<sup>39</sup> Eine dazu notwendige Änderung der UNO-Charta erfordert neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit an Ratifikationen durch die Mitglieder der UNO auch die Zustimmung sämtlicher Ständiger Mitglieder des Sicherheitsrates (Art. 108 und Art. 109 Abs. 2 der Charta).

Charta vorgesehenen Interventionskontingente zur Vermeidung, Eindämmung oder Beendigung von Gewaltausbrüchen. Auch hier könnten und sollten die EU-Staaten oder die EU im Rahmen der GASP mit gutem Beispiel vorangehen, wenn sie wirklich eine Stärkung der Vereinten Nationen im Kernbereich der Friedenssicherung erreichen wollen. Die Aufgaben in der Krisen- und Konfliktprävention werden wachsen, weil die GASP größere politische und militärische Anstrengungen abfordert, als die EU bisher zu leisten fähig und bereit war. Parlament und Regierung müssen die Öffentlichkeit auf diese Herausforderungen vorbereiten, dies gilt noch mehr mit Blick auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff im Sinne von „Human security“.

Um die Leistungsfähigkeit der UNO zu verbessern, ist auch eine Rekrutierung qualifizierten Personals unumgänglich (vgl. Göthel 2002). Wie dies gleichzeitig mit einer Verschlinkung der UNO einher gehen könnte, sollte untersucht werden. Auch die deutsche Personalpolitik ist zu verbessern (vgl. Hüfner 2001).

#### **Institutionelle Reformen und die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen**

Die schrittweise Verbesserung der Kooperation, Koordination und Kohäsion der Institutionen der UNO ist ein wichtiges Reformziel. Institutionenkonkurrenz hat sich in der Vergangenheit nicht immer als leistungssteigernd erwiesen, vielmehr erhöht jede Neugründung das Koordinationsproblem (vgl. Dicke 2001). Von übereilten Neugründungen neuer Organisationen sollte daher eher abgesehen werden. Durch die Bearbeitung neuer Probleme können etablierte Institutionen wie die UNO ihre Glaubwürdigkeit steigern – sie sollten durch qualifizierte Personalausstattung dazu in die Lage versetzt werden, effizient reagieren zu können. Andererseits gibt es auch erfolgreiche Beispiele für die Neueinrichtung von Organisationen wie etwa den Internationalen Strafgerichtshof.<sup>40</sup> Generell sollten Sonderorganisationen wie WTO, IWF oder WIPO und auch globale Organisationen wie IEC und ISO künftig enger mit der UNO zusammenarbeiten.

Zudem ist die enge Zusammenarbeit und Verzahnung der Arbeit der UNO mit der regionalen, nationalen und lokalen Ebene von großer Bedeutung, auch um die Akzeptanz internationaler Politik in nationalen Gesellschaften zu stärken und die globalen Entscheidungsträger in der Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu halten. Der Entscheidungsprozess in der UNO könnte durch eine vorgängige *regionale* Interessensbündelung weitaus erfolgreicher und effizienter erfolgen (vgl. Kapitel 10.2.1.4).

#### **Konstitutionelle und „kognitive“ Reformen**

Grundsätzlich wären Verhaltensänderungen der Mitgliedsstaaten in Richtung einer konstruktiveren Politik gegenüber der UNO zu begrüßen. Auch die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der UNO erscheint viel-

versprechend. Während von einigen bereits die lebhafteste Partizipation der NGOs auf UN-Konferenzen als ausreichend empfunden wird, wollen andere den NGOs mehr Spielräume eröffnen (vgl. Kapitel 10.3). Die Verbreitung von Kenntnissen über die Arbeit der UNO kann ein direkter Beitrag zur Steigerung ihrer Legitimität und auch Leistungsfähigkeit sein.

#### **Internationale Gender-Politik im Rahmen der UNO**

Globale Politik für Geschlechtergleichheit unter dem Dach der Vereinten Nationen ist ein relativ junges Phänomen, das eng auf den Prozess ökonomischer Globalisierung bezogen ist.<sup>41</sup> Erst mit der Welt-Frauendekade von 1975–1985 wurden geschlechtsspezifische Unterdrückung und Diskriminierung überhaupt zum Thema von UN-Politik. Seither gilt „Empowerment“, ein Konzept, das Mitte der 1980er Jahre von Feministinnen aus den südlichen Kontinenten entwickelt wurde und den Prozess der Machtbildung und der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in allen Bereichen politischen und gesellschaftlichen Lebens und Handelns beschreibt, zugleich als Mittel und Ziel einer frauengerechten Weltentwicklung. Gleiche soziale, ökonomische und politische Entscheidungsrechte und gleiche Verfügung über Ressourcen von der lokalen bis zur internationalen Ebene lassen sich, so der Kerngedanke der „Empowerment“-Idee, nur über die Transformation aller fundamentalen gesellschaftlichen Ungleichheitslagen verwirklichen (exemplarisch Wichterich 1995, Ruppert 1998). Die Agenda 21 stellt vielfältige Bezüge auf Frauen als Handelnde und Betroffene von Umwelt- und Entwicklungspolitik her und betont die Partizipationsrechte der Frauen von der lokalen bis zur internationalen Ebene. Auch die Aktionsplattform von Peking versteht sich ausdrücklich als detailliert handlungsleitendes Programm zum „Empowerment“ von Frauen weltweit (vgl. Wichterich 1995, 1996). Die internationale Staatengemeinschaft hat zudem mit der Erklärung der UN Weltfrauenkonferenz das Prinzip des „Gender Mainstreaming“ beschlossen. Dementsprechend haben sich die Vereinten Nationen gemäß der Pekinger Aktionsplattform dem Prinzip des „Gender Mainstreaming“ innerhalb der eigenen Institution verpflichtet: Beim „Administrative Committee on Coordination“, in dem die Abstimmung der Programme der UN-Sonderorganisationen aufeinander erfolgt, wurde das „Interagency Meeting on Women and Gender Equality“ eingerichtet. Dieses Gremium macht Vorschläge zur Umsetzung der in Peking formulierten Prinzipien und prüft und überwacht die von den einzelnen Sonderorganisationen durchgeführten Maßnahmen. Die Umsetzung der Aktionsplattform von Peking und ihrer Konkretisierungen in der Resolution der Sondergeneralversammlung Peking +5 müssen im Rahmen von Global Governance von den Regierungen konsequent vorangetrieben werden. Beide Dokumente müssen für alle darin differenzierten Politikbereiche als Maßstab internationaler Verhandlungen gelten.

<sup>40</sup> Die notwendige Ratifizierung des 1998er Statuts von Rom durch 60 Staaten wurde am 11. April 2002 erreicht.

<sup>41</sup> Dieser Abschnitt basiert auf einem Gutachten von Ruppert (2002). Vgl. auch Ruppert (2001a/b) sowie Kapitel 6 dieses Berichts.

### **Empfehlung 10-7 Stärkung internationaler Organisationen**

Die Enquete-Kommission empfiehlt der Bundesregierung, im Verbund mit der EU zur Stärkung internationaler Organisationen beizutragen, um deren Fähigkeiten zum Management grenzüberschreitender Probleme und zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu verbessern. Stärkung bedeutet eine Effizienzsteigerung sowohl durch eine ausreichende Finanzausstattung als auch durch die Übertragung von Handlungskompetenzen („geteilte Souveränitäten“), wo dies notwendig und sinnvoll ist, wobei eine begleitende parlamentarische Kontrolle gesichert sein muss.

Ein konkretes und von der Bundesregierung zu unterstützendes Projekt ist die institutionelle wie finanzielle Aufwertung des UNEP, das so bald wie möglich zu einer Weltumweltorganisation ausgebaut werden sollte (s. Empfehlung 7-23ff.). Ziel ist hier, die Arbeit der verschiedenen Umweltregime zu bündeln und besser aufeinander abzustimmen, um die internationale Umweltpolitik zu stärken.

### **Empfehlung 10-8 Die UNO stärken und demokratisieren**

Die Legitimität der Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates sollte gestärkt werden. Die Bundesregierung sollte eine Reforminitiative initiieren bzw. unterstützen, die auf eine stärkere Repräsentanz der Weltregionen und auf die Schaffung eines regional gegliederten Unterbaus abzielt, der die Regionalorganisationen (wie die EU, OSZE, ASEAN oder AU) stärker in die Aufgabe der Friedenssicherung einbezieht. Die Enquete-Kommission unterstützt die Forderung des Deutschen Bundestages (Deutscher Bundestag 2001f) und der Bundesregierung, das Veto-recht im Sicherheitsrat – falls es nicht durch zeitgemäßere Entscheidungsverfahren abgelöst werden kann – an eine Begründungspflicht gegenüber der Generalversammlung zu binden. Auch beim Peace Keeping sollten die Staaten die Instrumente zur Verfügung stellen, die ihnen die „Agenda für den Frieden“ von 1992 abverlangt, vor allem die schon von der UN-Charta vorgesehenen Interventionskontingente zur Vermeidung, Eindämmung oder Beendigung von Gewaltausbrüchen.

Um das häufig beklagte „Vollzugsdefizit“ der UNO zu überwinden, muss sie in die Lage versetzt werden, die Umsetzung der z. B. auf den Weltkonferenzen verabschiedeten Aktionsprogramme wirksamer kontrollieren und vorantreiben zu können. Zu diesem Zweck sollte der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) mit einem Review-Prozess ausgestattet werden, der ihm ein wirksames „Compliance management“ ermöglicht.

### **Empfehlung 10-9 Internationale Genderpolitik in der UNO**

Die Enquete-Kommission fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass auch die Beschlüsse der IV. Weltfrauenkonferenz der UN in Peking umgesetzt werden. Hier geht es um die Entwicklung der Programmatik, das Monitoring der Umsetzung (insbesondere in der EU

und Deutschland) und weitere Aktivitäten (wie eine Folgekonferenz), die von der Bundesrepublik zu unterstützen sind, mit dem Ziel, sich auch kontinuierlich dafür einzusetzen, dass auf den weiteren Nachfolgekonferenzen der UN die Geschlechterdimension adäquat eingebracht und behandelt wird. Dazu gehört es, die Institutionen, die im UN-System Gleichstellung voranbringen (z. B. CSW, CEDAW, Unifem, ILO), in ihrer Position zu stärken und mit den entsprechenden Programmen (CEDAW, Menschenwürdige Arbeit/ILO) konstruktiv zu kooperieren und diese umzusetzen. Auch bei anderen Abkommen sollte die Bundesregierung auf die Überprüfung hinsichtlich geschlechtsspezifischer Auswirkungen dringen.

### **10.2.2 Bedingungen und Hindernisse internationaler Politik**

In den Debatten über Global Governance tauchen immer wieder Fragen nach den Bedingungen, Chancen und Risiken eines solchen Projektes auf. Es stellt sich die Frage, inwieweit so unterschiedliche Faktoren wie etwa die Entwicklung einer Weltgesellschaft, das Internet, die globale Arbeit der Medien, interkulturelle Dialoge oder die Existenz stabiler demokratischer Rechtsstaaten notwendige Bedingungen für Global Governance sind. Und umgekehrt: Welche Elemente verhindern möglicherweise eine demokratische Global Governance? Stellen etwa das globale Machtgefälle, das mangelnde Interesse dominanter Akteure an globaler Kooperation und die Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen von Staaten oder regionalen Blöcken (z. B. im Rahmen der Nord-Süd-Problematik), das Weiterbestehen von kulturellen Differenzen und lokalen Eigenheiten (Sprache, Normen, Religion, Regelungssysteme) oder die digitale Spaltung Hindernisse für eine Global Governance dar, die gehaltvollen Demokratie- und Gerechtigkeitsvorstellungen entspricht? Nicht alle diese Punkte können hier ausführlich behandelt werden. Zwei wichtige sollten jedoch herausgegriffen werden. Dabei gilt für alle folgenden Argumente, dass sie das gewünschte Ziel einer demokratischen Global Governance nicht in Frage stellen, aber systemische Probleme auf dem Weg ihrer Verwirklichung aufzeigen.

#### **10.2.2.1 Multilaterale Kooperation vs. unilaterale Dominanz**

Ungeachtet der Notwendigkeit von globaler Zusammenarbeit fehlt oft der politische Wille dazu, weil machtpolitische Interessen und nationale Egoismen überwiegen. Dazu kommt, dass verstärkte internationale Kooperation *per se* noch keine ausreichende Lösung ist: Es gibt bereits ein hohes Maß an internationaler Kooperation, deren Ergebnisse jedoch oft unbefriedigend bleiben. Multilaterale Kooperation gilt es also nicht nur auszubauen, sondern – was noch wichtiger ist – inhaltlich zum Wohle aller Menschen zu gestalten.

Kritiker erkennen in nationalen Eigeninteressen und existierenden Machtasymmetrien zentrale Hindernisse für Global Governance. Sie beobachten vor allem in der Außen- und Sicherheitspolitik der USA eine Tendenz zum Unilateralismus. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts

wurde eine weltpolitische Konjunktur des Multilateralismus erwartet. Tatsächlich erleben wir aber eine Krise des Multilateralismus. Die Großmächte befürworten üblicherweise nur soviel Multilateralismus, wie zur Wahrung der eigenen Interessen unbedingt notwendig ist. Diese Tendenz hat sich – ausgelöst durch die gegen die USA gerichteten Terrorangriffe am 11. September 2001 – noch verstärkt.

Unilateralismus ist für eine Kultur der Kooperation abträglich und blockiert den Aufbau multilateraler Global Governance-Strukturen. Das schlechte Vorbild könnte Schule machen: Warum sollten sich die ehemalige Großmacht Russland und die aufsteigenden Großmächte China und Indien anders verhalten? Das Resultat offenbart sich in der Schwächung des UN-Systems, das eigentlich das institutionelle Rückgrat einer multilateralen „neuen Weltordnung“ bilden sollte. Im Vorwort zu Brzezinskis „Die einzige Weltmacht“ (1997) setzte Hans-Dietrich Genscher einen Kontrapunkt: Eine künftige Weltordnung könne nur dann die Gebote der Dauerhaftigkeit und Gerechtigkeit erfüllen, wenn sie auf das „gleichberechtigte Zusammenleben der Völker und auf die gleichberechtigte und globale Zusammenarbeit der Weltregionen“ gegründet sei.

Lehrreich sind auch die Schlussfolgerungen, die der amerikanische Politologe Samuel Huntington vor dem 11. September 2001 aus seiner Analyse der weltpolitischen Mächtekonstellation gezogen hatte: Das derzeitige Streben der politischen Entscheidungsträger und ihrer wissenschaftlichen Beraterstäbe nach einem „globalen Unilateralismus“ sei im Eigeninteresse der USA kontraproduktiv. Eine kooperationsfeindliche Supermacht laufe Gefahr, zur „einsamen Supermacht“ (Huntington 1999) zu werden, die als solche mehr verlieren als gewinnen könne.

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

Eine künftige Weltordnung kann nur dann dauerhaft sein, wenn sie auf die globale Zusammenarbeit aller Weltregionen gegründet ist. Sie kann zwar nicht ohne oder gegen die USA geschaffen werden, aber diese können nur dann eine konstruktive Rolle spielen, wenn sie zu einem „selbstbewussten Multilateralismus“ zurückkehren. Wenn sich die Supermacht verweigert, kann eine kooperative

Weltfriedensordnung nicht funktionieren (vgl. Debiel 2000a, 2000b).

Die Vision von Global Governance zielt trotz all dieser aktuellen Widerstände, die durch eine andere Wahrnehmung von Interessen veränderbar sind, auf den Aufbau einer nicht-hegemonialen Kooperationskultur ab. Auch der nach dem 11. September 2001 ausgerufenen „Krieg gegen den Terror“ verlangt globale Kooperation. In einer zunehmend vernetzten Welt ist multilaterale Kooperation mehr denn je erforderlich.

#### **Empfehlung 10-10 Förderung und Ausbau multilateraler Kooperation**

*Die EU sollte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), der europäischen Handels-, Umwelt- und Entwicklungspolitik ihr multilaterales Engagement verstärken und ggf. Trends zu unilateralem Verhalten gegensteuern. Aus den europäischen Juniorpartnern der Vergangenheit sollte sich schrittweise ein gleichberechtigter „Partner EU“ mit Verhandlungsmacht und zivilem weltpolitischen Gestaltungswillen entwickeln. Die EU soll eine konstruktive Vorreiterrolle als „kooperative Weltmacht“ (Messner 2001a) übernehmen, mit besonderem Schwerpunkt auf der zivilen Krisen- und Konfliktprävention.*

#### **10.2.2.2 Völkerrechtliche Grundlagen einer Global Governance**

Die *Verrechtlichung* der internationalen Beziehungen hat sich seit 1945 beschleunigt und muss auch künftig gefördert werden; die Gestaltung dieses Prozesses hat auf der Grundlage des Völkerrechts zu geschehen. Diese Beurteilung ist nicht selbstverständlich, denn in der Praxis sind auch Unkenntnis und Nichtbeachtung des Völkerrechts sowie Verstöße dagegen zu beklagen (Paech 2001, Dicke 2001). Einerseits wird der weitaus größte Teil der rapide anwachsenden Zahl von Regelungsvorgaben, die internationale Organisationen ausarbeiten, von den Staaten akzeptiert. Die rechtliche Umsetzung und materielle Durchsetzung lässt gleichwohl oft zu wünschen übrig. Zudem gibt es wichtige internationale Abkommen, deren Ratifikation von wichtigen Staaten verweigert wird (vgl. etwa die Akzeptanzprobleme mit Blick auf den Internationalen Strafgerichtshof), oder es werden völkerrechtlich ratifizierte Abkommen gekündigt oder gebrochen.

Uneinigkeit besteht betreffend der *Form* der anzustrebenden Verrechtlichung, wobei die wesentlichen Positionen einander nicht unüberbrückbar widerstreiten. Der Dissens bezieht sich auf die Frage, ob schwerpunktmäßig die Fortbildung des konsensorientierten zwischenstaatlichen Vertragsrechts oder die Entwicklung des Völkerrechts zu einem konstitutionalisierten „Weltinnenrecht“ angestrebt werden sollte. Letzteres würde eine objektive Rechtsordnung bedeuten, deren Geltung nicht mehr von der jeweiligen Zustimmung der Staaten abhängt, sondern vielmehr legislativen Charakter annimmt (Delbrück 1998b; vgl. auch Hauchler 1999). Von den Kritikern wird eingewandt,

dass in einem solchen Modell die Eigenart und die Vorzüge des klassischen Völkerrechts verloren gehen könnten. Vorerst seien daher regional und sektoral begrenzte Schritte vorzuziehen. Einigkeit besteht dahingehend, dass sektorale Rechtsregime zum Schutz der Menschenrechte und öffentlichen Güter als vertragliche Errichtungen partieller Rechtsordnungen zukunftsweisende Elemente einer Global Governance-Struktur sind (vgl. auch Stiftung Entwicklung und Frieden 2001b).<sup>42</sup>

Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) ist ein Beispiel für ein sektorales Rechtsregime, dessen Einrichtung auch von Autoren, die eine weitgehende Hierarchisierung des Völkerrechts ablehnen, begrüßt wird: Der ICC bedeutet einen substanziellen Schritt in Richtung auf die Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen; er wird zudem mit gutem Grund *nicht* regional beschränkt, sondern als universell konzipiert, denn die unabhängige richterliche Kontrolle und Sanktion ist eines der zentralen Elemente nicht nur des angloamerikanischen Verständnisses der „rule of law“ oder des kontinental-europäischen Konzepts der Rechtsstaatlichkeit, sondern *aller Rechtskulturen*.

Von völkerrechtlicher Relevanz für die Ausgestaltung von Global Governance ist auch das internationale Übereinkommen zur Beseitigung aller Formen von Frauen-diskriminierung (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) von 1979. Es ist das weitestgehende internationale Rechtsdokument zur Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. CEDAW stellt eine verbindliche Rechtsgrundlage für alle internationalen Verhandlungen und Verträge dar. Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, das Prinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens fest zuschreiben und die Umsetzung zu gewährleisten. Im Oktober 1999 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, CEDAW ein Fakultativprotokoll zur Seite zu stellen. Das Protokoll ist Ende Dezember 2000 in Kraft getreten und eröffnet den Weg der Individualbeschwerde. Einzelne Frauen und Frauengruppen haben so die Möglichkeit den CEDAW-Ausschuss anzurufen und Untersuchungen gegen ihre Regierungen wegen anhaltender Verletzung des Abkommens in Gang zu setzen. Der Ansatz der Frauen-Menschenrechte hat wesentlich dazu beigetragen, der Norm der Interdependenz und Unteilbarkeit von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Menschenrechten internationale Anerkennung zu verschaffen (vgl. Hamm 1999: 441).

### Absolute vs. geteilte Souveränität

In enger Verbindung mit dem zuvor genannten Punkt steht der Unwille von Nationalstaaten, Souveränität abzuge-

ben. Manche Beobachter halten ein sanktionsbewehrtes Recht mit völkerrechtlicher Geltung gegenüber allen Staaten, und dessen Durchsetzung gegenüber nationalen Instanzen für eine grundlegende Voraussetzung einer globalen politischen Ordnung: Ein nur loses Netz von über 200 Nationalstaaten könne dagegen keine Handlungsfähigkeit gewinnen, sei kein geordnetes System globaler Steuerung. Ein erfolgreiches Regieren auf der globalen Ebene im Sinne einer Global Governance benötige zumindest ein teilweise globales Gewaltmonopol.<sup>43</sup> Ob jedoch global eine Bereitschaft vorhanden ist, Global Governance als ein System von Normen und Regeln zu institutionalisieren, das die prinzipiell vorrangige Souveränität von Staaten ablöst, ist zur Zeit fraglich. Aus Sicht des heutigen Völkerrechts – ausgehend vom Westfälischen Frieden – ist die nationale Souveränität Ausgangspunkt und Grundlage jeglichen Vertragsrechts, Gewohnheitsrechts oder Allgemeiner Rechtsprinzipien auf der internationalen Ebene. Darauf beziehen sich nicht nur die USA; vor dem Hintergrund der Dekolonialisierung halten auch die Staaten der Dritten Welt an ihrer nationalen Souveränität fest. Auch bei internationalen Institutionen handelt es sich bislang v. a. um Kooperation und Koordination von *Staaten*, internationale Organisationen haben selbst nur selten Gesetzgebungsgewalt.

So wundert es nicht, dass dieses Thema Dissens provoziert: Die einen betrachten die staatliche Souveränität als zunehmend obsolet werdendes Element des Völkerrechts, das zumal häufig als Mittel staatlicher Macht- und Blockadepolitik missbraucht wird und auch den Schutz individueller Selbstbestimmung vereitelt. Andere dagegen verstehen staatliche Souveränität als zumindest in absehbarer Zukunft unverzichtbaren Bestandteil einer Global Governance, der vor allem dem Schutz schwacher vor mächtigen Staaten dient und insofern ein wesentliches Moment von Demokratie in den internationalen Beziehungen verbürgt. Aus dieser Sicht ist die Ambivalenz des Völkerrechts kein vermeidbarer Mangel, sondern sachlich begründet und in jedem konkreten Fall auszutarieren. Staaten, die außer ihrer Souveränität wenig in die Waagschale zu werfen haben, seien (partielle) Souveränitätsverzicht nicht ohne entsprechende und nachhaltige Kompensation abzuverlangen. Gleichwohl erkennt auch diese Position an, dass sich das Verständnis und die Inanspruchnahme von Souveränität in der Staatenpraxis in einem andauernden und tiefgreifenden Wandel befindet. Real ist dies bereits in der Europäischen Union zu beobachten und auch außerhalb Europas sind Formen „geteilter Souveränität“ in Zukunft denkbar. Einige gehen sogar so weit, nationale Souveränität heute zu definieren als „to be in a good standing with the international community“ (Chayes und Chayes 1998).

Zudem erscheint es sinnvoll, zwischen interner und externer Souveränität zu unterscheiden (Reinicke und Witte

<sup>42</sup> Vgl. die in den anderen Kapiteln dieses Berichtes diskutierten internationalen Verträge (wie z. B. das Übereinkommen über biologische Vielfalt in Kapitel 7.3.2 dieses Berichtes).

<sup>43</sup> Vgl. Hauchler (1999), der eine Aufteilung des nationalstaatlichen Gewaltmonopols in funktionelle Teilmonopole auf die subsidiär gestaffelten Ebenen der nationalen und internationalen Politik vorschlägt.

1999, Messner 1998b). Hat in früherer Zeit die Einschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit in erster Linie die externe Souveränität (also das Verhältnis zu anderen Staaten) betroffen, so besteht die neue Qualität der Globalisierung darin, dass sich nicht nur die Interdependenzen und wechselseitigen Verwundbarkeiten zwischen den Staaten verdichten, sondern auch die interne Souveränität der Regierungen (de facto) in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern in Frage gestellt wird. Die interne Souveränität bezieht sich auf das Verhältnis des Staates zu den privaten Akteuren einer Gesellschaft (Wirtschaft oder Zivilgesellschaft) und die Überordnung des Staates gegenüber allen anderen Akteuren innerhalb eines Staatsgebietes. Anknüpfend an Max Weber impliziert die interne Souveränität des Nationalstaates dessen Fähigkeit als Souverän, nach innen auf seinem Territorium alle politischen, sozialen und ökonomischen Probleme regeln zu können. Genau diese Spielräume der Regierungen, Politiken zur souveränen Gestaltung der Gesellschaft und zur Lösung von Problemen innerhalb der Staatsgrenzen formulieren und umsetzen zu können, schränkt die Globalisierung ein. Daher kann das „Pooling“ von externen Souveränitäten eben auch im Interesse des Nationalstaates sein, wenn auf diese Weise Probleme, die auch das eigene nationale Territorium betreffen, besser gelöst werden können und damit auch die interne Souveränität gestärkt wird.

#### **Empfehlung 10-11 Stärkung des Völkerrechts<sup>44</sup>**

*Bundestag und Bundesregierung werden aufgefordert, überall dort, wo es bereits rechtsverbindliche völkerrechtliche Normen gibt, mit den zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Mitteln auf ihre Um- und Durchsetzung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene hinzuwirken. Dies ist die Voraussetzung dafür, durch rechtsverbindliche und durchsetzbare Normen langfristige und stabile Garantien für soziale, ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards zu schaffen.*

*Außerdem sollte sich die Bundesregierung für die Einführung eines Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) einsetzen, durch das die Untersuchung und quasi-richterliche Entscheidung von Individualbeschwerden durch einen Sachverständigenausschuss ermöglicht werden soll.*

### **10.2.3 Good Global Governance und das Nord-Süd-Verhältnis**

#### **10.2.3.1 Globale Strukturpolitik: Entwicklungspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung**

Im Kontext der Globalisierungsdebatte tauchte Ende der 90er Jahre ein neuer Begriff auf, welcher der Entwick-

lungspolitik neue Aufgaben und Prioritäten zuwies: globale Strukturpolitik. Die rot-grüne Koalitionsregierung machte ihn zum ordnungspolitischen Leitbild einer „globalen nachhaltigen Entwicklung“.<sup>45</sup> Dieses Leitbild geht von der Prämisse aus, dass die globalen Herausforderungen, vor denen sich in der „globalen Risikogesellschaft“ (Beck 1997) keine Gesellschaft drücken kann, nur durch eine neue multilaterale Kooperationskultur (sprich Global Governance) gemeistert werden können. Für die Entwicklungspolitik bedeutet globale Strukturpolitik stichwortartig:

Entwicklungspolitik muss auf die Veränderung interner und internationaler Strukturen abzielen. Die Hauptverantwortung für entwicklungsfördernde Strukturreformen tragen die Entwicklungsländer selbst, für Reformen der internationalen Finanz- und Handelsstrukturen aber die OECD-Länder, die das Sagen in der Weltwirtschaft haben.

Das Leitbild der „globalen nachhaltigen Entwicklung“ verlangt die Konzentration der knappen Mittel auf Bereiche, in denen es um die Lösung globaler Probleme mit hoher Risikostreuung geht, vor allem auf die Armutsbekämpfung, die Eindämmung der Umweltzerstörung und auf die friedenssichernde Konfliktprävention. Das BMZ orientiert sein Konzept der globalen Strukturpolitik an vier Zieldimensionen: soziale Gerechtigkeit – wirtschaftliche Leistungsfähigkeit – ökologisches Gleichgewicht – politische Stabilität. International wurden im Rahmen der Weltkonferenzen der 90er Jahre und beim Millenniumsgipfel 2000 sieben internationale Entwicklungsziele vereinbart (s. Kasten 10-5).

Aus globaler Perspektive ist es geboten, auch in den Schwellenländern mit einem wachsenden Energieverbrauch in regenerative Energiesysteme und in Umwelttechnologie zu investieren. Ohne Mitwirkung der Schwellen- und Transformationsländer kann es keine Lösung der globalen Umweltprobleme, kein Migrationsregime zur Steuerung internationaler Wanderungsbewegungen und keine stabile Friedensordnung geben. Diese Mitverantwortung setzt allerdings auch voraus, dass ihre Rolle in den internationalen Organisationen aufgewertet wird.

Die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sollte stärker als bisher regionale Kooperationsprojekte unterstützen, um regionale Problemlösungskapazitäten aufzubauen und überforderte globale Organisationen (wie das gesamte UN-System) zu entlasten. Das Prinzip der Subsidiarität erfordert die Stärkung regionaler Organisationen. Diese Forderung ist auch von Vordenkern der „Gruppe 77“ zu hören (vgl. Bello 2001).

<sup>44</sup> Vgl. hierzu auch das abweichende Minderheitenvotum der CDU/CSU-Fraktion in Kapitel 11.

<sup>45</sup> Vgl. Wiczorek-Zeul (1999) und die Aufsätze in Heinrich-Böll-Stiftung (2001). Vgl. aber auch die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion „Eine internationale Soziale Marktwirtschaft als Grundmodell für eine globale Struktur- und Ordnungspolitik – Chancen und Risiken der Globalisierung der Weltwirtschaft für die Entwicklungsländer (BT-Drs. 14/1960) sowie die Antwort der Bundesregierung dazu (BT-Drs. 14/3967) (Deutscher Bundestag 1999 und 2000).

## Kasten 10-5

**Sieben internationale Entwicklungsziele für das 21. Jahrhundert**

- Halbierung des Anteils der in absoluter Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015;
- Universale Grundschulbildung in allen Ländern bis zum Jahr 2015;
- Nachweisliche Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau und zur Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung durch die Beseitigung des Gefälles in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen bis zum Jahr 2005;
- Senkung der Sterblichkeitsraten bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel und
- Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel, jeweils zwischen 1990 und 2015;
- Zugang – über das System für die gesundheitliche Grundversorgung – zur Reproduktivgesundheitsfürsorge für alle Personen im entsprechenden Alter so bald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015;
- Weitere Umsetzung der nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis zum Jahr 2005, um zu gewährleisten, dass der gegenwärtige Trend, der auf einen Schwund an Umweltreserven hinausläuft, bis 2015 auf globaler wie nationaler Ebene effektiv umgekehrt wird.

Nach BMZ 2001c: XVI (Quelle: OECD – DAC 1996).

Entwicklungspolitik muss wieder die Handlungsfähigkeit der Staaten stärken, nachdem der neo-liberale „Washington Konsensus“ nicht nur zum Abbau eines lähmenden Interventionismus geführt hat, sondern auch ihre Fähigkeit geschwächt hat, konstruktiv mit den eigenen Problemen und mit dem Globalisierungsdruck umzugehen. „Capacity building“ setzt „Institution building“ voraus.

Nicht nur schrumpfende Entwicklungsetats, sondern auch Einsichten, wie Fähigkeiten zur kooperativen Problemlösung aufgebaut werden können, verlangen die Suche nach neuen Formen von Public-Private-Partnership (PPP). Ohne die finanziellen und organisatorischen Ressourcen der weltweit agierenden „Multis“ und ohne das Engagement der zunehmend transnational organisierten NGOs ist die Lösung vieler Weltprobleme nicht mehr möglich. Zivilgesellschaftliches Engagement ist nicht nur eine demokratische Tugend, sondern bringt auch eine Menge Sachkunde und Bewegung in die Politik. Globale Politiknetzwerke nach dem Muster der „World Commission on Dams“ (vgl. Kapitel 10.3.3), die Staaten, internationale Organisationen, Unternehmen und NGOs an den Verhandlungstisch brachte, sind ein neues Modell für das „Regieren jenseits der Staaten“.

In der Entwicklungszusammenarbeit sollten Frauengruppen und andere NGOs, die sich in ihrem jeweiligen Kontext für die Ziele der IV. Weltfrauenkonferenz der UN in Peking einsetzen, gefördert werden. Dies gilt besonders für Frauen im Nahen Osten, in Asien und im subsaharischen Afrika, die sich mit fundamentalistischen Angriffen auf Frauen- und Menschenrechte auseinandersetzen müssen. Generell ist es für Gruppen von Frauen in Armenvierteln, Migrantinnen oder kleine lokale Projekte (vgl. Kortendiek 2001) schwierig, z. B. Räume, Aktivitäten oder auch die Flugreise zu internationalen Konferenzen zu finanzieren, sie haben zudem geringen Zugang zu or-

ganisationsrelevanten Ressourcen wie Geld, Wissen oder internationaler Kommunikation, z. B. dem Internet.

Globale Strukturpolitik bewegt sich nicht auf einer Nord-Süd-Einbahnstraße, sondern verlangt allen Gesellschaften Bewusstseins- und Verhaltensänderungen ab. Die Menschen und Staaten des Nordens müssen erkennen, dass sie für die Probleme in scheinbar entfernten Regionen, die ihnen die Globalisierung näher bringt, sowohl mitverantwortlich als auch von ihren Folgen betroffen sind.

Die Hegemonie eines Kartells der Reichen und Mächtigen ist unvereinbar mit einer neuen internationalen Kooperationskultur. Die Staatenmehrheit aus der Dritten Welt wird nur dann zu kooperativen Problemlösungen (z. B. in der Umweltpolitik) bereit sein, wenn ihr erstens mehr Gleichberechtigung in internationalen Verhandlungsprozessen und in wichtigen internationalen Organisationen zugestanden wird, und wenn sie zweitens an den Handels- und Wohlstandsgewinnen, die aus der Globalisierung resultieren, angemessen beteiligt wird.

Eine globale Strukturpolitik verlangt nicht nur eine Reorientierung der Entwicklungspolitik und Reorganisation der Entwicklungsverwaltung, sondern auch eine Ausrichtung der Gesamtpolitik auf die Herausforderungen der Globalisierung und ihrer Risiken. Regieren im 21. Jahrhundert muss anders organisiert werden als zuvor: Die nationale Entwicklungspolitik muss besser als bisher mit der europäischen und globalen Ebene koordiniert und vernetzt werden. Globale Strukturpolitik heißt mehr Koordination von Akteuren und mehr Kohärenz von Politikbereichen.

Die Entwicklungspolitik kann ihren erweiterten Aufgabenkatalog nur dann erfüllen, wenn sie als politische Querschnittsaufgabe konzipiert wird, also zusammen mit der Außen- und Menschenrechtspolitik, der Handels- und Finanzpolitik, der Umwelt- und Agrarpolitik in eine

kohärente Gesamtpolitik eingebunden wird (s. Empfehlung 10-2). Voraussetzung dazu wäre, dass die unproduktiven Ressortrivalitäten überwunden werden und das Bundeskanzleramt seine Richtlinienkompetenz und Koordinierungsfunktion auch auf den angeblich „weichen“ Politikbereich der Entwicklungspolitik ausdehnt oder die Federführung des BMZ bei entwicklungspolitisch relevanten Vorhaben und Entscheidungen stärkt.

In dieser Legislaturperiode sind bereits wichtige Schritte zur Neuausrichtung der Entwicklungspolitik im Sinne in-

ternationaler Strukturpolitik geleistet worden, zum Beispiel im Rahmen des Aktionsprogrammes 2015 (s. Kasten 10-6). Das BMZ hat die Federführung in wichtigen strukturbildenden Politikfeldern wie z.B. der EU-Entwicklungspolitik erhalten, es ist im Bundessicherheitsrat mit einem Sitz vertreten, eine neue entwicklungspolitische Regelprüfung soll die Kohärenz sichern. Auf multilateraler Ebene wurden ebenfalls wichtige Reformschritte eingeleitet, wie die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer und die verstärkte Armutsorientierung der Bretton-Woods-Institutionen.

Kasten 10-6

### Die zehn vorrangigen Ansatzpunkte des Aktionsprogramms 2015

1. Wirtschaftliche Dynamik und aktive Teilhabe der Armen erhöhen:

Unterstützung wirtschaftlicher Reformen in den Partnerländern, Maßnahmen zur Entwicklung unternehmerischer Fähigkeiten sowie die Verbesserung von Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten;

2. Das Recht auf Nahrung verwirklichen und Agrarreformen durchführen:

Unterstützung von Maßnahmen zum zügigen Abbau des europäischen und internationalen Agrarprotektionismus, Agrar- und Bodenreformen;

3. Faire Handelschancen für die Entwicklungsländer schaffen:

Einsatz für eine neue umfassende WTO-Verhandlungsrunde (u. a. Abbau der Importzölle der Industrieländer für weiterverarbeitete Rohprodukte) und für Verbesserungen des Allgemeinen Präferenzsystems der EU;

4. Verschuldung abbauen – Entwicklung finanzieren:

Einsatz für eine zügige Umsetzung der HIPC-Entschuldungsinitiative sowie für die Stärkung der internationalen Finanzarchitektur und den Ausbau leistungsfähiger Finanzsysteme in den Entwicklungsländern;

5. Soziale Grunddienste gewährleisten – Soziale Sicherung stärken:

Unterstützung sozialer Sektorreformprogramme (insb. zum Bildungs- und Gesundheitswesen), des Zugangs von Entwicklungsländern zu lebensnotwendigen Medikamenten und der Bekämpfung von HIV/AIDS;

6. Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen sichern – Intakte Umwelt fördern:

Unterstützung der nachhaltigen und armutsmindernden Bewirtschaftung von Wasserressourcen sowie die Energieversorgung netzferner armer ländlicher Gebiete auf der Grundlage erneuerbarer Energien;

7. Menschenrechte verwirklichen – Kernarbeitsnormen respektieren:

Unterstützung von Partnerregierungen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Verwirklichung aller Menschenrechte sowie eines funktionsgerechten Beschwerdemechanismus für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte;

8. Gleichberechtigung der Geschlechter fördern:

Unterstützung der Grundbildung von Mädchen und Frauen sowie der Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangs- und Kinderprostitution;

9. Beteiligung Armer sichern – Verantwortungsvolle Regierungsführung stärken:

Unterstützung der Erarbeitung nationaler Armutsstrategien in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft sowie von Demokratisierungsprozessen in den Partnerländern zur Verbesserung der politischen Teilhabe;

10. Konflikte friedlich austragen – Menschliche Sicherheit fördern:

Förderung von Krisenprävention, friedlicher Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung.

Quelle: BMZ 2001c: 72.

### **Empfehlung 10-12 Entwicklungspolitische Global Governance**

*Die Bundesregierung wird dazu aufgefordert, Entwicklungspolitik noch stärker als bisher im Sinne einer internationalen Strukturpolitik zu konzipieren. Sie soll im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit politische Strategien stärken, die darauf abzielen, die internationalen Rahmenbedingungen für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu verbessern. Die bei den Weltkonferenzen der 90er Jahre und beim Millenniumsgipfel 2000 vereinbarten internationalen Entwicklungsziele (s. Kasten 10-5) müssen umgesetzt werden, insbesondere das Ziel, den Anteil extrem armer Menschen an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Das ressortübergreifende „Aktionsprogramm 2015“ der Bundesregierung ist ein erster Ansatzpunkt, den es weiter zu konkretisieren und umzusetzen gilt (s. Kasten 10-6). Das Aktionsprogramm strebt soziale, wirtschaftliche, politische und ökologische Strukturveränderungen auf internationaler Ebene an, es geht aber auch um notwendige Reformen in den Ländern selbst und bei uns in Deutschland. Maßnahmen zur Schaffung fairer Handelschancen für die Entwicklungsländer, zum weiteren Abbau der Verschuldung und zur Stärkung der Kapazitäten von Entwicklungsländern sowie zur verbesserten Finanzierung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (sowohl zur schrittweisen quantitativen Erhöhung der Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit anhand konkreter Zeitpläne sowie zur Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente, vgl. dazu genauer Empfehlung 2-15ff. und Kasten 7-8) müssen voran gebracht werden.*

#### **10.2.3.2 Eine Sicht aus dem Süden**

In der Enquete-Kommission wurden auch Positionen aus dem Süden vorgetragen und kontrovers diskutiert, die von vielen NGOs und auch von Regierungen von Entwicklungsländern getragen werden. Sie sehen die Wirkungen der Globalisierung und die Entwicklung der globalen Institutionen – vor allem IWF, Weltbank und WTO – sehr viel kritischer als das in den industrialisierten Ländern üblich ist und stehen auch dem Konzept der Global Governance skeptisch bis ablehnend gegenüber (vgl. etwa Bello 2001, Khor 2000, Anderson 1999). Diese Positionen sollen im Folgenden vorgestellt werden, ohne dass diese von der Gesamtheit der Kommission unterstützt würden.

Aus dieser Sicht gab es im Verhältnis zwischen den entwickelten Industrieländern und den meisten Entwicklungsländern nach der Befreiung letzterer aus kolonialer Abhängigkeit nur eine kurze Phase des Fortschritts, in der auch die Industrieländer die Notwendigkeit einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung anerkannten, die stärker auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtet sein sollte. Seit Mitte der 70er Jahre sei diese Phase aber durch einen Prozess der Unterordnung des Südens unter die Interessen des Nordens ersetzt worden, der bis heute anhalte und in den letzten Jahren noch intensiviert worden sei. Er habe mit der Demontage der Entwicklungskonzeption der Vereinten Nationen begon-

nen, sich über die Strukturanpassungsprogramme des IWF fortgesetzt und mit der Errichtung einer Welthandelsorganisation Mitte der 90er Jahre einen neuen Umsetzungsmechanismus erhalten. Dabei sei insbesondere der IWF zur obersten wirtschaftspolitischen Aufsichtsinstanz des Nordens gegenüber dem Süden umfunktioniert worden.

Im Ergebnis dieser Unterordnung des Südens unter die Interessen des Nordens habe die schnelle Öffnung für den internationalen Handel und Kapitalverkehr in vielen Entwicklungsländern große Teile der Landwirtschaft, des Handwerks und der heimischen Industrie ruiniert, Hunderte von Millionen Menschen in die Armut getrieben und die sozialen Verhältnisse in bislang nicht da gewesener Weise polarisiert. Mit der Institutionalisierung der Freihandelsideologie – der mit guten Gründen keines der heutigen Industrieländer in der Phase seiner Entwicklung gefolgt sei – in der WTO solle diese Unterordnung jetzt weiter vertieft werden. Die Konstruktion der globalen Institutionen mache sie – beim IWF und der Weltbank schon durch die Verteilung der Stimmrechte, in der WTO durch die erdrückende personelle und technische Übermacht der Industrieländer – faktisch zu einem Instrument des Nordens gegenüber dem Süden. Von Demokratie, wie sie in Institutionen mit globaler Verantwortung erforderlich sei, könne daher keine Rede sein. Im Gegenteil, in den letzten Jahren habe sogar das Konzept der militärischen Durchsetzung der Interessen des Nordens eine neue Akzeptanz gewonnen. Die Hierarchisierung der globalen Institutionen habe eine besondere Zuspitzung in den G7/G8 Gipfeltreffen gefunden, in denen die globalen Führungsmächte sich abstimmten. Aus dieser Perspektive erscheinen die aktuell diskutierten Reformen von IWF und Weltbank und auch das Konzept Global Governance vor allem als der Versuch, die bestehenden Verhältnisse angesichts zunehmender weltwirtschaftlicher Instabilitäten, großer und in immer schnellerem Tempo ablaufender Finanz- und Wirtschaftskrisen und unübersehbar wachsender Kritik und sozialer Bewegungen gegenüber den zunehmend als undemokratisch und ungerecht empfundenen Zuständen zu stabilisieren und die hierarchischen wirtschaftlichen und politischen Strukturen des Weltsystems zu erhalten. Ein Beleg dafür sei etwa, dass der IWF trotz aller Reformprosa und trotz angeblicher Hauptorientierung auf die Bekämpfung der Armut heute gegenüber Argentinien die gleiche neoliberale Konditionalitätenpolitik verfolge wie in der zweiten Hälfte der 80er Jahre gegenüber den asiatischen Krisenländern.

#### **Alternativen: Demokratisierung oder Deglobalisierung ?**

Aus dieser kritischen Einschätzung lassen sich verschiedene politische Schlussfolgerungen ziehen. Sie wurden in der Enquete-Kommission diskutiert und waren auch Gegenstand intensiver Diskussionen auf dem zweiten Weltsozialforum in Porto Alegre im Februar 2002, auf dem die Positionen des Südens in besonderer Weise vertreten waren. Dabei wurden v. a. zwei Alternativen debattiert:

Auf der einen Seite wird gefordert, dass die bestehenden globalen Institutionen von Grund auf demokratisiert werden müssten, wenn sie ihrem Anspruch auf globale Verantwortung gerecht werden sollen. Demokratisierung müsse sich dabei ebenso auf eine Neuverteilung des Stimmrechtes und der Ressourcen in den globalen Institutionen wie auf eine Neuformulierung ihres Auftrages richten, bei dem die Entwicklung der Länder des Südens im Vordergrund stehen müsse. Institutionen wie Weltbank und IWF müssten nicht nur eine angemessenere Kreditversorgung der Länder des Südens sicherstellen, sondern auch durch geeignete Beschränkungen dafür sorgen, dass die internationalen Finanz- und Handelsströme nicht zur Destabilisierung und zu Krisen in den Entwicklungsländern führen.

Auf der anderen Seite wird bezweifelt, dass eine derartige Demokratisierung in absehbarer Zeit politisch gelingen kann und daher eine „De-Globalisierung“ gefordert. Hinter diesem befremdlich klingenden Wort steckt die Vorstellung, dass es angesichts der zementierten Machtverhältnisse in den globalen Institutionen sinnvoll sei, diesen möglichst viel Kompetenz zu entziehen und sie dadurch zu unterlaufen, dass Länder einer Region ohne Rückgriff auf und Aufsicht durch IWF und WTO intensiver wirtschafts- und währungspolitisch zusammenarbeiten, um ihre lokalen und nationalen produktiven Potenziale zu entwickeln und sich vor Handels-, Finanz- und Währungsattacken zu schützen. Eine solche Politik solle sich vor allem auf eine Stärkung des Binnenmarktes ausrichten und politische Rahmenbedingungen setzen, die sozialer Sicherheit, Gerechtigkeit und Solidarität Vorrang vor Markteffizienz und Kostenminimierung verschaffe. Hinsichtlich internationaler Institutionen plädiert diese Position für ein pluralistisches System, d. h. für eine Dezentralisierung und gleichberechtigte Zusammenarbeit verschiedener regionaler Organisationen.

Aus Sicht dieser Globalisierungskritik steht die deutsche Politik nicht vor der Notwendigkeit, sich zwischen diesen beiden Alternativen entscheiden zu müssen: Soweit sie sich der kritischen Einschätzung der bestehenden globalen Institutionen nicht entziehen wolle, könne sie beide Wege als sinnvoll akzeptieren und mit ihren Mitteln unterstützen.

### **10.3 Global Governance als Verstärkung der transnationalen Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren**

#### **10.3.1 Nichtstaatliche Akteure in der Global Governance**

Global Governance meint mehr als nur einen verstärkten intergouvernementalen Multilateralismus. Als ein zweiter Baustein des globalen Regierens gilt die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in das Regieren – auch daher die Rede vom globalen Regieren (Governance) und nicht von globaler Regierung (Government). Dabei ist sowohl an zivilgesellschaftliche als auch an andere private Akteure zu denken. Häufig genannte nichtstaatliche Akteure sind etwa

Verbände wie Gewerkschaften, Industrie-, Arbeitgeber- und Wohlfahrtsverbände sowie Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechts-NGOs, wie Greenpeace, Oxfam oder amnesty international. „NGO“ steht dabei für Non-Governmental Organization, also für Nicht-Regierungsorganisation.

Das Wachstum der Menge der international tätigen NGOs hat Ende der achtziger Jahre einen neuen Höchststand erreicht (s. Abb. 10.1 in Kapitel 10.2.1.6; derzeit existieren ca. 17 000 nichtstaatliche „conventional“ und „other international bodies“ nach dem Yearbook of International Organizations 1999/2000). Der im Rahmen der UNO breit verwendete Begriff „Nicht-Regierungsorganisation“ umfasst generell alle Organisationen, die keine Befugnis zu allgemeinverbindlichen politischen Entscheidungen haben, also eben kein Mandat zu „regieren“. Dies gilt für alle privaten Akteure, Interessengruppen, Wirtschaftsunternehmen oder auch für humanitäre Gruppen wie das Rote Kreuz. Umgangssprachlich werden unter „NGOs“ oft solche umwelt- und entwicklungspolitischen Organisationen verstanden, die sich als Non-Profit-Organisationen weniger für partikulare Interessen ihrer Klientel als für allgemeine Anliegen einsetzen.<sup>46</sup> Aber auch privatwirtschaftliche und profitorientierte „global players“, wie die multinationalen Konzerne, sind nichtstaatliche Akteure, die in Global Governance-Strukturen und -Prozesse eingebunden werden sollen.

Für die Politik stellt sich die Frage, wie die besondere Flexibilität von nichtstaatlichen Akteuren in der Reaktion auf die Dynamiken und Probleme der Weltwirtschaft genutzt und wie die besondere Rolle von gemeinwohlorientierten NGOs beim Ausgleich der de facto geringeren Partizipation auf Seiten der Globalisierungsverlierer gestärkt werden kann. Bislang übernehmen bestimmte NGOs weitgehend allein die Rolle der „Global Opposition“, die das kritische Agenda-Setting übernimmt, also die konkrete Benennung und öffentliche Kritik globaler Probleme, und die das autokratische Gebaren mancher internationaler Organisationen und Staaten in Frage stellt. So trafen sich parallel zum „World Economic Forum“ (WEF) 2002 in New York über 50 000 Menschen zum „Weltsozialforum“ (WSF) in Porto Alegre. Die Formierung einer zivilgesellschaftlichen „Global Opposition“ verweist auf Versäumnisse der konventionellen politischen Akteure und Institutionen bei der Gestaltung des Globalisierungsprozesses. Um in Zukunft friedliche Dialoge in Gang setzen und militante Proteste vermeiden zu können, wäre es sinnvoll, demokratische Foren für den offenen Meinungs austausch mit Adressaten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu schaffen, in deren Rahmen auch Kritik geäußert werden kann. Solche neuen Formen der Partizipation sollen dazu beitragen, den ins Hintertreffen geratenen gesellschaftlichen Gruppen Mitsprachemöglichkeiten und die Teilhabe an Global Governance zu verschaffen.

<sup>46</sup> Im Folgenden wird vorwiegend breit von „nichtstaatlichen Akteuren“ gesprochen. Wenn ausschließlich gemeinwohlorientierte NGOs gemeint sind, wird dies gekennzeichnet.

Kasten 10-7

### Die Globalisierung der Demokratie

„Ist die Globalisierung zu beherrschen? Oder können wir in einem ersten Schritt eine globale zivile Gesellschaft aufbauen? Bis vor kurzem suchte man umsonst nach einem globalen „wir, das Volk“, das vertreten werden konnte. Das ändert sich jetzt. Es gibt eine andere Internationalisierung, einen Kern, um den sich ein globales Staatswesen bilden kann. Eine wirksame Global Governance zur Eindämmung der Auswüchse des globalen Marktes gibt es noch nicht; der internationale Aktivismus seitens NGOs hat jedoch überraschende Erfolge erzielt. Menschen, denen am Wohl der Öffentlichkeit liegt, setzen sich dafür ein, auf globaler Ebene das übliche zivile Gleichgewicht, das in demokratischen Nationen besteht, nachzubilden. Hier einige Beispiele:

- eine junge Frau namens Jody Williams, gründete mit Hilfe einer Prinzessin (die inzwischen leider verstorben ist) eine weltweite Bürgerbewegung für ein Verbot von Landminen, die tatsächlich zu einem Vertrag führt;
- ein Visionär aus Bangladesh, Mohammed Yunus, entwickelt eine Idee hinsichtlich Kleinstkrediten, in deren Rahmen Frauen in Ländern der Dritten Welt Mikrokredite erhalten, mit deren Hilfe sowohl Unternehmen gegründet als auch Frauen aus der traditionellen Abhängigkeit befreit werden; (...)
- Frauengruppen in aller Welt treffen sich in Peking in einer Demonstration internationaler Solidarität; sie fordern nichts von den Regierungen und alles von den Institutionen der Zivilgesellschaft, die durch ihre Aktionen gestärkt werden (...)
- Bürgergruppen nutzen Mittel wie das „Good Housekeeping Seal“ zur Unterstützung sicherer Fischfangmethoden („dolphin-safe tuna“) und Teppichproduktion ohne Kinderarbeit (Rugmark), während Studenten an der Duke University eine Bewegung starten, die sicherstellen soll, dass die Sportausrüstung für den Campus nicht in kinderausbeutenden Betrieben hergestellt wird; (...)

Alle diese Aktivitäten weisen darauf hin, dass wir in eine neue Ära eintreten, in der globale Märkte und servile Regierungen nicht länger allein das Geschick der Welt planen.“

Quelle: Benjamin R. Barber 2000 (Übersetzung Deutscher Bundestag).

### 10.3.2 Fragen der demokratischen Legitimität

#### Die demokratische Legitimität nichtstaatlicher Akteure

Oft wird kritisiert, dass nichtstaatliche Akteure keine demokratische Legitimität im streng staatstheoretischen Sinne hätten. In der Tat haben sie kein formelles Mandat, das aus allgemeinen, freien und geheimen Wahlen hervorgegangen wäre. Auch intern sind Nicht-Regierungsorganisationen nicht generell demokratisch strukturiert, oft besteht auch keine Transparenz hinsichtlich ihrer Finanzierung. Und selbst da, wo sie sich auf eine große Mitgliederbasis oder auf hohe und durch Meinungsumfragen belegte Akzeptanz in der Gesellschaft stützen können, repräsentieren sie letztlich nur sich selbst bzw. das Anliegen ihrer Unterstützer. Insofern besteht kein Anspruch für nichtstaatliche Akteure, an (zwischen)staatlichen Entscheidungen formell gleichberechtigt beteiligt zu sein; sie erheben diesen Anspruch aber auch gar nicht (Beisheim 1997, Wahl 2001). Vielmehr agieren etwa der BDI oder Greenpeace als Interessengruppen für ihre Sache und versuchen, im Sinne eines pluralistischen Wettstreits auf die Politik Einfluss zu nehmen. Neu daran ist, dass sich heute zuvor eher unterrepräsentierte Interessen, wie etwa menschenrechts-, umwelt-, entwicklungspolitische Interessen, stärker artikulieren, während wirtschaftspolitische Interessen schon länger bei den internationalen Institutionen präsent sind.

Frauen sollten in den Führungsgremien von nichtstaatlichen Gruppen deutlich besser repräsentiert sein.<sup>47</sup> Mehr als zehn Prozent der beim Wirtschafts- und Sozialrat der UNO akkreditierten NGOs sind mittlerweile Frauen-NGOs. Lokale, nationale, regionale und internationale Frauen-NGOs sind recht eng miteinander verknüpft. Mit dem „Caucus-System“ hat die Frauenbewegung einen Verhandlungsmechanismus internationaler NGO-Politik hervorgebracht, der als eine Art Vermittlung zwischen den Basisbewegungen und den offiziellen Verhandlungssystemen zu verstehen ist.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> So lässt sich etwa selbst bei den NGOs im Forum Menschenrechte eine mangelhafte Partizipation von Frauen an den Entscheidungsstrukturen in deutschen NGOs exemplarisch aufzeigen: fünf von 23 Organisationen sind reine Frauenorganisationen; zwei von 18 gemischtgeschlechtlichen Organisationen haben keine Frauen in den Führungsgremien; acht weitere Organisationen haben einen Frauenanteil in den Führungsgremien von zum Teil deutlich weniger als – den bei der parlamentarischen Repräsentation in Deutschland erreichten – 30 Prozent; fünf Organisationen haben einen Frauenanteil in den Führungsgremien zwischen ca. 30 Prozent und 50 Prozent; drei Organisationen haben einen Frauenanteil in den Führungsgremien von 50 Prozent und mehr; im Forum Menschenrechte selbst beträgt die Quote der Frauen knapp 40 Prozent (vgl. Ruppert 2002, vgl. auch Meyer und Prügl 1999, Wichterich 2001).

<sup>48</sup> Der Begriff „Caucus“ bezeichnet eine Versammlung, die sich mit einem bestimmten Thema befasst und für alle Interessierten offen ist. Das „Caucus-System“ soll vor allem als Gremium der Absprache von Lobby-Aktivitäten und Aktionen dienen (Holthaus und Klingebiel 1998: 55).

Als öffentliches Forum der Beratung soll dieses Caucus-System nicht nur die interne Koordinierung des politischen Prozesses erleichtern, sondern vor allem auch die Transparenz von Verhandlungsprozessen gegenüber der eigenen Basis erhöhen und die Legitimationsbasis der Vertreterinnen von Frauen-NGOs in Regierungsverhandlungen verbreitern.

### **Stärkung der Legitimität politischer Systeme durch nichtstaatliche Akteure**

Nach wie vor beruht demokratische Legitimation auf der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger, Körperschaften und anderer Institutionen am Zustandekommen der Gesetze, die sie betreffen. Freilich traf und trifft die Umsetzung dieser Volkssouveränität schon immer auf konzeptionelle und praktische Schwierigkeiten. Faktisch ist es in allen bestehenden liberaldemokratischen Systemen mediativiert durch Verfahrensregeln und Institutionen, wie der Wahl politischer Parteien. In einem komplexen System von Global Governance besteht nun die Gefahr, dass solche vorwiegend nationalen Verfahren in ihrer Bedeutung weiter sinken. Schon heute empfinden viele Bürgerinnen und Bürger das ihnen zustehende Wahlrecht als nicht mehr politisch relevant; Zeichen dafür ist die wachsende Zahl von Nicht- oder Stimmungswählern. In der Tat könnten nationale Wahlen insbesondere in kleineren Staaten im Zuge der Globalisierung auf die Bedeutung von Lokalwahlen zurücksinken. Global Governance könnte damit zunehmend zu einer autokratisch verselbständigten Expertokratie werden und den Weg zu einer weltweiten Oligarchie der Besitz- und Bildungseliten ebnen. Gesellschaftliche Gruppen könnten dazu beitragen, diesen Tendenzen entgegenzuwirken.

Nichtstaatliche Akteure erfüllen mit ihrem Engagement in einem System von „Checks and Balances“ eine wichtige demokratische Funktion. Dies ist besonders wichtig, wenn man davon ausgeht, dass das „Herauswachsen“ (J. Habermas) ökonomischer Prozesse und Strukturen aus dem Rahmen des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung zu einem Demokratiedefizit führt. Gerade mit Blick auf internationale Verhandlungen besteht eine gravierende Partizipationslücke: Unter den gegenwärtigen Bedingungen sind internationale Entscheidungsprozesse häufig undurchsichtig, u. a. für die Öffentlichkeit, aber auch für die dafür demokratisch legitimierten Akteure, die Parlamente, und selbst für die Administrationen und Regierungen. In diesem Demokratievakuum können NGOs dazu beitragen, Entscheidungsprozesse öffentlicher und transparenter zu machen. Als alleinige Legitimationsressource reichen sie jedoch nicht aus: Im komplexen Institutionengefüge auf den verschiedenen Ebenen einer Global Governance sehen die meisten NGOs ihre Rolle bei Monitoring, Information, Konsultation und kritischem Dialog – gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen treffen sollten letztlich auch zukünftig nur entsprechend demokratisch legitimierte Akteure (vgl. Birle 2002 und Beiträge in Brunnengräber u. a. 2001).

Zivilgesellschaftliche Gruppen stellen schon im nationalen politischen System eine größere Öffentlichkeit her und bie-

ten demokratische Beteiligungsformen. Dieses bürgerschaftliche Engagement sollte ihnen auch im Rahmen einer Global Governance ermöglicht werden, zum Beispiel durch einen freieren Zugang zu den Akten und Verhandlungen von internationalen Organisationen oder rechtsförmlich ausgestattete Eingaben- und Auskunftsrechte ihnen gegenüber, vergleichbar den Petitionen oder den parlamentarischen Anfragen auf nationaler Ebene. Wünschbares Ziel wäre, dass die bereits bestehenden weltweiten Zusammenschlüsse nichtstaatlicher Akteure sich schrittweise intern demokratisieren und mit der zusätzlichen Legitimität gewählter Vertreter und abgestimmter Positionen Agenda-Setting und Problemlösungsvorschläge in ein System der Global Governance einbringen könnten.

### **10.3.3 Herausbildung neuer Kooperationsformen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren**

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

Zunächst gibt es schon langjährige und gute Erfahrungen im Bereich von *Beratungsverfahren*. Dies gilt für nationale und internationale Entscheidungsprozesse. Auch in internationalen Institutionen wie der OECD, WTO, IWF und Weltbank werden nichtstaatliche Akteure bereits gehört. In manchen Organisationen ist diese Einbindung sogar institutionalisiert. So existiert in der OECD ein Beirat der Unternehmenseite (BIAC),<sup>49</sup> dem ein Beirat der Gewerkschaftsseite (TUAC)<sup>50</sup> gegenübersteht. Bei den Vereinten Nationen können sich internationale NGOs über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) für Verhandlungen akkreditieren, bei dem auch seit 1948 der Council for Non Governmental Organisations (CONGO) angesiedelt ist. Bei der Weltbank gibt es seit 1981 ein NGO-Komitee. Die reelle Bedeutung dieser Foren ist jedoch sehr unterschiedlich. Der Politikdialog mit NGOs kann für (zwischen-)staatliche Institutionen vielfältige Vorteile haben: die Abschöpfung von Expertise und Problemlösungskompetenz, die Legitimierung der eigenen Politik und die Stärkung der eigenen Position gegenüber anderen Regierungen oder zwischenstaatlichen Organisationen sowie auch die Früherkennung von gesellschaftlichen Problemen und sozialem Protest. Um die Perspektive nicht auf die Instrumentalisierung der NGOs zu verengen, ist für die Vision einer zukünftigen demokratischen Global Governance auch der öffentliche Protest außerhalb der Institutionen wichtig (vgl. Altvater und Brunnengräber 2002).

<sup>49</sup> Business and Industry Advisory Committee.

<sup>50</sup> Trade Union Advisory Committee.

Eine aktuell diskutierte Idee, wie diese Konsultationsverfahren im Rahmen einer Global Governance ausgebaut werden könnten, bezieht sich auf *Politiknetzwerke* und Formen der Netzwerksteuerung (vgl. Reinicke u. a. 2000, Wolf 2001). Hier geht es darum, verschiedene Akteure an „Runden Tischen“ zusammenzubringen und Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft zu bauen, oft unter Mithilfe von internationalen Organisationen.<sup>51</sup> Gemeinsam erarbeiten diese Akteure Vorschläge für Problemlösungen, die dann auf nationaler Ebene aufgegriffen, parlamentarisch legitimiert und umgesetzt werden können. Netzwerke sollen so das Verhandeln globaler Regeln und Standards erleichtern, denn das bei der Behandlung globaler Probleme vorhandene Konfliktpotenzial ist nur über die systematische Einbindung aller Konfliktparteien bzw. „Stakeholders“ zu entschärfen. Außerdem können Netzwerke bei der Produktion und Verbreitung von Wissen hilfreich sein und innovative Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Abkommen erarbeiten. Schließlich schaffen Netzwerke auch Vertrauen unter den Beteiligten als Basis für jede effektive Kooperation, sorgen für mehr Transparenz in der internationalen Politik und können die Partizipationslücke im Bereich globaler Politik verkleinern. Aber auch Politiknetzwerke könnten zu Demokratieproblemen führen, wenn die Herausbildung neuer globaler Machtstrukturen und die dort getroffenen politischen Entscheidungen nicht mehr hinreichend mit den Menschen vor Ort verbunden sind.

Bei der *Implementation* beschlossener Politiken sind nichtstaatliche Akteure schon heute hilfreich. Die Vorteile aus staatlicher Sicht bestehen darin, dass zum Beispiel die sog. „technischen“ NGOs im Entwicklungsbereich oder auch privatwirtschaftliche Unternehmen in Einzelbereichen über spezielle Expertise verfügen, besseren Zugang zu bestimmten Zielgruppen haben, die Anerkennung von staatlichen Projekten gegenüber Zielgruppen und der Öffentlichkeit erhöhen könnten und zudem meist kosteneffizienter arbeiten. Dafür erhalten sie Zugang zu zusätzlichen Finanzressourcen und erfahren ggf. auch eine Aufwertung in der Öffentlichkeit bzw. auf dem Spenden- und Zuschussmarkt. In diesem Sinne können solche „Public Private Partnerships“ meist produktiv und zu beiderseitigem Nutzen verlaufen.<sup>52</sup> Ebenso kann bei der Evaluation von Projekten das kritische Potenzial von NGOs genutzt werden. Kritiker sehen jedoch eine rein technische Einbindung von NGOs ohne die Möglichkeit auch zum politischen Diskurs über Ziele von Politiken mit Skepsis. Sie verweisen auf die Gefahr der Instrumentalisierung und Kooptation (vgl. Brand u. a. 2000: 123ff.).

<sup>51</sup> Ein klassisches Beispiel für ein solches globales Politiknetzwerk war die „World Commission on Dams“ (WCD), sie bestand aus zwölf Mitgliedern, die alle verschiedenen Stakeholders repräsentierten, und wurde durch ein 50-köpfiges Forum ergänzt. Am 16. November 2000 stellte die WCD ihren Bericht vor und löste sich auf (vgl. Kapitel 7.5.2.3 und <http://www.dams.org/30>. April 2002).

<sup>52</sup> Allerdings sind private Akteure nicht notwendigerweise immer effektiver und effizienter – und der Staat trägt zudem weiter das Risiko. Dazu kommt die Gefahr der schädigenden Kartellbildung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren.

### **Empfehlung 10-13 Einbezug nichtstaatlicher Akteure in Global Governance**

*Zum Zwecke einer verbesserten Transparenz von und der Partizipation nichtstaatlicher Akteure an Global Governance sollte zivilgesellschaftlichen NGOs, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften auch bei IWF, Weltbank und WTO ein Konsultativstatus zuerkannt werden, den sie bereits in UN-Organisationen besitzen. Bei allen internationalen Organisationen sollten Anhörungs-, Petitions- und Beschwerdemöglichkeiten geschaffen werden. Ministerien und andere öffentliche Institutionen, die sich noch nicht für den Dialog mit NGOs geöffnet haben, sollten dies tun. Außerdem sollten gesetzliche Grundlagen für den Zugang zu Informationen in den staatlichen Einrichtungen und internationalen Organisationen entwickelt werden – ähnlich dem US-amerikanischen „Freedom of Information Act“. Dies umfasst einen rechtlich gesicherten Zugang zu Informationen sowie ein Recht auf die Einspeisung von Informationen und Vorschläge in die offiziellen Kommunikationskanäle. Die Bundesregierung sollte sich auf nationaler wie auf internationaler Ebene für die Umsetzung dieser Ziele einsetzen.*

*Die Institutionalisierung des Dialogs sollte behutsam und in demokratischer Verantwortung geschehen. Traditionelle Beiräte u. ä. Konstruktionen könnten durch zu starke Formalisierung zu bürokratischer Erstarrung führen. NGOs sollten aber von staatlicher Seite grundsätzlich in gleicher Weise wie wirtschaftliche Verbände und Sozialpartner behandelt werden.*

*Um zivilgesellschaftliches Engagement, das eine für die Gesamtgesellschaft nützliche Tätigkeit im Sozial-, Menschenrechts- oder Umweltbereich darstellt, zu unterstützen, sollte die Institutionalisierung gesellschaftlicher Vernetzung und partizipativer Dialoge bis zu einem gewissen Maße finanziell unterstützt werden. Dies könnten etwa Foren zur Abstimmung von gesellschaftlichen Positionen und Aktivitäten sein, die auch einen Zugewinn an Transparenz, Legitimität und Effektivität in der Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ermöglichen sollten.*

#### **10.3.4 Private Regelungsvereinbarungen („Soft law“)**

##### **Was ist „Soft law“?**

Nichtstaatliche Akteure können auch selbst globale Regeln und Standards im Sinne „weicher“ Regelungen bzw. von „Soft law“ erarbeiten. Noch fehlt es an einer allgemein gültigen Begriffsbestimmung von „Soft law“ und nationale Praktiken weisen zudem große Unterschiede auf. Begriffe wie „Selbstverpflichtung“, „freiwillige“ oder „gemeinsame Regelung“ werden deshalb häufig mit unterschiedlichen Bedeutungen verwandt.<sup>53</sup> Das Charakteristische dieser Ansätze liegt in der Selbstverpflichtung von Unternehmen, sich freiwillig Richtlinien und Verhal-

<sup>53</sup> Im Englischen sind auch die Begriffe „private governance“ oder „self-regulation“ geläufig (Bortolotti und Fiorentini 1999, Hauffer 2001, Ronit und Schneider 2000). Im internationalen Kontext spricht man auch vom Völkergewohnheitsrecht oder von „non-binding international legal agreements“ (Reinicke und Witte 2000).

tenskodizes zu unterwerfen, die nicht von einer zentralen Gewalt als allgemeingültig und rechtsverbindlich erlassen wurden (vgl. Sautter 2001). Im weiteren Sinne könnten sämtliche Regeln mit Ausnahme von Gesetzen, Verordnungen und Verträgen als „Soft law“ bezeichnet werden. Im enger gefassten Sinne setzt sich „Soft law“, das von wirtschaftlichen Akteuren auf eigene Initiative, in Zusammenarbeit mit dem Staat oder mit anderen nichtstaatlichen Akteuren erlassen wurde, aus einer Reihe verschiedener Instrumente zusammen, auf deren Anwendung man sich verständigt hat und die in der Regel keine Gesetzeskraft haben.<sup>54</sup> Die Europäische Kommission unterscheidet bei den verschiedenen „Soft law“-Instrumenten zwischen Selbstverpflichtungen („Soft law“ der Industrie für die Industrie) und freiwilligen bzw. gemeinsam ausgehandelten Vereinbarungen (von den politischen Instanzen gefördertes und zusammen mit unparteiischen Stellen entstandenes „Soft law“).<sup>55</sup>

Die Idee solcher privaten Regelungsansätze ist es, nicht-staatliche Akteure, insbesondere international agierende Unternehmen, in die Um- und Durchsetzung von Menschenrechts-, Sozial- und Umweltstandards einzubeziehen (vgl. dazu auch Kapitel 3.6). Der Rückgriff auf „Soft law“ erfolgt vor dem Hintergrund der Globalisierung von Produktionsketten, durch die auch solche Produkte auf den Weltmarkt gelangen, die andernorts unter Missachtung sozialer, ökologischer und menschenrechtlicher Mindeststandards gefertigt wurden. Dies ist der mangelnden Um- und Durchsetzung bestehender nationaler und internationaler Standards bzw. Regelungslücken in manchen Bereichen geschuldet. Unter dem wachsenden Druck von NGOs, Verbrauchergruppen und der öffentlichen Meinung haben daher v. a. Unternehmen von Markenprodukten seit Beginn der 1990er Jahre Verhaltenskodizes verabschiedet, die die Einhaltung einer Reihe von Mindeststandards im Unternehmen gewährleisten sollen und die sie ebenso auf ihre ausländischen Zulieferer und Unterhändler anwenden (Kearney und Justice 2001).

Ein Beispiel für eine solche private Initiative ist etwa der von „Social Accountability International“ (SAI) ausgearbeitete Verhaltenskodex „Social Accountability 8000“, der das erste international auditierbare Sozialverträglichkeitssystem im Bereich des Wareneinkaufs umfasst.<sup>56</sup> Der

1999 vom UN-Generalsekretär Kofi Annan lancierte „Global Compact“ verfolgt die Idee, multinationale Unternehmen in den Bereichen Menschenrechte, Arbeit und Umwelt zu einem verantwortlichen Handeln zu verpflichten.<sup>57</sup> Die dem Global Compact beitretenden Unternehmen erklären, seine Prinzipien sowohl in ihrem Unternehmensbereich als auch in ihren Beziehungen zu den öffentlichen Institutionen der Länder, in denen sie tätig sind, anzuerkennen. Mit den „OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen“ (OECD 2001h) liegt der bisher einzig multilateral anerkannte Katalog von Verhaltensempfehlungen der Unterzeichnerregierungen für unternehmerisch verantwortliches Verhalten vor.<sup>58</sup> Die im Jahr 2000 revidierten Leitlinien decken dabei nicht nur fast die gesamte Bandbreite unternehmerischer Aktivitäten ab (von Wettbewerbspolitik über Arbeitsstandards bis Technologietransfer und Verbraucherschutz; siehe näher Kapitel 3.7), sondern sind auch in ihrem Anwendungsbereich umfassend formuliert. Angesichts der steigenden Vielzahl verschiedener Verhaltenskodizes erscheint eine gewisse Standardisierung der Basisnormen und ihrer Ausgestaltung sinnvoll. Erste Ansätze hierzu versucht die „Global Reporting Initiative“.<sup>59</sup>

#### Potenziale und Risiken von „Soft law“

Die Debatte über die Effektivität von „Soft law“-Ansätzen entzündet sich v. a. an Fragen des Grades ihrer Verbindlichkeit und der Regelungen der praktischen Umsetzung: Die Unternehmenseite tritt für ein Beibehalten der rechtlichen Unverbindlichkeit eines Engagements auf allen Stufen der Ausgestaltung ein (VCI 2001, 1998). Von NGO- und Gewerkschaftsseite wird die Unzulänglichkeit vieler Selbstverpflichtungserklärungen für die effektive Umsetzung von Mindeststandards beklagt.<sup>60</sup> Die Enquete-Kommission hält es für sinnvoll, das sozial verantwortliche Handeln von Unternehmen und die dazugehörigen Instrumente v. a. unter Wirksamkeitsaspekten zu diskutieren: Überlegungen zu „Soft law“ sollten dahingehend weitergeführt werden, wie freiwillige Initiativen so unterstützt und gestaltet werden können, dass tatsächlich greifbare Verbesserungen erreicht werden.<sup>61</sup>

<sup>54</sup> Vgl. Groupement européen d'intérêt économique (ohne Jahr).

<sup>55</sup> Ungeachtet des Merkmals der Freiwilligkeit kann zwischen rein privaten Initiativen und Formen der kooperativen Politik unterschieden werden, je nachdem welche Akteure an der inhaltlichen Formulierung, Ausgestaltung und Überprüfung von „Soft law“ beteiligt sind. So lassen sich diese hinsichtlich der inhaltlichen Formulierung und Kontrolle ihrer tatsächlichen Integration in den Alltag der Produktionskette in vier Gruppen unterteilen: Im Falle einer Erst-Partei-Zertifizierung erfolgen sowohl die Formulierung der Selbstverpflichtungserklärung als auch die Kontrolle unternehmensintern. Bei der Zweit-Partei-Zertifizierung werden Organistaion und Überprüfung von einem Verband übernommen (z. B. Branchenkodizes). Im Rahmen einer Dritt-Partei-Zertifizierung wird die Kontrolle von einer nicht-staatlichen dritten Instanz (z. B. einer NGO oder einer Screening Agentur) durchgeführt. Schließlich sieht die Viert-Partei-Zertifizierung eine Überprüfung durch den Staat oder eine zwischenstaatliche Institution vor.

<sup>56</sup> Siehe <http://www.sa8000.org> (19. Februar 2002) und auch Blickle (2001), Clean Clothes Campaign (2002) und Wick (2001).

<sup>57</sup> Der Global Compact umfasst neun Prinzipien, deren Grundlage die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die sechs Kernarbeits- und Sozialnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie die Abschlusserklärung der Umwelt- und Entwicklungskonferenz der UNO in Rio de Janeiro 1992 sind (siehe <http://www.unglobalcompact.org> 19. Februar 2002). Für eine kritische Einschätzung vgl. Paul (2001) und Zumach (2002).

<sup>58</sup> Siehe <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines/> (19. Februar 2002) und auch Ehinger (2001).

<sup>59</sup> Vgl. <http://www.globalreporting.org> (19. Februar 2002). Für eine allgemeine Übersicht über die Ausgestaltung, Umsetzung und Auswirkungen von Verhaltenskodizes für internationale Konzerne vergleiche Wick (2001) und Palm (2001).

<sup>60</sup> Allerdings sprechen sich auch Gewerkschaftsseite und NGOs nicht per se gegen „Soft law“-Ansätze aus (vgl. Kearney und Justice 2001, VENRO 2001, Wick 2001).

<sup>61</sup> Siehe auch das entsprechende Grünbuch der Europäischen Kommission (2001c) sowie die Entschließung des Rates der Europäischen Union „Council Resolution on Follow-up to the Green Paper on Corporate Social Responsibility“ vom 3. Dezember 2001 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-dial/csr/council\\_en\\_011203.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/council_en_011203.htm) 10. Mai 2002).

Die Diskussion über die Legitimität, Risiken und Potenziale von „Soft law“-Ansätzen bezieht sich auf Tendenzen der Verlagerung bisher genuin staatlicher und politisch auszugestaltender Aufgaben – das Setzen von rechtlich verbindlichen Rahmenbedingungen zur Sicherung von öffentlichen Gütern, wie Partizipationsmöglichkeiten, Einhaltung von Menschenrechten, Bestimmung ökologischer Standards (vgl. Dröge und Trabold 2001) – in den Bereich privater Regelungsvereinbarungen. Neben der generellen *Kritik* einer „neoliberalen“ Strategie der Privatisierung der Weltpolitik (Brühl u. a. 2001), wird auf die folgenden Risiken von „Soft law“-Ansätzen hingewiesen: Sie bürgten die Gefahr in sich, als reine Alibi- und PR-Aktivitäten eingesetzt zu werden, um aufklärerische öffentlichkeitswirksame Kampagnen und damit einhergehende negative Verbraucherreaktionen zu vermeiden, ohne dass die tatsächliche Befolgung der Selbstverpflichtung garantiert sei. Zudem seien nur Markenfirmen auf ein positives Image in der Öffentlichkeit angewiesen und beschränke sich die Anwendung von „Soft law“ auf nur wenige Branchen.

Umgekehrt wird angesichts der Tatsache, dass ordnungsrechtliche Maßnahmen im Kontext der Globalisierung eine Schwächung erfahren, auf die unterschiedlichen *Potenziale* von „Soft law“-Ansätzen hingewiesen. Im Falle nationaler Alleingänge im Sinne einer „Hard-law“-Regulierung drohen möglicherweise negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit und könnten Regelungen durch die Verlagerung von problematischen Produktionsbereichen ins Ausland oder an dortige Zulieferer umgangen werden. Private Regelungsvereinbarungen stellen immer dann ein wichtiges Steuerungselement und Gestaltungsmittel dar, wenn Staaten entweder nicht willens oder nicht fähig sind, verbindliche Regelungen auf nationaler, internationaler oder supranationaler Ebene zu erlassen. Überall dort, wo Entwicklungen durch das bestehende Recht nicht gedeckt oder nicht aufgehalten werden können, erweist sich „Soft law“ aufgrund seiner Geschwindigkeit und Flexibilität als vorteilhaft. Private Regelungsvereinbarungen können und sollen nicht nationales, europäisches und internationales Ordnungsrecht ersetzen; vielmehr können sie lediglich eine Ergänzungsfunktion gegenüber allgemein verbindlichen Regelungen haben.<sup>62</sup> Um höchste Wirksamkeit zu entfalten, sollten sich Selbstverpflichtungen der Privatwirtschaft samt Kontrollmechanismen auf die gesamte Produktionskette beziehen. Verhaltenskodizes ermöglichen es so, soziale, ökologische und menschenrechtliche Mindeststandards in Tochterunternehmen und Zuliefererindustrien auch dort einzuführen, wo die nationale Gesetzgebung solche nicht vorsieht oder deren Durchsetzung im Argen liegt.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Dabei ist zudem zu berücksichtigen, dass „Soft law“-Ansätze nicht für alle Branchen ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung bestimmter Mindeststandards darstellen.

<sup>63</sup> Allerdings wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass „Soft law“ derzeit v. a. in den Industrieländern ohne eine wirksame Einbeziehung der unterschiedlichen Stakeholder im Süden verabschiedet werde. Tatsächlich sei es aber notwendig, die betroffenen Stakeholder entlang der gesamten Produktionskette in den Dialog über die Standardsetzung und die Erfolgskontrolle einzubeziehen. Generell existiert auch bei „Soft law“ die Gefahr des Missbrauchs zur Durchsetzung protektionistischer Interessen des Nordens.

Verhaltenskodizes zahlen sich sowohl aus unternehmerischer als auch gesellschaftlicher und staatlicher Sicht im langfristigen Eigeninteresse aus: So steigen bei unter der Beteiligung von „Stakeholdern“ erarbeiteten Regelungen die Akzeptanz bei Regelungsadressaten und die Chancen ihrer Umsetzung. Unternehmerische Handlungsspielräume ermöglichen, Innovationspotenzial, z. B. in der Umwelttechnik, voll zu nutzen. So kann der Staat vom Problemlösungskapital der Wirtschaft profitieren. Die Unternehmen können sich im Gegenzug über ihr ethisches Engagement profilieren, aber auch langfristige Planungs- und Investitionssicherheit erlangen. Wenn „Soft law“-Lösungen auf die Kostensituation und den Investitionszyklus der einzelnen Unternehmen zugeschnitten werden, können schließlich auch etwaige durch ordnungsrechtliche Maßnahmen verursachte negative Verteilungswirkungen und Kostennachteile im internationalen Wettbewerb abgemildert werden.<sup>64</sup> Generell sollten keine Kosten zu Lasten unbeteiligter Dritter oder der Allgemeinheit abgewälzt werden. So beinhalteten private Regelungen das Risiko, mit wettbewerbsrechtlichen Regelungen in Konflikt zu treten (Kartellrecht, Subventionsrecht), insofern sie ein bestimmtes Dritte schädigendes Marktverhalten bedingen könnten.

Da sowohl Potenziale als auch Risiken der „Soft law“-Ansätze mit ihrer realen Um- und Durchsetzung stehen und fallen, hängt ihre Bewertung wesentlich von der Ausgestaltung und Effektivität der *Erfolgskontrolle* ab. Die Theorie geht davon aus, dass die gegenseitige Beobachtung der Wettbewerber am Markt ein für sich höchst effizientes Mittel der Selbstregulierung darstelle, wenn ein gewisses Maß an Transparenz gewährleistet sei. Dadurch könnte ein aufwendiges Monitoring oder eine kostenintensive Administration staatlicher Regelungen auf ein Minimum beschränkt werden. In der Praxis liegt im Bereich der effektiven Erfolgskontrolle aber derzeit noch einer der wesentlichen Schwachpunkte der „Soft law“-Ansätze: Zum einen sind systematische Erfolgskontrollen und etwaige Sanktionsmöglichkeiten bislang oftmals nicht vorgesehen. So beinhaltet z. B. der Global Compact kein Verfahren zur Überprüfung seiner tatsächlichen Beachtung durch die beigetretenen Unternehmen. Zum anderen führt die Vielzahl unterschiedlicher Kodizes mangels einheitlicher Regelungen und Kriterien für ein Monitoring zu Unübersichtlichkeiten und erschwert die Vergleichbarkeit. Außerdem bedeutet ein regelmäßiges Monitoring hohe Kosten, die besonders für kleinere Unternehmen eine Hemmschwelle oder sogar ein Hindernis bedeuten können, einem Verhaltenskodex beizutreten. Zwar könnten bei der Erfolgskontrolle besonders NGOs und Gewerkschaften eine herausragende Rolle spielen, allerdings weisen diese selbst darauf hin, dass sie solche Aufgaben aufgrund mangelnder Ressourcen weder systematisch noch auf Dauer übernehmen könnten, und verweisen ihrerseits auf die Verantwortung des Staates. Die Gewerkschaften drängen bei Verhaltenskodizes besonders auf die Garantie von Kollektivarbeitsrechten (Vere-

<sup>64</sup> Siehe Position des VCI (2001, 1998) zu Selbstverpflichtungen als Instrument der Umweltpolitik.

nigungsfreiheit, Recht auf Tarifverhandlungen): Nur diese erlaubten, langfristig Strukturen für eine Kontrolle der unternehmerischen Selbstverpflichtung aufzubauen (vgl. auch Clean Clothes Campaign 2002, Wick 2001).<sup>65</sup>

Auch bei Selbstverreglungsansätzen muss Geschlechterdemokratie bewusst hergestellt und erhalten werden. Ein positives Beispiel bietet hier die „Clean Clothes Campaign“ (CCC), die eine weltweite Solidaritätsbewegung zwischen Arbeitern und Arbeiterinnen, ihren Organisationen<sup>66</sup> sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern darstellt. Sie engagiert sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Bekleidungsindustrie, in der v. a. Frauen in der Produktion tätig sind. Die CCC appelliert in erster Linie an Handels- und Versandhäuser sowie Markenfirmen, bestimmte Sozialstandards einzuhalten. Das Hauptinstrument dafür sieht sie in Verhaltenskodizes, wozu eine unabhängige Kontrolle im Rahmen von Multistakeholder-Initiativen gehört. Dabei sind Frauen maßgeblich an der nationalen und internationalen Konzept- und Strategieentwicklung sowie an der Koordination beteiligt. Internationale Frauenbewegungen und Netzwerke haben in diesem Kontext entscheidende Impulse gegeben (Meyer und Prügl 1999, Wick 2001).

Insgesamt schwanken die Bewertungen von „Soft law“ im Wesentlichen zwischen drei Positionen: Während einige in ihm ein Instrument sehen, dessen absolutes Kennzeichen die Freiwilligkeit auf allen Ebenen sein sollte, betrachten andere es vielmehr als eine Art subsidiäres und komplementäres Recht, das lediglich eine Vorstufe zu späteren ordnungsrechtlichen Maßnahmen sein könnte. Eine dritte Sicht hebt hervor, dass das besondere Potenzial von privaten Regelungsimpulsen darin bestehe, kollektive Lernprozesse im Rahmen von Netzwerken zu bewirken: da hier „Stakeholder“ direkt miteinander redeten, werde Verantwortungsgefühl, Reflexion, Verständigungs- und Kompromissbereitschaft befördert.

#### **Empfehlung 10-14 „Soft Law“-Ansätze stärken**

*Die Politik sollte die Ausweitung des Dialogs unterschiedlicher „Stakeholders“ über die Setzung und Überwachung von sozial- und umweltpolitischen Standards unterstützen (s. dazu auch Empfehlung 3-7). Dabei ist auch auf Transparenz bei der Benennung der Vertreter und bei der Finanzierung der „Soft-law bodies“ zu ach-*

*ten. Politik und Wirtschaft sollten bei der inhaltlichen und konkreten Ausgestaltung von „Soft law“-Ansätzen auch die betroffenen Akteure aus dem Süden in Dialoge einbeziehen. Allgemein sollten „Soft law“-Vereinbarungen international anerkannten Sozial-, Umwelt- und Menschenrechtsstandards entsprechen und integraler Bestandteil der Lieferketten von allen auf deutschen Märkten agierenden Unternehmen sein. Transparenz bei der Umsetzungskontrolle ist ein Dreh- und Angelpunkt der öffentlichen Glaubwürdigkeit von „Soft law“-Ansätzen.*

*Der Bundestag sollte überprüfen, welche weiteren Anreizsysteme er zur Unterstützung von „Soft law“-Ansätzen schaffen kann, ohne die das Instrument auszeichnende Freiwilligkeit zu sehr zu beschränken. Der Bundestag soll auch überprüfen, inwieweit „Soft law“-Ansätze mit bestehenden wettbewerbsrechtlichen Regelungen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zum Nachteil von unternehmensethischen Eigeninitiativen und ggf. von öffentlichen Anreizsystemen in Konflikt zu geraten drohen.*

Die Umsetzung des Ziels einer verstärkten Einbindung privater Akteure sowie der Idee miteinander verkoppelter politischer Arenen mit unterschiedlichen Funktionen sollte nach dem Muster „form follows function“ im Verlauf des politischen Prozesses schrittweise erprobt werden. Dabei sind Zwischenlösungen denkbar, die man in Anlehnung an die Figur des „Soft law“ als „Soft institutions“ bezeichnen könnte. Hierbei geht es um die bereits weithin praktizierten Formen von Runden Tischen, Koordinierungsgesprächen und Vereinbarungen, deren Ergebnisse von den Beteiligten als verpflichtend verstanden und befolgt werden, ohne formelle Entscheidungen zu sein. Als Sicherheit dient dabei nicht die rechtliche Eintragbarkeit, sondern das stabile Eigeninteresse aller Beteiligten an Verhaltens- und Erwartungssicherheit. Entscheidend ist die ernsthafte Bereitschaft zur Öffnung gegenüber der Zivilgesellschaft, zur Suche nach Formen, in denen bürgergesellschaftliche Anliegen, Mitspracheanprüche und Ressourcen zu einem festen Bestandteil von Global Governance werden können. Dies ist nicht selbstverständlich, denn es geht hier um die Teilung von politischer Macht.

### **10.4 Herausforderungen für das Parlament**

#### **10.4.1 Parlamente und Globalisierung**

Nationale Parlamente sind gegenüber den Regierungen hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Beeinflussung von Globalisierung und Global Governance im Nachteil. Durch die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse auf die Ebene der internationalen Politik können sich Regierungen teilweise von der parlamentarischen Kontrolle und somit von einem wesentlichen Bestandteil des demokratischen Systems lösen. Internationale Vereinbarungen kommen oft im Rahmen von nur mangelhaft transparenten Verhandlungen zustande. Parlamente können sich meist erst dann mit internationalen Abkommen ernsthaft befassen, wenn die Verträge bereits von Regierungsseite unterschrieben und nicht mehr verhandelbar sind (s. Kapitel 10-8). Die Abkommen sind darüber hinaus zu vertretbaren politischen Kosten kaum revidierbar. Das

<sup>65</sup> Sollten derartige Standards fehlen, berge die Zusammenarbeit mit NGOs im Rahmen des Monitorings sogar das Risiko einer Verhinderungsstrategie gegenüber gewerkschaftlichen Organisationsformen (Keating und Justice 2001). Eine OECD-Untersuchung hat ergeben, dass von den 100 größten transnationalen Unternehmen, die einen Verhaltenskodex angenommen haben, nur ca. 15 Prozent die Koalitionsfreiheit erwähnen. Etwas anderes gilt hingegen für unternehmensübergreifende Kodizes, die häufig nicht nur alle Kernarbeitsnormen enthalten, sondern auch z. T. Bestimmungen zu Arbeitsschutz, Arbeitszeit und existenzsichernden Löhnen aufweisen (vgl. Palm 2001).

<sup>66</sup> Dazu gehören NGOs, die sich für die Interessen der Arbeiterinnen und Arbeiter einsetzen, z. B. das „Hongkong Christian Industrial Committee“, das RED (Zentralamerikanisches Netzwerk von Frauenorganisationen zur Unterstützung der Maquila-Arbeiterinnen), oder das „Committee for Asian Women“.

Parlament wird auf diese Weise durch – in den USA so genannte – Fast track-Verfahren<sup>67</sup> zum „Exekutor“ internationaler Beschlüsse und sein Gewicht wird im Zuge der Globalisierung durch die de facto Stärkung der Exekutive vermindert. Gleichzeitig wird es von den Bürgerinnen und Bürgern für die Folgen dieser Vereinbarungen verantwortlich gemacht, da die Parlamente diese Beschlüsse zu ratifizieren und in nationales Recht um zu setzen haben.

Zudem dominieren beschleunigte ökonomische Prozesse mit globaler Reichweite gegenüber der notwendigen Langsamkeit nationalstaatlicher und demokratisch legitimer Politik. Ökonomische Prozesse greifen also unter Umständen „viel schneller und stärker in das Schicksal der Menschen ein als im Parlament erstrittene Entscheidungen“ (Thierse 2001). Das bedeutet eine Aushöhlung der von den nationalen Parlamenten wahrgenommenen Volkssouveränität und stellt insofern ein erhebliches demokratisches Problem dar.

Vielfach wird darauf hingewiesen, dass die Diskrepanz zwischen nationaler und internationaler Politik unvermeidlich ist, weil sich die dem Nationalstaat eigenen majoritären, über Parteienkonkurrenz vermittelten Formen der Demokratie nicht einfach auf die Ebene jenseits des Staates übertragen lassen. Um so bedeutsamer ist es aber, sich damit zu beschäftigen, welche aktive Rolle Parlamente und Regierungen bei der Herausbildung einer Global Governance übernehmen müssen, um durch veränderte Organisations- und Arbeitsformen den veränderten Rahmenbedingungen und den neuen Anforderungen politischer Steuerung Rechnung zu tragen.

#### **10.4.2 Stärkung der globalen Demokratie als Ziel von Parlamenten**

##### **10.4.2.1 Einbezug von Parlamenten in außenpolitische Entscheidungsprozesse**

Die Mitglieder des Parlaments sind direkt vom Volk gewählt; insofern müssen sie auch im Hinblick auf Globali-

sierungsprozesse Kontroll- wie Gestaltungsfunktionen übernehmen – schließlich wirken diese in zunehmendem Maße auf nationale Politik zurück. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, ist es notwendig, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier systematisch und umfassend über Globalisierungsprozesse informiert werden. Der Informationsaustausch zwischen Ministerien und dem Parlament sollte verbessert und neue Instrumente der politischen Teilhabe entwickelt werden. Ziel muss es sein, systematisch parlaments- und staatsübergreifende Arbeitsfelder zu erschließen.

Die Kontrollrechte des Parlaments und seiner Ausschüsse sind jedoch im Feld der Außenpolitik bzw. auch in allen anderen ressortübergreifenden Feldern internationaler Politik eingeschränkt, insbesondere wenn es um die spezifischen Regeln für die Einflussnahme des Parlaments auf völkerrechtliche Verträge geht (vgl. Messner 2001, Wolf 2001). In einer sich globalisierenden Welt, in der völkerrechtliche Verträge zunehmend an Bedeutung für die Innen- und Außenpolitik gewinnen, muss diese Beschränkung des Parlaments aufgehoben werden. Angemessen ist die Stärkung der Position des Parlaments auch im Bereich der Vorbereitung und Ausgestaltung solcher Verträge. Parlamente sollten sich schon zu einem frühen Zeitpunkt bei der Identifizierung von Problemen und der Vorbereitung multilateraler Verträge durch begleitende Maßnahmen, Anhörungen und Teilnahme an Verhandlungen einbringen, um die Transparenz und Mitgestaltungsmöglichkeiten für die Parlamentarier im Hinblick auf die internationale Politik zu sichern.<sup>68</sup> Im Zusammenspiel zwischen Parlament und Parlamentsverwaltung muss eine Form der Informationsaufbereitung entwickelt werden, die es den Mitgliedern des Parlaments ermöglicht, auch an politischen Entscheidungen auf internationaler Ebene teilhaben und diese nachvollziehen zu können. Auch auf die erforderlichen nationalen – ggf. auch regionalen bzw. kommunalen – Gesetzesänderungen muss hingewiesen werden. Es müssen Regelungen entwickelt werden, die die frühzeitige Einbeziehung des Parlaments sicherstellen und verhindern, dass sich die Verfahrenszeiten zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge weiter verlä-

Kasten 10-8

#### **Nationales Parlament und internationales Völkerrecht**

Nach Artikel 59, Abs. 2 des Grundgesetzes bedürfen die von der Exekutive ausgehandelten völkerrechtlichen Verträge zwar der Zustimmung des Bundestages, ein materielles Mitbestimmungsrecht bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verträge steht dem Bundestag jedoch nicht zu. Völkerrechtliche Verträge werden dem Parlament zu dem Zeitpunkt, der der Regierung angemessen erscheint, zugesandt. Das Parlament hat dann lediglich die Wahl zwischen Annahme und Ablehnung. Von der Möglichkeit der Ablehnung der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge hat der Bundestag in den vergangenen zehn Jahren keinen Gebrauch gemacht.

<sup>67</sup> „Fast track“-Gesetzgebung bedeutet, dass das Parlament über Gesetzesvorschläge nur insgesamt entscheiden kann und nicht nachträglich bestimmte „Package deals“ (Verhandlungspakete) aufschneiden bzw. zusätzliche Forderungen als Preis für die Verabschiedung eines Gesetzes stellen kann.

<sup>68</sup> So werden z. B. dem EU-Ausschuss durch Art. 23 Abs. 2 und 3 GG in den Angelegenheiten der Europäischen Union besondere Informationsrechte eingeräumt. Auch das Recht etwa der Ausschüsse, die Anwesenheit jedes Mitglieds der Regierung zu verlangen, oder die „Aktuelle Stunde“ bieten hier Möglichkeiten.

gern. Andernfalls würde sich die Spanne zwischen der Langsamkeit der nationalstaatlichen Verfahren und den beschleunigten ökonomischen Prozessen nochmals vergrößern (s. Empfehlung 10-15).

Eine „Task Force Globalisierung“ sollte prüfen, welche weiteren organisatorischen Neuerungen die angemessene parlamentarische Beschäftigung mit Globalisierungsthemen sicherstellen helfen (s. Empfehlung 10-17). Diese „Task Force“ sollte etwa die Einrichtung neuer Gremien prüfen: Ein hochrangiges Koordinationsgremium, dessen Aufgabe in der Herstellung einer ressortübergreifenden Verzahnung über die Ausschussgrenzen hinweg besteht, könnte den Querschnittsbezügen vieler Globalisierungsthemen gerecht werden. Auch die Einrichtung themenbezogener „Task Forces“, die sich für eine begrenzte Zeit speziell mit ausgewählten globalen Fragestellungen beschäftigen und etwa die Organisation gemeinsamer Anhörungen mit den betroffenen Fachausschüssen zu globalisierungsrelevanten Themen übernehmen, sollte erwogen werden. Der im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag geschaffene Europa-Ausschuss des Bundestages, der Konsultationsrechte vor den Entscheidungen des EU-Ministerrates wahrnimmt, könnte ebenfalls einen Ansatz darstellen, der prinzipiell auf alle anderen Politikbereiche übertragbar wäre. Schließlich sollte auch die Einrichtung eines ständigen „Querschnittsausschusses Globalisierung“ geprüft werden. Um die federführenden Ausschüsse in diese Arbeit der „Task Force Globalisierung“ einzubinden, ist die Doppelmitgliedschaft der Mitglieder der „Task Force“ in einem regulären Bundestagsausschuss und dem neuen Gremium sinnvoll.

#### 10.4.2.2 Transnationale parlamentarische Foren und Auslandskontakte

Im Rahmen von Global Governance müssen Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrer Arbeit die Bedürfnisse der eigenen Wahlbevölkerung verstärkt mit denen anderer nationaler Politikulturen, Gepflogenheiten und Handlungsweisen abstimmen, um zur weltweiten Akzeptanz von Regeln auf den verschiedenen Ebenen des Regierens beitragen zu können. Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ist es daher wichtig, über Auslandskontakte wertvolle Erfahrungen sammeln zu können. Die Enquete-Kommission begrüßt in diesem Zusammenhang das vom Präsidenten des Deutschen Bundestages seit der 13. Wahlperiode unterstützte Programm zum Kurzbesuch von erfolgreichen Wirtschafts- und Selbsthilfeorganisationen (wie SEWA, Grameen usw.) ärmster Menschen im informellen Bereich in Entwicklungsländern („Exposure und Dialogprogramm – Sich dem Leben aussetzen und miteinander reden“). Sie empfiehlt aus eigener Erfahrung den Mitgliedern des Parlaments, die Möglichkeit der Teilnahme an diesem Programm in Verbindung mit einer Ausschuss- oder Delegationsreise wahrzunehmen. Die Enquete-Kommission würde begrüßen, wenn alle Abgeordneten vor einer Reise Informationen zu diesem Programm vonseiten der Verwaltung erhalten könnten. In der Realität bleiben bislang viele dieser Erfahrungen, Kontakte und Kooperationen singular und sind zu wenig vernetzt. Angesichts dieser Defizite könnte etwa die interne Einrichtung einer Datenbank mit

Ansprechpartnern im Ausland und die verbesserte Koordination von Reisen sicherstellen, dass Initiativen zum internationalen Kontakt- und Dialogausbau sinnvoll rückgebunden werden (s. Empfehlung 10-16).

Parlamente müssen aber auch in eigenständiger Regie durch den Auf- und Ausbau interparlamentarischer Netzwerke internationale Willensbildungsprozesse besser begleiten. Hier kann die Interparlamentarische Union (IPU) als Plattform genutzt und weiterentwickelt werden.<sup>69</sup> Ihre Arbeit muss künftig besser öffentlich vermittelt und bekannt gemacht werden. Allerdings muss sich auch die IPU einem Reformprozess unterziehen, weil die jetzige Zusammensetzung und Organisationsform wenig Akzeptanz verspricht und ihren Entscheidungen lediglich Symbolcharakter zukommt.

Auch grenzüberschreitende Netzwerke interessierter Parlamentarier bieten wertvolle Chancen transnationaler Koordination, sei es im Rahmen eines e-Parliaments (s. Kasten 10-9) oder von themenspezifischen Zusammenschlüssen.<sup>70</sup> So hat etwa das Weltparlamentariernetzwerk im Frühjahr 2002 in Porto Alegre den Beschluss gefasst, noch im gleichen Jahr eine elektronische Vernetzung zu realisieren. Auch binationale Kontakte durch Parlamentariergruppen und Gesprächskreise müssen intensiviert bzw. zu multinationalen Kontaktbörsen ausgebaut werden. Den Austausch unter Parlamentarierinnen und Parlamentariern verschiedener Länder, Treffen zwischen den Sprecherinnen und Sprechern der Arbeitsgruppen der einzelnen Fraktionen der europäischen Parlamente sowie bi- oder multinationale Treffen zwischen ganzen Ausschüssen gibt es im Ansatz bereits. Sie müssen ausgebaut, auf ihre Effektivität überprüft und verstetigt werden. Ebenso können Kontakte zum Europäischen Parlament, vor allem auch zu dessen Fachausschüssen, genutzt werden (s. Empfehlung 10-16).

Über diese Vernetzung könnte auch die internationale Verständigung und gemeinsame Reflexion über die Rolle von Parlamenten im Rahmen von Global Governance befördert werden: Im Dialog könnten Parlamentarier verschiedener Länder etwa Anregungen austauschen, welche Optionen ihnen zur effektiven Gestaltung und kohärenten Vermittlung von Globalisierungsprozessen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig kann das Parlament auch Hilfestellung beim Abbau von Demokratiedefiziten in solchen Ländern bieten, in denen Parlamente nur rein formal existieren.

#### 10.4.2.3 Kooperation des Parlaments mit gesellschaftlichen Gruppen

Generell sollte das Parlament verstärkt neue Formen praktischer Partizipation von Bürgerinnen und Bürgern anregen – sowohl im direkten Kontakt mit den betroffenen

<sup>69</sup> In der Selbstdarstellung der 1889 gegründeten und in Genf ansässigen Organisation heißt es: „The Union is the focal point for worldwide parliamentary dialogue and works for peace and co-operation among peoples and for the firm establishment of representative democracy“ (vgl. <http://www.ipu.org> 10. Mai 2002).

<sup>70</sup> Vgl. z. B. das umweltspezifische Netzwerk GLOBE (Global Legislators Organisation for a Balanced Environment, <http://www.globeinternational.org> 10. Mai 2002).

## Kasten 10-9

**e-Parlament**

E-Parliament ist ein vielversprechender Ansatz für eine elektronische Vernetzung von Parlamentariern weltweit. Die Vernetzung orientiert sich an gemeinsamen thematischen Interessen, z. B. mit Blick auf einen AIDS-Impfschutz, Transparenzregeln für Verbraucher oder Klimaschutz. Für ein solches Thema kann jeweils eine „Parliamentary Intergroup“ gebildet werden, die sich nach ein paar Jahren wieder auflösen soll. Jedes (nationale oder europäische) Parlamentsmitglied kann sich anmelden.

Zielsetzung jeder Intergroup kann die internationale Harmonisierung von Gesetzesinitiativen oder das Aufspüren und Überwinden von nationalen Interessendifferenzen sein und zwar lange bevor die schwerfällige Konferenzdiplomatie zu vertraglichen Lösungen gekommen ist. Die Einübung in die internationale parlamentarische Kooperation soll dazu führen, dass ein parlamentarisches Gegengewicht gegen das regierungs- und verwaltungsdominierte Handeln der Staatengemeinschaft sowie gegenüber der globalisierten Wirtschaft aufgebaut wird (vgl. <http://www.earthaction.org/e-parl/index.html> 10. Mai 2002).

Menschen als auch vermittelt über zivilgesellschaftliche Gruppen –, um mehr Vertrauen und Einfluss mit Blick auf die Gestaltung von Globalisierung und Global Governance gewinnen zu können. Die transnationalen Aktivitäten von NGOs erweitern den Radius demokratischer Politik und sorgen zumindest im Ansatz dafür, dass Öffentlichkeit, Partizipation und Einflussnahme auch auf internationaler Ebene ermöglicht wird (vgl. Kapitel 10.3). Eine intensivere Zusammenarbeit mit NGOs könnte die Gestaltungsmöglichkeiten von Parlamenten im Hinblick auf Globalisierungsprozesse weiter verbessern, weil sich so Know-How und Entscheidungskompetenz bündeln lassen (vgl. Wolf 2001). Sonst bestünde die Gefahr, dass dem Parlament und den Parteien Definitionsmacht über die politische Agenda abhanden kommen könnte (vgl. Altvater und Brunnengräber 2002). Das Parlament kann darüber hinaus um Verständnis für die Notwendigkeit der angesprochenen neuen Formen der Global Governance werben – etwa für globale Politiknetzwerke, die sich aus staatlichen Instanzen, der Privatwirtschaft und den NGOs zusammensetzen – und sollte sich an diesen aktiv beteiligen. Verliert das Parlament hingegen den Anschluss an internationale Politikprozesse, könnte sich die Machtbalance zugunsten neuer, nunmehr „globaler“ Gremien der politischen Beratung und Entscheidung verschieben, bei denen unklar ist, ob und wie sich diese dem Gemeinwohl noch verpflichtet fühlen.

Ein kontinuierlicher und transparenter Dialog zwischen Parlament, NGOs sowie anderen zivilen Akteuren sollte einen nachhaltigen Austausch sicherstellen und der Öffentlichkeit nationale und internationale Entscheidungsprozesse sichtbar machen. Hier haben Parlamentarier, NGOs, Unternehmen und andere Akteure der Politikgestaltung eine gemeinsame Verantwortung. Im Rahmen dieses Dialogs können zudem gemeinsam Kriterien entwickelt werden, mit deren Hilfe die äußere und innere demokratische Legitimität von NGOs eingeschätzt und verbessert werden könnte (s. Empfehlung 10-18).

Die Aktivitäten von NGOs schaffen auch Voraussetzungen dafür, dass die Menschen nachvollziehen können, wie

sich die Globalisierung auf die eigene Lebensgestaltung und das Zusammenleben in der Gesellschaft auswirkt. In der Diskussion zwischen Parlament, NGOs, Unternehmen und anderen nichtstaatlichen Akteuren ist zu klären, inwieweit die Vermittlung globaler Fragen und deren Rückwirkungen auf die lokale Ebene gemeinsam geleistet werden kann.

**10.4.2.4 Vermittlung von Globalisierungsfragen an die lokale Ebene im Wahlkreis**

Aufgabe des Parlaments ist es, die Sorgen und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger im Zusammenhang mit der Globalisierung aufzunehmen. Wenn Globalisierung in den Wahlkreisen jedoch kaum Thema ist und bei den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort noch nicht als politisch gestaltbare Aufgabe wahrgenommen wird, kann das dreierlei bedeuten. Entweder wird Globalisierung nicht zur Kenntnis genommen, ihr wird mit Resignation begegnet oder die Parlamentarier erscheinen den Bürgerinnen und Bürgern als die falschen Ansprechpartner. Auch hier könnte ein Schulterschluss mit NGOs hilfreich sein, um Auswirkungen der Globalisierung zu thematisieren und positive Handlungsmöglichkeiten aufzeigen zu können.

In diesem Zusammenhang ist an den Vorschlag zu erinnern, Ausschusssitzungen des Parlaments öffentlich abzuhalten.<sup>71</sup> Um den Charakter der Ausschusssitzungen als parlamentarische Arbeitsgremien zu erhalten, muss eine sinnvolle Mischung zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Sitzungen gefunden werden. Im Rahmen öffentlicher Sitzungen könnte vor einer breiteren Öffent-

<sup>71</sup> Dieser Vorschlag wird auch vom Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse unterstützt (Thierse 2001). Nach der Geschäftsordnung des Bundestages sind in der Ausschussarbeit zwei Arten von öffentlichen Sitzungen möglich: die so genannte Erweiterte öffentliche Beratung und die öffentliche Anhörung. In der 13. WP gab es insgesamt drei Erweiterte öffentliche Ausschussberatungen im Sinne des § 69 a GOBT. Ferner gab es insgesamt 209 Ausschusssitzungen mit öffentlichen Anhörungen. In 127 öffentlichen Anhörungen wurden insgesamt 169 Gesetzentwürfe beraten.

lichkeit und im engen Kontakt mit den Wählerinnen und Wählern diskutiert werden, auf welche weltweiten Interdependenzen in welcher Form reagiert werden sollte. Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen ihren Auftrag als demokratische Mittler zwischen den Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den internationalen Institutionen auf der anderen Seite wahrnehmen, um Misstrauen, Ohnmachtsgefühle und Unzufriedenheit abzubauen. Sie können auf diese Weise auch dazu beitragen, dass internationale Kooperation nicht als ein Null-Summenspiel bzw. als Wettbewerb um nationale Standortvorteile verstanden wird. Globalisierungsprozesse müssen in ihrer ganzen Komplexität diskutiert und die Notwendigkeit internationaler Kooperation verdeutlicht werden.

Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

#### **Empfehlung 10-15 Stärkere Einbindung des Parlaments in die internationale Politik**

*Der Deutsche Bundestag sollte als nationales Parlament von der Regierung eine frühzeitige Informationspolitik und ein verbessertes Mitspracherecht verlangen, damit seine Kontroll- und Gestaltungsfunktion auch auf die internationale Ebene ausgedehnt werden kann. Schon bei der Vorbereitung und während internationaler Verhandlungen ist eine rechtzeitige, sachgerechte und hinreichende sowie ggf. vertrauliche Unterrichtung der Mitglieder des Deutschen Bundestages – und ggf. des Europäischen Parlaments – geboten, ohne dass damit die Verhandlungsposition gegenüber möglichen Vertragspartnern geschwächt wird. Vor der Unterzeichnung von Verträgen sollten Regierungen ihren Parlamenten Informationen über das erzielte Ergebnis vorlegen, versehen mit dem Hinweis auf voraussichtlich notwendig werdende nationale Gesetzesänderungen auf allen möglicherweise betroffenen Gesetzgebungsebenen. Die Bundesregierung wird außerdem dazu aufgefordert, die Vorsitzenden parlamentarischer Fachausschüsse in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen zu beteiligen, wie es die USA trotz einer strikter gehandhabten Gewaltenteilung bereits praktizieren.*

#### **Empfehlung 10-16 Systematische Nutzung und Vernetzung von Kontakten und Informationen für das Parlament**

*Das Parlament braucht Informationen und Austausch auf europäischer und internationaler Ebene, über herkömmliche Medien, über Internet und über Reisen. Absprachen und Ergebnisaustausch sollen zur systematischen Nutzung und Vernetzung der Kontakte führen. Verbesserte Koordinierung und gegenseitige Information über die Auslandsreisen von Parlamentariern, Ausschüssen und Parlamentariergruppen können dazu beitragen, Auslandskontakte optimal zu nutzen, einen ressortübergreifenden, innerparlamentarischen Informationsaustausch sicherzustellen und die Einbindung des Parlaments in internationale Politikprozesse zu verbessern. Eine Datenbank internationaler Gesprächspartner zu globalisierungsrelevanten Fachthemen sollte erwogen werden.*

*In Kontakten mit Parlamentarierinnen und Parlamentariern auf EU-Ebene wie auf internationaler Ebene soll*

*der Austausch über Parlamentsarbeit und Demokratieerfahrungen erleichtert und ermöglicht werden. Vor allem für Abgeordnete aus Entwicklungsländern und jungen Demokratien soll dieser Austausch auch durch Reisen zum Deutschen Bundestag und zu europäischen Parlamenten gefördert werden. Die Teilnahme von Parlamentarierinnen und Parlamentarier an einem „Exposure und Dialogprogramm“ in Verbindung mit Auslandsreisen ist zu empfehlen und sollte von der Verwaltung unterstützt werden. Die Arbeit bestehender internationaler parlamentarischer Versammlungen (IPU, EP) sowie internationaler Netzwerke zwischen Parlamentariern und internationaler Parlamentarierkonferenzen zu sektoralen oder regionalen Themen sollte ausgewertet, ausgebaut und intensiv durch den Deutschen Bundestag genutzt werden.*

*Das Parlament benötigt größere Transparenz und Öffentlichkeit der Parlamentsarbeit auch über das Internet, also eine Stärkung von Parlamentsrechten und von Öffentlichkeitsrechten. Der Austausch über Themen kann e-verbunden erfolgen. Das Parlament kann und soll eigene Erkenntnisse und gewonnene Beratungs- und Informationsergebnisse der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen und so mit der Zivilgesellschaft in Dialog treten. Ein e-Parlament flankiert alle anderen Ansätze zur Intensivierung und Verbesserung der internationalen Parlamentsarbeit und ermöglicht Abgeordneten, zu spezifischen Themen „Parliamentary Intergroups“ zu bilden, die z. B. gemeinsame Politikansätze, internationale Harmonisierung von Gesetzesinitiativen oder das Aufspüren und Überwinden von nationalen Interessendifferenzen beraten und so auch im Vorfeld von Verhandlungen Lösungsvorschläge beitragen können.*

#### **Empfehlung 10-17 Einsetzung einer „Task Force Globalisierung“**

*Die Enquete-Kommission empfiehlt dem Bundestag, in der kommenden Legislaturperiode eine zeitlich befristete „Task Force Globalisierung“ einzurichten, die prüfen soll, wie eine angemessene parlamentarische Befassung mit globalen Querschnittsfragen organisatorisch gefestigt werden kann. Dabei soll sie auch die Einrichtung neuer parlamentarischer Gremien prüfen, sei es die Einrichtung eines ständigen „Querschnittsausschusses Globalisierung“ (etwa parallel zum Europaausschuss) oder die Einrichtung eines hochrangigen Koordinationsgremiums, dessen Aufgabe in der Herstellung einer ressortübergreifenden Verzahnung über die Ausschussgrenzen hinweg besteht. Auch die Einrichtung themenbezogener „Task Forces“, die sich für eine begrenzte Zeit speziell mit ausgewählten globalen Fragestellungen beschäftigen und etwa die Organisation gemeinsamer Anhörungen mit den betroffenen Fachausschüssen zu globalisierungsrelevanten Themen übernehmen, sollte erwogen werden. Es sollte auch geprüft werden, wie im Rahmen der parlamentarischen Beschäftigung mit Globalisierungsfragen sichergestellt werden kann, dass Genderaspekte angemessen berücksichtigt werden, z. B. über institutionelle Einrichtungen wie Gender-Audits oder einen sog. „Genderdesk“ (s. Kasten 6.2). Um die federführenden Ausschüsse in diese Arbeit der „Task Force Globalisierung“ einzubinden, ist die Doppelmitgliedschaft der Mitglieder*

der „Task Force“ in einem regulären Bundestagsausschuss und dem neuen Gremium sinnvoll.

### **Empfehlung 10-18 Intensivierung des Dialogs mit NGOs**

*Parlamente haben im Dialog mit nichtstaatlichen Akteuren bereits positive Erfahrungen sammeln können. Daher empfiehlt die Enquete-Kommission dem Parlament, sich diesen gegenüber weiter zu öffnen und hinsichtlich internationaler Politikprozesse den Dialog und die Kooperation zu intensivieren. Über Netzwerke kann ein dauerhafter Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen, Institutionen wie Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften, Kirchen, NGOs, der Wissenschaft, der Kultur oder auch einzelnen Berufsvereinigungen entstehen. Während EU-interner oder internationaler Verhandlungen sollten betroffene nichtstaatliche Akteure, v. a. die Sozialpartner, von Regierung und Parlament aufgrund meist umfangreicher wirtschafts-, struktur-, arbeitsmarkt-, sozial- und umweltpolitischer Auswirkungen der Ergebnisse informiert und zu Stellungnahmen aufgefordert werden.*

## **10.5 Ausblick und offene Fragen**

### **10.5.1 Zukünftige Ziele von Global Governance**

Für die Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ ist Global Governance ein Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz. Im Spannungsfeld zwischen Staaten und multinationalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft plädiert Global Governance für eine neue, kooperative Form der Problembearbeitung: Für Global Governance sind dialogische und kooperative Prozesse zentral, die über die verschiedenen Handlungsebenen subsidiär entlang der Achse lokal – global hinweg reichen sowie Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen. Global Governance setzt damit also auf das konstruktive Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in dynamischen Prozessen interaktiver Entscheidungsfindung von der lokalen bis zur globalen Ebene. Darauf zielen die Empfehlungen dieses Kapitels ab.

*Substanziell* setzt Global Governance auf eine am Nachhaltigkeitskonzept orientierte Ordnungspolitik für die globalisierte Marktwirtschaft und die Einbindung ökonomischer Prozesse in umfassendere gesellschaftliche Ziele über die Schaffung wirtschaftspolitischer, sozialer und ökologischer Leitlinien. So unterschiedliche Aspekte wie globaler Umweltschutz, Kampf gegen die Armut, Konfliktprävention, die Verwirklichung von Menschenrechten, Stabilität der Finanzmärkte, Generationen- und Geschlechtergerechtigkeit bis hin zur Bewahrung und Weiterentwicklung sozialer Standards müssen berücksichtigt werden. Die Vertreter dieses Konzeptes sind mehrheitlich der Ansicht, dass Global Governance den Prozess der Globalisierung nicht aufhalten oder gar zurückdrehen kann und will. Jedoch soll für die sich dynamisch entwickelnden Weltmärkte ein Ordnungsrahmen

geschaffen werden, der Fehlentwicklungen vermeidet und ggf. korrigiert. Diese Fehlentwicklungen haben dazu geführt, dass die potenziellen Wohlstandsgewinne der Globalisierung im Wesentlichen nur einer Minderheit von Ländern und Menschen zugute gekommen sind und demgegenüber der Abstand zwischen Arm und Reich, in vielen Regionen auch die Armut oder der Raubbau an den Naturressourcen in den 90er Jahren zugenommen haben. Globalisierung und Global Governance sind jedoch langfristige Prozesse, die ergebnisoffen und gestaltbar sind.

*Strukturell* setzt Global Governance auf Regelungsinstitutionen und -formen jenseits der einzelstaatlichen Ebene. Grenzüberschreitende Probleme sollten in verflochtenen Mehr-Ebenen-Systemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Kompetenzen „nach oben“ (inter- und supranationale Ebenen) und „nach unten“ (lokale und regionale Politik) abgeben. Problemlösungen müssen auf der Ebene institutionell angesiedelt werden, die sachlich und organisatorisch angemessen ist und auf der Probleme daher möglichst effizient und demokratisch zu lösen sind. Die institutionellen Empfehlungen für Global Governance sollten sich nicht von der Frage leiten lassen, auf welchem Wege der Selbstbehauptung der traditionellen politischen Institutionen des Nationalstaates am besten gedient werden kann. Vielmehr sollten sich nationalstaatliche Akteure im Rahmen von Global Governance immer mehr auch mit anderen „Global Players“ verständigen, sei es mit regionalen und internationalen Institutionen oder mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dabei kann dem Selbstbehauptungsinteresse der öffentlichen Akteure dadurch Rechnung getragen werden, dass sie allein das Recht auf Kompetenzallokation behalten (vgl. Wolf 2001). Die Staaten – vorzugsweise vertreten durch ihre Parlamente – sollten nach wie vor über die Kriterien und Bedingungen zu entscheiden haben, nach denen internationale Organisationen oder private Akteure bestimmte öffentliche Aufgaben wahrnehmen können. Auch die Kohärenz aller Politikbereiche, die sich mit internationalen Fragen beschäftigen, muss durch die nationalen Institutionen gewährleistet werden.

Im Rahmen des Auf- und Ausbaus von Global Governance spielt die *Stärkung, Reform und Demokratisierung von internationalen Institutionen* eine wesentliche Rolle. Global Governance zielt auf die problemadäquate Reorganisation der internationalen Institutionenlandschaft ab. Ziel muss es sein, vorhandene ineffektive oder undemokratische Strukturen zu überwinden. Global Governance will dort, wo aufgrund drängender globaler Probleme dringender Handlungsbedarf besteht, effektive und demokratische internationale Organisationen und Regime schaffen bzw. existierende Institutionen reformieren, um eine verbesserte Handlungsfähigkeit und finanzielle Ausstattung zu erreichen. Global Governance ist nicht nur eine organisatorische oder finanzielle Frage, sondern ein politischer Prozess, bei dem auch Machtungleichgewichte, die für gegenwärtige Probleme mitverantwortlich sind, überwunden werden müssen. Internationale Organisationen sind nur so stark, wie ihre Mitgliedsstaaten sie machen: sowohl eine umsichtige Übertragung von Handlungskompetenzen als

auch eine ausreichende Ressourcenausstattung ist Voraussetzung für ihre Handlungsfähigkeit. Deutschland sollte im Verbund mit der EU zur Stärkung internationaler Organisationen beitragen, um deren Fähigkeiten zum Management grenzüberschreitender Probleme und zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu verbessern. Dort, wo bereits rechtsverbindliche internationale Normen gesetzt werden konnten, sollte ihre Um- und Durchsetzung befördert werden. Auch regionale Kooperationsprojekte sind eine wichtige Stütze von Global Governance. Die Europäische Union, die nicht nur auf wirtschaftliche Zusammenarbeit, sondern auch auf politische Integration und sozialen Ausgleich zielt, ist ein positives Modell, das es weiter auszubauen und zu demokratisieren gilt. Regionen sollten ihre Zusammenarbeit im Rahmen demokratischer Regionalorganisationen verbessern und ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit stärken. So könnten sie auch die Arbeit der UNO besser unterstützen, zu deren Demokratisierung beitragen und im UN-Sicherheitsrat – als ein wichtiger Akteur für global bedeutsame Entscheidungen – stärker mit Sitz und Stimme vertreten sein. Ansätze zur Bündelung regionaler Kräfte und Interessen könnten Entwicklungsländer dabei unterstützen, stärker als bisher von den Vorteilen der Globalisierung zu profitieren. Entwicklungspolitik sollte generell im Sinne einer internationalen Strukturpolitik konzipiert werden, um die Rahmenbedingungen für eine sozial, wirtschaftlich und ökologisch nachhaltige Entwicklung zu verbessern.

Im Rahmen einer *verbesserten Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren* sollten Politiknetzwerke und -partnerschaften zwischen Regierungen, Parlamenten, Wirtschaft, Gewerkschaften sowie der Zivilgesellschaft unterstützt werden. Diese Zusammenarbeit sollte dazu beitragen, die Transparenz internationaler Politikprozesse zu erhöhen sowie sie auf nationaler Ebene besser vor- und nachzubereiten. Generell ist bei der Bildung transnationaler Netzwerke wichtig, auch lokale Akteure einzubinden und eine Balance zwischen den verschiedenen Beteiligten zu finden, etwa zwischen Nord und Süd, Starken und Schwachen, Globalisierungsgewinnern und -verlierern. Sowohl bei den internationalen Institutionen wie auch bei diesen Netzwerken sollte darauf geachtet werden, dass Frauen und Männer gleichberechtigt vertreten sind und dass frauenspezifische Belange berücksichtigt werden. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit könnten freiwillige Selbstverregelungsinitiativen bestehendes (zwischen-)staatliches Recht ergänzen und internationale Vorbildfunktion für eine angepasste und angemessene Standardsetzung haben.

Die Einrichtung der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ zeigt, dass sich das *Parlament* der oben angesprochenen Herausforderungen bewusst ist und nach Antworten sucht. Als demokratisch gewählter Akteur sollte das Parlament im Rahmen einer Global Governance gestärkt werden: Es muss seine Kontroll- und Gestaltungsfunktionen auch auf die internationale Ebene ausdehnen. Verbesserte Mitspracherechte in der außenpolitischen Entscheidungsfindung sowie ein verstärkter Austausch mit anderen Parlamenten und auch zivilgesellschaftlichen Akteuren auf europäischer und internationa-

ler Ebene sind erste Schritte hierzu. Eine „Task Force“ sollte prüfen, welche weiteren organisatorischen Verbesserungen der angemessenen parlamentarischen Beschäftigung mit globalisierungsrelevanten Themen dienen.

Global Governance-Ansätze zeichnen sich durch einen politisch-praktischen, perspektivischen und normativen Charakter aus. Sie entwerfen neue Modelle der politischen Steuerung und Kooperation, in dem bestehende politische Institutionen und Akteure mit neuen Formen der Politikgestaltung von der lokalen bis zur globalen Ebene und unterschiedliche Politikfelder miteinander verbunden werden. Wo Defizite zu erkennen sind, werden Reformen gefordert und politische Instrumentarien und Prozesse auf ihre Funktionsfähigkeit im globalen Miteinander von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik überprüft. Ausgehend von der Diagnose, dass viele grenzüberschreitende Probleme nicht mehr mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten der nationalstaatlichen Außenpolitik erfolgversprechend bearbeitet werden können, wird Globalisierung nicht nur als ökonomischer, sondern auch als politischer und kultureller Prozess erkannt und wahrgenommen, den es zu gestalten gilt. Wenn sich die Probleme globalisieren, muss auch die Politik reagieren: Eine demokratische und handlungsfähige Global Governance soll dazu beitragen, dass die Chancen der Globalisierung für alle Menschen nutzbar sind, um möglichst breiten und nachhaltigen Wohlstand zu schaffen.

### 10.5.2 Offene Fragen

Relevante Fragen zur Realisierung einer demokratischen und effektiven „Global Governance“ mussten offen bleiben, einige sollen hier zumindest aufgezeigt werden. Für alle Bereiche stellt sich die Frage, wie die angemahnten Reformen in den verschiedenen Politikfeldern Schritt für Schritt konkret *umgesetzt* werden können. Dies ist ansatzweise in den verschiedenen AGs dieser Enquete-Kommission geschehen und sollte fortgeführt werden.

Das Regieren in *Mehr-Ebenen-Systemen* wirft u. a. die Frage auf, wie die *Verzahnung* der verschiedenen Ebenen gelingen kann, so dass Kooperation, Kohärenz und Koordination gewährleistet sind. Auch müssten konkrete Formen globaler Demokratie – für die notwendige *Transparenz und Demokratisierung* dieses komplexen Mehr-Ebenen-Regierens – entwickelt werden. Eine besonders schwierige Frage ist, wie die verschiedenen benannten *Blockaden* für multilaterales Regieren überwunden werden können und wie mehr Unterstützung für eine multilaterale Kooperationskultur mobilisiert werden kann.

Fragen bleiben auch bei der *Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure* im Rahmen von Politiknetzwerken und -partnerschaften zu lösen. Wie kann eine solche Zusammenarbeit auf nationaler und globaler Ebene gefördert werden, ohne dass nichtstaatliche Akteure ihre Autonomie verlieren? Welche Befugnisse bekommen öffentlich-private Netzwerke und welchen Kriterien demokratischer Legitimität müssen sie genügen? Wie kann eine ausreichende Partizipation der betroffenen Bürgerinnen und Bürger in aller Welt und ein gerechter Interessen- und Machtausgleich sichergestellt werden? Auch verbesserte

Möglichkeiten der erfolgreichen Moderation von Runden Tischen und der Erfolgskontrolle für private Initiativen müssen weiter entwickelt werden.

Des Weiteren bedürfen die *sicherheitspolitischen Aspekte* der Globalisierung, der internationale Terrorismus, der die Verwundbarkeiten der globalisierten Welt zu nutzen versucht, und die Möglichkeiten *ziviler Konfliktbearbeitung* im Kontext der Globalisierung vertiefter Analysen. Im Kontext der Globalisierung bekommt auch das Konzept der „erweiterten Sicherheit“ eine größere Bedeutung.

Bislang wurde die *kulturelle Globalisierung*, die Wertesysteme, Lebensstile und Konsumgewohnheiten ebenso stark beeinflusst wie Kapital- und Warenströme, weitgehend vernachlässigt. In diesem Kontext sollte auch die Rolle der Medien, die in einer globalen Welt eine

wichtige Vermittlerfunktion innehaben, intensiver reflektiert werden.

Es bedarf auch eingehender Überlegungen, ob die Globalisierung die *Menschenrechte* befördert oder eher gefährdet (wie z. B. die UN-Menschenrechtskommission befürchtet).

Das *Parlament* sollte möglichst rasch selbst klären, wie es sich so reformieren könnte, dass es mit Fragen der Globalisierung und der Global Governance angemessen umgehen kann. Es sollte sich auch der *Auseinandersetzung mit der Kritik* an Globalisierungsprozessen noch intensiver stellen. Schließlich sollten Parlament, Wissenschaft und Zivilgesellschaft Ideen entwickeln, wie ein *breiter öffentlicher Diskussionsprozess* initiiert werden könnte, mit dessen Hilfe gesamtgesellschaftlich debattiert wird, welchen *inhaltlichen Leitideen* Global Governance folgen soll.

Tabelle 10-1

Die Diskussion um Global Governance im Überblick

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Sonstige Eigenheiten
<b>Commission on Global Governance (CGG)</b>	1990 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. 35 Persönlichkeiten; VN-Nähe	Abschlussbericht 1995: „Our Global Neighbourhood“ (siehe auch 1995er Bericht d. Independent Working Group on the Future of the UN)	Globale Probleme: Aufrechterhaltung, Armut, Umweltprobleme	System der Weltordnung durch effektive politische Führung, Demokratisierung, Reformierung der UN, nachhaltiges Wachstum	Rat für wirtschaftliche Sicherheit bei den UN (RWS), Zivilgesellschaft, Hauptakteure: Staaten	Emphatische Variante von Global Governance, von Visionen getragen
<b>Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) u. Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)</b>	Franz Nuscheler, Dirk Messner (Willy Brandt)	SEF Policy Paper Nr. 2 „Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik“	Verlust an staatlicher Steuerungsfähigkeit, Bedeutungsverlust der Entwicklungspolitik, globale Probleme	Neugestaltung von Staatlichkeit, Neudefinition von Souveränität, fünf Säulen einer Weltordnungspolitik	Staaten, Zivilgesellschaft, regionale Zusammenschlüsse, internationale Organisationen	Wissenschaftspolitische und strategische Variante von Global Governance
<b>Gruppe von Lissabon</b>	19 Persönlichkeiten aus Westeuropa, Japan und Nordamerika, die sich 1992 in Lissabon trafen, u. a. Ricardo Petrella	Bericht 1995: „Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit“	Aggressive Wettbewerbsideologie, globale Probleme, Legitimationskrise des Staates	Vier Prinzipien der Effizienz, Verantwortung, Relevanz und Toleranz; Vier globale Verträge, „pax triadica“	G7-Staaten, Globale Zivilgesellschaft, aufgeklärte Eliten d. Industrieländer, Wissenschaft, Regierungen, Medien, Städte	Emphatische Variante von Global Governance, stark normative Ausrichtung
<b>„EU“-Governance</b>	EU-Kommission; institutionelle Reform und Osterweiterung	Weißbuch „Europäisches Regieren“, Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der EU vertiefen“	Regionale Integration im internationalen Kontext und damit verbundene Probleme	Politikfelder u. Entscheidungprozesse, demokratische Institutionen der Mehrebenenpolitik	Mitgliedsstaaten, EU-Institutionen, gesellschaftliche Akteure	

noch Tabelle 10-1

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangsproblematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Sonstige Eigenheiten
<b>„Good Governance“</b>	Entwicklungspolitische Diskussion, u. a. IWF, Weltbank, UNDP, BMZ 1989 Studie der Weltbank „Crisis of Governance“ in Staaten des südlichen Afrika	„Good Governance. The IMF's Role“	Governance Probleme in (Empfänger)-Ländern: Mangelnde Trennung von privatem u. öffentlichem Sektor, schlechtes Politikmanagement, unzuverlässiges Rechtssystem, Willkür u. Korruption der Eliten	Strukturelle Anpassungspolitiken, Notwendigkeit demokratischer Legitimation, Rechtsstaatlichkeit, effizienter Verwaltung, Transparenz u. Rechenschaftspflicht; Diskussion um Konditionierung von Entwicklungshilfe	Staaten (v. a. Entwicklungsländer, jüngst auch verstärkt Industrieländer), internationale Institutionen	Kritik des Südens am Begriff, so wie er bislang besetzt ist; und an westlicher Dominanz
<b>„Corporate Governance“ sowie „Corporate Citizenship“ bzw. „Corporate Responsibility“</b>	Wirtschaftspolitische Diskussion, u. a. OECD, Weltbank bzw. Global Corporate Governance Forum	The OECD Principles of Corporate Governance, 1999	Uneinheitliche Standards für MNCs in verschiedenen Ländern schaffen Unsicherheit für Unternehmen u. andere „Stakeholders“; Standortwettbewerbsproblematik für Staaten	„To help countries improve standards of governance for their corporations, by fostering the spirit of enterprise and accountability, promoting fairness, transparency and responsibility.“	Staaten, Wirtschaft, Gewerkschaften, Roundtables	Diskussion um Softlaw (Selbstverpflichtungen, Codes of Conduct) vs. ordnungsrechtliche Regelungen
<b>Sozialwissenschaftliche Beiträge</b>	Fachbereich Internationale Beziehungen, NGO-Literatur	u. a. Beck, Czempiel, Giddens, Kaiser, Keohane, Kohler-Koch, Mayntz, Nye, Risse, Rittberger, Rosenau, Scharpf, Wolf, Zürn	Bedeutungszunahme internationaler Kooperation angesichts globaler Probleme	Effektive und legitime globale Steuerungsmechanismen	u. a. Internationale Institutionen, Staaten, NGOs	Empirisch-Analytische Variante, Zeitdiagnostik

noch Tabelle 10-1

Diskussionsbeitrag	Ursprung	Zentraler Text	Ausgangs- problematik	Ziele und Instrumente	Zentrale Akteure	Sonstige Eigenheiten
<b>Völkerrechtliche Beiträge</b>	Völkerrechtliche Diskussion	u. a. Delbrück, Diercke, Dolzer, Hobe, Paech	Auswirkungen int. Institutionen auf nationales Recht	Diskussion um Status quo und Weiterentwicklung des Völkerrechts	Staaten und ggf. neue Subjekte des Völkerrechts	
<b>Kritische Position</b>	WEED, Heinrich-Böll-Stiftung,	u. a. Brand, Brunnengräber, Schrader, Stock, Wahl (2000)	Analyse der machtförmigen Strukturen der internationalen Politik	Emanzipative Ansätze; „Bottom-up“-Prozesse	Rolle der „global operation“, NSB, kritische Gewerkschaften	
<b>Gemeinsamkeiten</b>	Neue Ordnungsbattle nach Ende des Ost-West-Konfliktes		Probleme wettbewerbszentrierter Globalisierung und globale Probleme	Ausbau internationaler Kooperation und neue (nicht-hierarchische) Steuerungsprozesse	Akteursumfeld auf internationaler und nationaler Ebene muss erweitert werden	Handlungsmotiv: ein globales Welt- oder Bürgerethos

Zusammengestellt von Marianne Beisheim (Wissenschaftliche Referentin im Sekretariat der Enquete-Kommission "Globalisierung der Weltwirtschaft") und Dr. Achim Brunnengräber (Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Dr. Ernst-Ulrich von Weizsäcker, MdB).

