

✓ multi-level, multi-actor governance systems
✓ spread of layers of governance

✓ - Regulatory = ^{political} decision making
= policymaking

- standards = interaction by dense web of policy networks

Michael Reder

Global Governance

Philosophische Modelle der Weltpolitik

- fundamental
- gut



2026

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	9
1. Prolog: Philosophischer Horizont des Nachdenkens über globale Dynamik.....	11
1.1. Renaissance und Nicolaus Cusamus.....	11
1.2. Aufklärung und Friedrich Schleiermacher.....	15
1.3. Erste Globalisierung und Edmund Husserl.....	18
1.4. Kennzeichen relationalen Denkens.....	20
2. Das Global Governance-Paradigma als Schnittstelle verschiedener Disziplinen.....	25
2.1. Wissenschaftsgeschichtliche Hintergründe von Global Governance.....	27
2.2. Auswahl der zu untersuchenden Konzeptionen.....	30
2.3. Analyseraster und Ziel der Arbeit.....	31
3. Global Governance-Architektur und die Gestaltung der Weltpolitik (Dirk Messner und Franz Nuscheler).....	33
3.1. Ausgangspunkt und Hintergründe.....	33
3.1.1. Globale Probleme als Anstoß.....	33
3.1.2. Theoretische Wurzeln.....	34
3.2. Annahmen und Akteure der Global Governance-Architektur.....	40
3.2.1. Basisannahmen der Global Governance-Architektur.....	40
3.2.2. Globale Akteure.....	43
3.3. Kritische Würdigung des Ansatzes von Messner und Nuscheler.....	56
3.3.1. Theorieinhalte.....	56
3.3.2. Reflexion des Theoriemodells.....	65
4. Neue Autoritätssphären und FrAGMENTATION als Kennzeichen globaler Dynamik (James Rosenau).....	71
4.1. Grundlegung der Global Governance-Theorie.....	71
4.1.1. Ontologische Reflexion und deskriptive Ausrichtung.....	71
4.1.2. Autoritätssphären als neues Analyseinstrument.....	74
4.1.3. Das Phänomen der Fragmentation.....	78
4.1.4. Analyseebenen von Global Governance.....	82
4.1.5. Definition von Global Governance.....	83
4.2. Kennzeichen von Global Governance.....	84
4.2.1. Entwicklung individueller Handlungsfähigkeit.....	84
4.2.2. Erosion nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit.....	87
4.2.3. Nichtregierungsorganisationen als globale Autoritätssphären.....	92
4.3. Kritische Würdigung des Ansatzes von Rosenau.....	93
4.3.1. Theorieinhalte.....	93
4.3.2. Reflexion des Theoriemodells.....	97

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Vervielfältigung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in
und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2006 by WBG (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), Darmstadt
Die Herausgabe des Werkes wurde durch
die Vereinsmitglieder der WBG ermöglicht.
Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.wbg-darmstadt.de

ISBN-13: 978-3-534-20000-9
ISBN-10: 3-534-20000-4

subjekttheoretische Überlegungen beschränkt, sondern auch danach gefragt, welche Konsequenzen sich daraus für Sozialethik oder politische Philosophie ergeben.

Auch in ethischer Perspektive wird die Verbundenheit aller Menschen und damit der relationaler Charakter sozialer Wirklichkeit hervorgehoben, das individuelle Handeln innerhalb des Beziehungsgeflechts bleibt allerdings gleichermaßen wichtig. Der ethische Universalismus, den alle drei Autoren vertreten, versteht sich deshalb als eine Anleitung zu ethisch rechtfertigbarem Handeln im gesamten Relationengeflecht, das sowohl eine möglichst gerechte Gestaltung des Beziehungsgeflechtes (inkl. Der Institutionen) intendiert als auch den einzelnen Menschen im Sinn einer individualistischen Perspektive zu verantwortungsvollen Handeln auffordert.

Auffällig ist zudem, dass die Relationalität auch in den konkreten politischen Argumentationen einen großen Stellenwert einnimmt. Dies zeigt sich daran, dass die Autoren auch politische Erkenntnisse als relational zum Erkennenden interpretieren und im politischen Geschehen für einen prozessuralen Ausgleich derselben plädieren. Aufgrund der erkenntnistheoretisch begründeten Grenzen von Wissen, muss sich allerdings auch politisches Handeln immer als kontingent und begrenzt verstehen, deshalb ist dieser Ausgleich immer wieder neu herzustellen und niemals abschließbar. Ein eindeutiges politisches Ziel oder ein technisches Verständnis von Politik wird deshalb von allen dreien – zugegebenermaßen vor den Ausgangssituationen ihrer Zeit in sehr unterschiedlicher Weise – kritisch beurteilt.

Mit diesen Überlegungen ist der philosophische Horizont der Arbeit skizziert. Der nun folgende Gedankengang will der theoretischen Erfassung und Verarbeitung der Relationalität von Welt in einem konkreten Feld aktueller Theoriebildung nachgehen. Das Global Governance-Paradigma, das heute als Reflexion globaler Dynamik und deren Steuerung in Theorie und Praxis zu einem wichtigen, aber auch gleichsam unritziell und interessant. Der Gedankengang dieser Arbeit wird nicht zuletzt auch danach fragen, welche Rolle die mit Cusanus, Schleiermacher und Husserl aufgezeigten Themen philosophischer Reflexion in aktuellen Zeiten ansteigender Vernetzungen im Global Governance-Paradigma spielen. Durch eine Analyse und Reflexion dieses Paradigmas soll der Versuch unternommen werden, die von Luhmann identifizierten Schwierigkeiten bei der Beschreibung globaler Wirklichkeit (vgl. Luhmann 1975, 51) zumindest ein Stück weit zu klären.

2. Das Global Governance-Paradigma als Schnittstelle verschiedener Disziplinen

Globale Dynamik kann umschrieben werden als „eine Verdichtung und Beschleunigung grenzüberschreitender Interaktionen, die faktisch oder der Möglichkeit nach alle Individuen, Institutionen und Staaten zu einem komplexen Gefüge wechselseitiger, häufig aber auch ungleichgewichtiger Abhängigkeiten, miteinander vernetzen“ (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der deutschen Bischofskonferenz 1999, 12). Innerhalb der wissenschaftlichen Diskurse wird intensiv über diese globale Dynamik nachgedacht.¹⁸ Weil verschiedenste Bereiche menschlicher Interaktion in diese hineinspielen, befassen sich viele Disziplinen mit deren Analyse, beispielsweise die Soziologie, Politologie, Wirtschaftswissenschaft oder auch die Philosophie. Nirgends verständlich ist, dass es weder innerhalb einer Disziplin noch disziplinübergreifend eine einheitliche Analyse oder Interpretation globaler Dynamik gibt. Allerdings zeigt sich bei genauerer Betrachtung, dass einzelne Zugänge Überschneidungen aufweisen, indem sie ähnliche Fragestellungen behandeln und bestimmte Akzentsetzungen vornehmen. Eine zentrale Schnittstelle, die Thema dieser Arbeit sein soll, drückt sich in dem Begriff 'Global Governance' aus. Dieser Begriff dient zur Beschreibung unterschiedlicher Theorien, die versuchen, globale Dynamik auf eine bestimmte Art und Weise und zu erklären oder in einem normativen Sinne nach einer geeigneten Steuerung derselben fragen. Global Governance dient als Bezeichnung für einen bestimmten Typ wissenschaftlicher Reflexion, die auf je eigene Weise von verschiedenen Disziplinen in Anspruch genommen wird.

Die Theorien, die innerhalb des Global Governance-Paradigmas entwickelt werden, teilen dabei folgende Grundannahmen, die Märkte in seinem Forschungsbericht zum Thema Global Governance prägnant zusammenfasst (vgl. Mürle 1998, 5-7): Zum einen ist den Theorien gemein, dass sie sich mit globalen Problemen beschäftigen, zum anderen fragen die Theorien danach, welche Akteure bzw. Systeme heute in globaler Dynamik eine zentrale Bedeutung einnehmen und welche Regelungsformen sich zwischen diesen herausbilden. Die Entwicklung eines Modells zur theoretischen Erfassung dieser

¹⁸ In dieser Arbeit wird meist von globaler Dynamik und nicht von Globalisierung gesprochen, weil der Begriff 'Globalisierung' durch die aktuellen, meist sehr aufgeladene Diskussionen, eher unscharf ist und mit ganz unterschiedlichen Aspekten verbunden wird. In diesem Zusammenhang sei auch auf die Unterscheidung zwischen den Begriffen 'international' und 'global' hingewiesen. 'International' meint zwischen-staatlich und bezeichnet damit das traditionelle, auf zwischen-staatlichen Beziehungen aufbauende weltpolitische System. 'Global' meint dagegen weltweite Strukturen, die sich über diese Beziehungen hinaus entwickeln und damit einen globalen Raum für unterschiedliche Aktivitäten eröffnen.

Akteure, Systeme und Strukturen ist ein gemeinsames Anliegen von Global Governance. Außerdem unterscheiden die Theorien dabei unterschiedliche Handlungsebenen, d.h. die Theorien versuchen, die globale Ebene (inkl. deren Akteure, Systeme und Regelungsformen) in eine Beziehung zur nationalen oder regionalen Ebenen zu setzen. Ein letztes Merkmal des Global Governance-Paradigmas ist die Ausrichtung auf unterschiedliche weltpolitische Steuerungsmechanismen, d.h. staatliche wie internationale, rechtliche wie selbstregulierende und politische wie ökonomische Steuerungsformen finden hier gleichermaßen Beachtung.

Quer durch diese Fragestellungen ist grundlegend „zwischen einem empirisch-analytischen und einem normativ-präskriptiven Verständnis von Global Governance geht es unterschieden. Im empirisch-analytischen Verständnis von Global Governance geht es um die Analyse real beobachtbarer Phänomene, während es im normativ-präskriptiven Verständnis von Global Governance um die Entwicklung von Handlungsvorschlägen für die Zukunft geht“ (Mürle 1998, 6). In den verschiedenen Disziplinen finden sich je nach Autor der eine oder andere oder beide Zugänge vermischt vor.

Von einem Paradigma wird gesprochen, weil die einzelnen Theorien bei allen Unterschieden im Detail eine gemeinsame Perspektive auf globale Dynamik eröffnen. Der Begriff 'Paradigma' (verstanden im kuhnschen Sinn) bringt zum Ausdruck, dass sich im wissenschaftlichen Diskurs immer wieder Zugänge herauskristalisieren, die eine gemeinsame Perspektive auf ein Themenfeld eröffnen. Paradigmen erfüllen nach Kuhn zwei Leistungen: Einerseits sind sie aussagekräftig genug, „um eine beständige Gruppe von Anhängern anzuziehen, hinweg von den weitfernden Verfahren wissenschaftlicher Tätigkeit“ und gleichzeitig sind sie „offen genug, um der neu bestimmten Gruppe von Fachleuten alle möglichen Probleme zur Lösung zu überlassen“ (Kuhn 1967, 28). Avanciert eine Theorie zu einem Paradigma, so muss sie „besser erscheinen als die mit ihr im Wettstreit liegenden, sie braucht aber nicht und tut es tatsächlich auch niemals – alle Tatsachen, mit denen sie konfrontiert wird, zu erklären“ (Kuhn 1967, 37). Poser bestimmt zusammenfassend ein Paradigma folgendermaßen: „Das Paradigma bestimmt die Sichtweise, es bestimmt die zulässigen Fragen, und es bestimmt die Methoden, mit denen die Fragen beantwortet werden“ (Poser 2001, 146).

Die Entwicklungen globaler Dynamik am Ende des 20. Jahrhunderts haben dazu geführt, dass verschiedene neue Theorien entwickelt wurden, um weltgesellschaftliche Veränderungen zu beschreiben und zu erklären. Global Governance ist ein solcher Erklärungsansatz für eine große Gruppe von Wissenschaftlern (und Politikern), innerhalb dem unterschiedliche Fragen und Antworten formuliert werden, die zwar nicht deklingungsgleich sind, aber insgesamt betrachtet eine gemeinsame Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand eröffnen, ohne dabei den Anspruch zu erheben, alle Fragen vollständig lösen zu können. Deshalb kann von Global Governance als einem Forschungsparadigma gesprochen werden.¹⁹ Der Gedankengang dieser Arbeit ist von der

¹⁹ Die Argumentationen innerhalb des Paradigmas werden in dieser Arbeit mit verschiedenen Begriffen bezeichnet. Zuerst können sie als 'Theorien' bzw. 'Ansätze' interpretiert werden, weil sie eine systematische Beschreibung und Erklärung auf einer Metaebene liefern. Darüber hinaus können sie auch 'Modelle' genannt werden, weil sie eine anschauliche Vorstellung von einem

Annahme getragen, dass die verschiedenen Theorien, die innerhalb dieses Paradigmas entwickelt werden, sich nicht aufeinander reduzieren lassen, sondern wechselseitig ergänzen und so je eigene Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Paradigmas beitragen können. Das Paradigma lebt dabei von einer kreativen Verschränkung methodisch und disziplinär unterschiedlicher Zugänge.²⁰

Diese Einsicht wird in dieser Arbeit besonders dadurch zum Ausdruck gebracht, indem von Global Governance als einem multidisziplinären Paradigma gesprochen wird. Verschiedene Disziplinen eröffnen neue Sichtweisen auf den Gegenstand und damit einen multi- bzw. transdisziplinären Raum (Mittelstraß 1989).²¹ Mit diesem Begriff werden einerseits die Verbindung zwischen den Disziplinen betont, und andererseits herausgestellt, dass es „eine einzige, wahre, universal gültige Theorie“ (Schlosser 1993, 27) nicht gibt.

2.1. Wissenschaftsgeschichtliche Hintergründe von Global Governance

Der Ursprung des Begriffs 'Global Governance' ist politischer Natur. Angestoßen durch den ehemaligen deutschen Bundeskanzler Willy Brandt wurde im Anschluss an sein Engagement in der Kommission für Entwicklungsfragen 1992 eine internationale Kommission führender Wissenschaftler und Politiker gegründet, die sich mit Fragen globaler Steuerung beschäftigte. Nach einem ersten Bericht der Kommission (Commissio- nariales Gegenstand (globale Dynamik) entwickeln. Von Global Governance als 'Modelle' ist zumeist dann die Rede, wenn es um das theoretische Modell (im Sinn von Theoriesign) geht, das die Ansätze für den Untersuchungsgegenstand für angemessen halten. Zuletzt werden sie auch mit dem Begriff 'Konzeption' bezeichnet, weil sie eine allgemeine Zusammenfassung zentraler Einsichten darstellen.

²⁰ Diese Lösung von festen methodischen Vorgaben und die Suche nach kreativen Verbindungen unterschiedlicher Zugänge innerhalb eines Paradigmas verdankt sich, wissenschaftstheoretisch gesprochen, nicht zuletzt den Provokationen von Feyerabend. „Kluger Menschen halten sich nicht an Maßstäbe, Regeln, Methoden, auch nicht an 'rationale' Hilfsmittel, die in einer bestimmten Situation am ehesten zum Ziele zu führen scheinen“ (Feyerabend 1981, 9). Je mehr Theoretiktraditionen eine Gesellschaft entwickelt bzw. zulässt, desto größer wird auch die Wahrscheinlichkeit, dass im Diskurs über diese Zugänge die bestmöglichen sich durchsetzen. „Die großen Durchbrüche in der Wissenschaftsentwicklung, in den Theorienkonzeptionen (...) beruhen gerade nicht auf stupiden methodischen Regeln, die sich in einem Methodenkanon einfangen lassen, sondern auf kreativer menschlicher Vernunft, der es gelingt, gänzlich neue Strukturen zu erdenken und die Welt unter diesen Strukturen gänzlich neu zu erfassen, zu deuten und zu gestalten“ (Poser 2001, 185).

²¹ Wissenschaftliche Probleme tun selten den Gefallen „sich als Probleme für disziplinäre Spezialisten zu definieren (Mittelstraß 1989, 105), dies gilt in besonderer Weise für sozialphilosophische und sozialwissenschaftliche Fragestellungen. Ein transdisziplinärer Dialog zwischen den einzelnen Disziplinen ist daher ein wichtiges Ziel, er stellt „die ursprüngliche Einheit der Wissenschaft – hier als Einheit der wissenschaftlichen Rationalität, nicht der wissenschaftlichen Systeme schaft – wieder her.“ (Mittelstraß 1989, 107).

sion on Global Governance 1995), der als Basis der weiteren Theorieentwicklung dienen, folgten weitere Veröffentlichungen anderer Institutionen (z.B. Gruppe von Lissabon 1997; OECD 1996). Die im Anschluss daran entwickelten Global Governance-Theorien haben wissenschaftsgeschichtlich betrachtet unterschiedliche Wurzeln, je nachdem von welcher Perspektive aus sie betrieben werden. In der wissenschaftlichen Debatte lassen sich in den vergangenen 40 Jahren mehrere Theoriekonzepte finden, die von den Global Governance-Theorien aufgenommen werden. Um den wissenschaftsgeschichtlichen Hintergrund von Global Governance verständlich zu machen werden politikwissenschaftliche bzw. soziologische (1), rechtswissenschaftliche (2), wirtschaftswissenschaftliche (3) und philosophische Wurzeln (4) von Global Governance kurz skizziert.

Ad (1): *Politikwissenschaftliche und soziologische Wurzeln*: Einen Ausgangspunkt der Global Governance-Theorien stellen die so genannten Transnationalismus- und Interdependenz-Theorien dar. Diese beschäftigen sich seit den 60er Jahren mit der Analyse und Reflexion globaler Steuerung und betonen dabei v.a. den Aspekt der Transnationalität. Im weiteren Verlauf rücken beispielsweise Nichtregierungsorganisationen (NGOs) als wichtige transnationale Akteure in das Forschungsinteresses. Diese Theorieansätze können als ein Vorläufer der heutigen Global Governance-Theorien angesehen werden.

Eine weitere politikwissenschaftliche Forschungsrichtung, die sich an die Interdependenztheorien anschließt und ebenfalls als eine wichtige Grundlage von Global Governance angesehen werden kann, ist die Theorie des Institutionalismus (vgl. dazu besonders Kapitel 3.1.2., 7.4.2. und 7.5.2.). Das charakteristische Merkmal des Institutionalismus „ist die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten von Regieren unabhängig von der Existenz einer zentralen Instanz und jenseits der (territorialen) Übereinstimmung von Herrschaftsbetroffenen und Herrschaftsbeteiligten“ (Jachtenfuch/Kohler-Koch 1996, 7). Komplementär zum Institutionalismus entwickelte sich die so genannte Regimeanalyse, „die seit Mitte der 70er Jahre zunehmend in der wissenschaftlichen Disziplin der internationalen Beziehungen“ (Mühle 1998, 34) Verbreitung finden (vgl. beispielsweise Rütberger 1990; Hasenclever/Mayer/Rütberger 1997). Diese Forschungsrichtung untersucht das Zustandekommen und die Funktionsweisen von Regimen (d.h. von internationalen, kooperativen Institutionen) und stellt damit eine weitere Basis für die Global Governance-Theorien dar. Inhaltlich betrachtet spielt in der Regimeanalyse das Thema Nachhaltigkeit momentan eine sehr wichtige Rolle (vgl. Hempel 1996; Simonis 1996; Young/Demako/Ramakrishna 1996; Biermann 1998). Entscheidend der Unterschied zwischen Regime- und Global Governance-Theorie ist, dass in der ersten weniger umfassende Regelungsformen, sondern zwischenstaatliche, d.h. sektoral begrenzte Regelungsformen untersucht werden.

Im deutschsprachigen soziologischen und politikwissenschaftlichen Diskurs findet sich darüber hinaus seit den 70er Jahren eine intensive Reflexion politischer Steuerung, die nach den Steuerungsmechanismen innerhalb einer (nationalstaatlich verfassten) Gesellschaft fragt. Zu diesem Diskurs stehen die Global Governance-Theorien ebenfalls in vielfachen Bezügen (vgl. dazu besonders Kapitel 3.1.2.). wichtige Positionen dieser Debatte sind die Policy-, Netzwerk- und Mehrebenenanalysen oder die systemtheoretischen Interpretationen politischer Steuerung.

Ad (2): *Rechtswissenschaftliche Wurzeln*: Ein weiterer Forschungsbereich, der als Grundlage für Global Governance-Theorien dient, ist der juristische Diskurs über das Völkerrecht (vgl. beispielsweise Kimmich 1993; Vitzthum 2001). Die Gestaltung globaler Dynamik mittels des Rechts hat im wissenschaftlichen Diskurs in den vergangenen zwei Jahrzehnten besondere Aufmerksamkeit erhalten, wobei sich das Völkerrecht als eine zentrale Form globaler Steuerung herauskristallisiert hat. Auch die Global Governance-Theorien nehmen Aspekte aus der Diskussion über das Völkerrecht auf, jedoch in unterschiedlicher Weise und Intensität.

Ad (3): *Wirtschaftswissenschaftliche Wurzeln*: Auch in den Wirtschaftswissenschaften entstehen in den letzten Jahrzehnten vielfältige Analysen, die sich mit globaler Steuerung beschäftigen, sowohl im Bereich der Volks- als auch der Betriebswirtschaft. Die volkswirtschaftliche Perspektive analysiert globale wirtschaftliche Zusammenhänge, innerhalb derer Handel getrieben oder Finanztransaktionen vollzogen werden. Sie fragt nach den Mechanismen, die diesen Interaktionen zugrunde liegen und ob (und gegebenenfalls wie) diese gesteuert werden können (vgl. beispielsweise Ruggie 1997).

Die betriebswirtschaftliche Perspektive geht dagegen von der Analyse global agierender Unternehmen aus. Die Zahl der transnationalen Unternehmen (TNU) ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen, so dass diesem Thema heute in den Wirtschaftswissenschaften eine besondere Bedeutung zukommt. Es wird sowohl betriebsintern danach gefragt, wie TNU sich in globalen Strukturen verhalten und mit welchen Strategien sie auf globale Entwicklungen reagieren als auch (im größeren Kontext) nach dem politischen Einfluss, den TNU – sei es auf passive oder aktive Weise – auf die Gestaltung globaler Dynamik haben können (vgl. beispielsweise Dunning 1993; Fuchs 1997).

Ad (4): *Philosophische Wurzeln*: Auch die politische Philosophie kann als ein grundlegender Baustein der Global Governance-Theorien angesehen werden. Ausgehend von Rawls und der sich an ihn anschließenden Debatte um Gerechtigkeit und politische Ordnung (vgl. beispielsweise Rawls 1999; Höffe 1998b) haben Philosophen seit den 70er Jahren immer häufiger die Frage nach dem Wesen des Politischen im globalen Kontext gestellt. Politische Philosophie konkretisiert sich dabei in drei unterschiedlichen Forschungsrichtungen. Die erste analysiert in geschichtlicher Perspektive einzelne politische Philosophien. Bevorzugte Forschungsfelder sind die Antike (vgl. beispielsweise Höffe 1996a; Kersting 1999) und die Konzeption Kants (vgl. beispielsweise Lutz-Bachmann/Bohmann 1996; Brandt 1997; Dicke 1998). Ein zweiter, vom ersten kaum zu trennender Ansatz versucht, aus anthropologischen oder ethischen Überlegungen heraus zu einer Beurteilung der politischen Ordnungskonzeptionen in systematischer Perspektive zu gelangen. Zentrale Fragen im Hinblick auf die globale Perspektive sind dabei die philosophische Begründung von Menschenrechten (vgl. beispielsweise Brieskorn 1997b; Bielefeldt 1998), die Bedingungen eines weltweiten Friedens (vgl. beispielsweise Senghaas 1997; Kersting 1998; Menzel 2000) und die Möglichkeiten und Grenzen einer Steuerung globaler Dynamik (vgl. beispielsweise Chwaszcza/Kersting 1998, vgl. dort auch die ausführliche Bibliographie zum Thema). Eine dritte Forschungsrichtung der politischen Philosophie beschäftigt sich mit der wissenschaftstheoretischen Reflexion politikwissenschaftlicher Theorien, z.B. mit der Verhältnisbestimmung von Empirie und Theorie oder der Reflexion erkenntnisleitender Interessen.

2.2. Auswahl der zu untersuchenden Konzeptionen

Die genannten Forschungsfelder der unterschiedlichen Disziplinen sind Hintergrund der Global Governance-Theorien. Um eine möglichst umfassende Analyse von Global Governance leisten zu können, werden für die Untersuchung dieser Arbeit fünf aktuelle Ansätze aus unterschiedlichen Disziplinen ausgewählt.

Dirk Messner und Franz Nuscheler, die eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und dem Institut für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg verbunden sind, haben die deutschsprachige Diskussion um Global Governance (INEF) in den vergangenen 15 Jahren entscheidend geprägt (vgl. besonders Messner/Nuscheler 1996a; dies. 1996b; dies. 1996c; Messner 1998b; Nuscheler 1998; Messner 1998c; ders. 1998d; ders. 1999a; ders. 2000a; Nuscheler 2000b; ders. 2000d; Messner 2001a; ders. 2001b; ders. 2002; Messner/Nuscheler 2003).²² Die Publikationen des INEF und von SEF sind zum Teil zur Standardliteratur für diesen Themenkomplex geworden. Auch sind beide in praktische Politikberatung involviert und haben somit den Ansatz in die öffentliche Diskussion eingebracht. Ihr Modell trägt dabei sowohl normative wie praktische Züge. Sie werden für die Untersuchung ausgewählt, weil sie zentrale Vertreter des deutschsprachigen, sozialwissenschaftlichen Global Governance-Diskurses sind. Mit Nuscheler und Messner wird der normativ argumentierende Zweig der Sozial- bzw. Gesellschaftswissenschaften in die Arbeit integriert.

James Rosenau, Politologe an der George Washington Universität, gilt weltweit als einer der renommiertesten Vertreter der Global Governance-Theorien (vgl. besonders Rosenau 1992b; ders. 1995a; ders. 1997a; ders. 1997b; ders. 1999; ders. 2003a; ders. 2003b), weshalb er für die vorliegende Untersuchung ausgewählt wird. Rosenau war nicht nur Mitglied in mehreren offiziellen Kommissionen, die sich aus einem praktisch-politischen Handlungsinteresse heraus mit diesem Thema beschäftigt haben, sondern hat insbesondere im Bereich wissenschaftlicher Forschung zahlreiche Vorschläge zur Formulierung dieser Theorie geliefert. Mit Rosenau wird der analytisch argumentierende Zweig der Politikwissenschaft in die Arbeit aufgenommen.

Die soziologische Perspektive auf globale Dynamik wird in den vergangenen Jahren u.a. von Helmut Willke eröffnet. Im Anschluss an die Systemtheorie Niklas Luhmanns greift er dessen zentrale Theorieelemente auf, um damit weltgesellschaftliche Vorgänge zu reflektieren (vgl. besonders Willke 1993; ders. 1996; ders. 1997a; ders. 1998b; ders. 2001a; ders. 2002; ders. 2003). Weil die Systemtheorie einen wichtigen Beitrag zum

²² Die beiden Autoren werden immer in ihrer alphabetischen Reihenfolge genannt, gleichwohl Nuscheler der ältere von beiden ist. Beide Autoren werden außerdem in dieser Arbeit als ein Ansatz diskutiert. Sicherlich gibt es Unterschiede zwischen beiden, v.a. wenn man in einer zeitlichen Perspektive deren wissenschaftliche Entwicklungen vergleicht. Nichtsdestotrotz handelt es sich bei diesen Differenzen meist um Detailfragen. In der grundlegenden Konzeption ihres Ansatzes, aber auch in den politischen Konsequenzen sind sich beide im Wesentlichen einig. Nuscheler betont diese große Nähe zwischen beiden selbst. Sie seien zwar nicht immer einer Meinung, aber sie vereine eine „gemeinsame ‚Grundphilosophie‘“ in Sachen Global Governance (Nuscheler 2000d, 151). Deshalb erscheint es als legitim, beide Autoren als einen Ansatz zu diskutieren.

heutigen Wissenschaftsdiskurs über Gesellschaft und politische Steuerung liefert, ist es überaus bereichernd, diesen Ansatz in den Diskurs über Global Governance zu integrieren. Mit Willke wird die systemtheoretisch ausgerichtete Soziologie in den Gang der Unternehmung eingebunden.

Meghnad Desai von der London School of Economics erschließt den volkswirtschaftlichen Blickwinkel auf das Thema und benutzt dabei ein an Karl Marx angelehntes Analyseraster. Deshalb konzipiert er Global Governance als eine historische angelegte Reflexion des Kapitalismus. (vgl. besonders Desai/Redfern 1995; Desai 1998; ders. 1999a; ders. 2000b; Desai/Said 2001; Desai 2001b; ders. 2002b). Mit dem Ansatz von Desai wird ein historisch und philosophisch argumentierender Zweig der Wirtschaftswissenschaften in die Arbeit integriert.

Offried Höffe Auseinandersetzung mit dem Thema globale Steuerung steht in der Tradition der politischen Philosophie internationaler Beziehungen (vgl. besonders Höffe 1995b; ders. 1996b; ders. 1998a; ders. 1999b; ders. 2000c; ders. 2002b; ders. 2002d). Ursprung seiner Beschäftigung mit diesem Thema ist die Analyse der kantischen Konzeption und der Theorie der Gerechtigkeit von Rawls (Höffe 1995a; Höffe 1998a). Auch wenn Höffe seinen Ansatz der federalen Weltrepublik nicht explizit in den Global Governance-Theoriediskurs einbindet, liegen inhaltlich vielfältige Überschneidungen vor. Höffes Ansatz stellt außerdem einen konstruktiven Beitrag zur Diskussion der Inhalte des Global Governance-Paradigmas dar und wird deshalb in die Analyse dieser Arbeit aufgenommen. Mit Höffe wird eine an Kant angelehnte Sozial- und Rechtsphilosophie in die Arbeit eingebunden.

In der Auswahl dieser fünf Konzeptionen werden sowohl die analytische als auch die normativ argumentierende Politikwissenschaft, die historisch und philosophisch arbeitende Wirtschaftswissenschaft, die systemtheoretisch ausgerichtete Soziologie und die Rechts- und Sozialphilosophie in den Gedankengang dieser Arbeit integriert. Damit werden die wichtigsten, am Global Governance-Diskurs beteiligten Disziplinen berücksichtigt und somit eine umfassende Analyse und Reflexion des Paradigmas gewährleistet.

2.3. Analyseraster und Ziel der Arbeit

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die fünf genannten Global Governance-Konzeptionen darzustellen, zu reflektieren und durch einen Vergleich derselben Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung von Global Governance zu ziehen. Die Darstellung der ausgewählten Ansätze geschieht vor dem Horizont der jeweiligen Disziplinen. Es soll dabei herausgearbeitet werden, aus welcher Perspektive und auf welche Weise die Ansätze globale Dynamik beschreiben. Die Analyse der einzelnen Theorien wird zeigen, welche Grundannahmen sie teilen und welche gemeinsame Perspektive sie auf den Untersuchungsgegenstand eröffnen. Die Frage nach Stellenwert und Form relationalen Denkens innerhalb des Global Governance-Paradigmas ist für die Schlussreflexion einer der zentralen philosophischen Perspektiven.

Die Reflexion auf Grundlagen, Reichweite und Praxisbezug des Global Governance-Paradigmas versteht sich dabei als eine grundlagenwissenschaftliche, spezieller: als eine philosophische Reflexion, bei der besonders wissenschaftstheoretische und sozialphilosophische Fragen im Vordergrund stehen.²³ Als systematisches Analyseinstrument zur Interpretation und Reflexion der einzelnen Theoriemodelle werden folgende Fragenkomplexe verwendet, auf die im Laufe der Arbeit immer wieder zurückgegriffen wird:

- Wie konsistent bzw. kohärent sind die dargestellten Theorien? Welche internen Widersprüche und logischen Fehler finden sich in den Argumentationen?
 - Welche Wissenschaftskonzepte verwenden die Ansätze? Wie sind die Konzepte in den jeweiligen Ausgangsdisziplinen verankert? Handelt es sich um analytische, hermeneutische oder dialektische Argumentationsformen? Welche wissenschaftstheoretischen Probleme ergeben sich mit den jeweiligen Argumentationsweisen?
 - Inwieweit verwenden die Theorien universelle Aussagen? Wie sind diese Aussagen mit der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes in Einklang zu bringen?
 - Werden empirische Analysen in die Theorien integriert, und wenn ja, wie wird das Verhältnis von Theorie und Empirie bestimmt?
 - Wie wird das Verhältnis von theoretischer und ethischer Reflexion gestaltet? Werden ethische Argumente hinreichend begründet?
 - Wie gestalten die Ansätze das Verhältnis von Theorie und Praxis?
 - Wie groß ist die Reichweite bzw. der Erklärungswert der einzelnen Theorien?
- Von der Analyse der fünf Global Governance-Konzeptionen ausgehend und aufbauend auf der wissenschaftstheoretischen Kritik derselben, sollen die Theorieansätze außerdem miteinander verglichen werden, um danach zu fragen, welche Schlussfolgerungen im Hinblick auf die zentralen Begriffe der Theorien (wie z.B. Akteur, System, Steuerung usw.) gezogen und das Global Governance-Paradigma weiterentwickelt werden kann (vgl. besonders Kapitel 8.). Für den Vergleich der Ansätze lassen sich folgende Fragen festhalten:
- Welche Ansätze erscheinen für die Darstellung, Erklärung und Reflexion globaler Dynamik und deren Steuerung am plausibelsten?
 - Mit welcher Argumentation können die sich aufbauenden wissenschaftstheoretischen Probleme am besten gelöst werden?
 - Wie ist eine Universaltheorie über einen derart komplexen Gegenstand sinnvoll begründbar?
 - Welche ethischen Argumente sind am überzeugendsten?
 - Welche Rolle spielt relationales Denken innerhalb des Paradigmas und welche Konsequenzen bringt dies für eine Weiterentwicklung desselben?
- Dieser vergleichende und systematische Teil ist der Kern der Arbeit, insofern mit ihm ein Beitrag zur aktuellen sozialphilosophischen und sozialwissenschaftlichen Debatte über das Thema „Dynamik der Globalisierung“ geleistet werden soll.

²³ Um Missverständnisse zu vermeiden, sei betont, dass die vorliegende Arbeit nicht in erster Linie praktische Lösungsvorschläge für aktuelle globale Probleme finden, sondern vielmehr das Potenzial der (politischen) Philosophie nutzen will, um einen bestimmten Theoriediskurs auf seine Voraussetzungen, Chancen und Grenzen hin zu befragen.

3. Global Governance-Architektur und die Gestaltung der Weltpolitik (Dirk Messner und Franz Nuscheler)

3.1. Ausgangspunkt und Hintergründe

3.1.1. Globale Probleme als Anstoß

Dirk Messner und Franz Nuscheler gehören zu den zentralen Figuren des politikwissenschaftlichen Global Governance-Diskurses in Deutschland. Ihr Ansatz ist v.a. mit dem Begriff „Global Governance-Architektur“ verbunden und kann als primär normativ und praktisch-politisch charakterisiert werden. Der Ausgangspunkt ihrer Global Governance-Theorie sind aktuelle globale Problemfelder, deren Beschreibung in ihren Veröffentlichungen einen zentralen Stellenwert einnimmt. Die Weltprobleme werden dabei von ihnen in systematischer Perspektive in sechs Typen eingeteilt, wobei die Grenzen und Übergänge zwischen den Typen oftmals fließend sind (vgl. Messner 2000c, 271-274).

(1) Ein erster Typ von Problemen steht in Zusammenhang mit den globalen öffentlichen Gütern, wie z.B. der Umwelt. Weil Menschen diese Güter in den vergangenen Jahrzehnten unverantwortlich verschwendet haben und dies bis heute tun, entstehen für die Weltgemeinschaft daraus schwerwiegende Probleme, [Schnernobyl ist ihrer Meinung nach ein Kristallisationspunkt dieses Problemtyps.

(2) Ein zweiter Typ kann als globales Interdependenzproblem bezeichnet werden. Unterschiedliche ökonomische, gesellschaftliche und politische Probleme hängen auf globaler Ebene miteinander zusammen, können aber aufgrund fehlender Institutionen, deren Aufgabe es wäre, Wechselwirkungen zu beobachten und Lösungsstrategien zu koordinieren (vgl. Messner 2000c, 272), nicht effektiv gelöst werden. Die Finanzkrisen der letzten zehn Jahre – insbesondere die Asienkrise 1997 – kann als ein typisches Interdependenzproblem interpretiert werden.

(3) Der dritte Typ von Problemen sind so genannte „globale Phänomene“. Darunter subsumieren Messner und Nuscheler Probleme wie Armut, Hunger oder Urbanisierung. Das wachsende globale Gefälle von Armut ist für sie dabei eines der größten, nicht gelösten Probleme, denn auch wenn die relative Zahl der Armen abgenommen hat, stellt die Gruppe der Armen noch immer einen sehr großen Teil der Weltbevölkerung (vgl. Hauchler/Messner/Nuscheler 2001, 13ff.).

(4) Aus dem „Systemwettbewerb der Nationalstaaten in der Weltwirtschaft“ (Messner 2000c, 273) resultiert ein vierter Problemtyp. Um dem eigenen Land in der Weltwirtschaft eine aussichtsreiche Ausgangsposition zu verschaffen, werden oftmals massive Einschnitte in den jeweiligen Gesellschaften vorgenommen, wie beispielsweise die

✓
 42
 J. 34

Exklusion „von Arbeitskräften aus nicht wettbewerbsfähigen Unternehmen“ (Messner 2000d, 352). Dies führt zu nicht unerheblichen Spannungen und Problemen in den jeweiligen Gesellschaften (z.B. bedingt durch eine hohe Arbeitslosigkeit in vielen Ländern weltweit).

(5) Fünftens gibt es viele grenzüberschreitende Probleme, wie z.B. Migration, die nur durch eine gemeinsame Politik der betroffenen Länder gelöst werden können.

(6) Schlussendlich gibt es sechstens einen Typ von strukturellen Problemen, die aus der Komplexität globaler Dynamik heraus resultieren, wie z.B. das Problem der Integration der steigenden Zahl globaler Akteure in die Weltpolitik oder die demokratische Legitimierung komplexer Formen globaler Entscheidungsfindung.

Diese verschiedenen Problemtypen erzeugen nach Messner unterschiedliche Konflikte und Krisen (vgl. Messner 2000d, 361-365). Die wichtigsten sind seiner Meinung nach sozial-politische Konflikte (v.a. um Arbeit), ökologische Verteilungskonflikte, moralisch-ethische Konflikte (z.B. um Gentechnologie) und Konflikte zwischen den Gewinnern und Verlierern der Globalisierung. Viele Probleme betreffen dabei die momentane Unfähigkeit, weltpolitische Strukturen bzw. Institutionen zur Lösung globaler Probleme zu schaffen, weshalb Messner und Nuscheler insgesamt betrachtet eine Krise der internationalen Politik konstatieren. Erstens diagnostizieren sie eine Spannung zwischen der Verflechtung globaler Problemfelder und der nach wie vor national orientierten Politik. Indizien hierfür sind die wachsenden Probleme einer national ausgerichteten Wirtschaftspolitik angesichts globaler Dynamik oder die anhaltenden Diskussionen um das Nichteinmischungsgebot der UNO. Zweitens haben die meisten Nationalstaaten noch nicht realisiert, dass „wir de facto in einer ‚Ära des Globalismus‘“ (Messner 2000c, 277) leben. Nicht zuletzt deshalb sind die Staaten nicht bereit, internationale Organisationen zu stärken, weshalb globale Probleme nicht effektiv gelöst werden können. Statt einer Stärkung der Kooperationskultur in der Weltpolitik ist heute mehr denn je eine Krise des Multilateralismus zu verzeichnen. Deshalb wird eine, alle Beteiligten umfassende Perspektive zur gemeinsamen Lösung der Weltprobleme nur sehr zögerlich entwickelt. Die Diagnose dieser Krise der Weltpolitik ist ein wesentlicher Anstoß für die Entwicklung der Global Governance-Theorie von Messner und Nuscheler. Diese versucht, sich den genannten Problemen zu stellen und effektive Lösungssätze zu entwickeln.

3.1.2. Theoretische Wurzeln

Die theoretischen Ursprünge der Konzeption von Messner und Nuscheler sind sehr vielfältig. Zum einen sind die Verbindungen ihres Ansatzes zu Theorien zu nennen, die sich ebenfalls explizit mit globaler Dynamik beschäftigen, wie beispielsweise der Institutionalismus oder die Regimetheorie (vgl. Kapitel 2.2.). Zum anderen stellt der Diskurs über (interstaatliche) politische Steuerung in Deutschland einen weiteren wichtigen Hintergrund ihrer Argumentation dar, insbesondere für die in ihrem Ansatz wichtige Netzwerktheorie. Zum besseren Verständnis des Ansatzes von Messner und Nuscheler und auch des theoretischen Hintergrundes von Global Governance insgesamt werden im Folgenden die genannten Diskurse kurz vorgestellt.

Die Nähe zwischen Global Governance-Architektur und Institutionalismus drückt sich v.a. in einer starken Opposition gegenüber der realistischen Schule der Politikwissenschaften aus. Sich von dieser absetzend nehmen Messner und Nuscheler Bezug auf die Interdependenztheorien der späten 70er und frühen 80er Jahre und der damit eng verbundenen Theorie des Institutionalismus. Besonders Robert Keohane stellt für sie dabei einen Wendepunkt in den Politikwissenschaften dar. Dieser hat die Weltpolitik nicht mehr als Spiel der großen Mächte in einer anarchischen Welt interpretiert, sondern besonders die Vielzahl neuer Interdependenzen und Akteure auf der globalen Ebene beachtet.

„Die Grundidee des Institutionalismus ist, dass internationale Regelwerke, Verhandlungssysteme und Organisationen einen Interessenausgleich zwischen den Konfliktpartnern erleichtern, den Staaten den institutionellen Rahmen für eine ständige Kommunikation eröffnen und ihnen dabei helfen, Vertrauen aufzubauen bzw. Misstrauen abzubauen.“ (Messner/Nuscheler 2003, 8).

Der Institutionalismus zielt auf eine Integration dieser Akteure in die Weltpolitik und auf die Entwicklung internationaler Regel- und Verhandlungssysteme. Dieser Gedanke ist eine wichtige Basis für die Global Governance-Architektur.

Außerdem fließen auch Ideen der Regimetheorie in den Ansatz von Messner und Nuscheler ein. Diese hatte sich komplementär zum Institutionalismus herausgebildet, um auf die Vielzahl globaler Akteure reagieren zu können. Für einzelne Teilausschnitte globaler Wirklichkeit wird versucht, Regelungsformen zu entwickeln, durch die die beteiligten Akteure miteinander vernetzt und effektive Problemlösungen erarbeitet werden können. Die Stärke der Regimetheorie „liegt in der Regelung spezifischer Problem- und Konfliktfelder und in der Reduktion von Komplexität“ (Messner/Nuscheler 2003a, 10). Die Regimetheorie fällt nach Messner und Nuscheler jedoch teilweise zurück in den durch den Institutionalismus bereits überwundenen „intergouvernementalen Multilateralismus“ (Messner/Nuscheler 2003a, 10), weil nur sehr bruchstückhaft eine Symbiose der verschiedenen Teilfragen hergestellt wird. Genau dieses Defizit versuchen die beiden Autoren mit der Entwicklung ihrer Global Governance-Architektur auszugleichen. Dabei nehmen sie zentrale Erkenntnisse sowohl des Institutionalismus als auch der Regimetheorie auf und integrieren diese in ihre Argumentation.

Einige weitere Aspekte des Global Governance-Ansatzes stammen noch aus den früheren Arbeiten von Nuscheler. In seinen langjährigen Studien, die er vor der Entwicklung der Global Governance-Theorie im engeren Sinn betrieben hat, beschäftigte er sich nämlich intensiv mit den Themen Entwicklungspolitik, Frieden und Migration. Besonders das erste Thema fließt in den Global Governance-Ansatz mit ein, indem Messner und Nuscheler die Perspektive der Entwicklungsländer im Global Governance-Diskurs hervorheben. Sowohl innerhalb des Theoriekonzepts selbst als auch innerhalb des Metadiskurses integrieren sie die Perspektive des Südens bzw. fordern eine (zukünftige) Stärkung derselben.

Über die genannten Theorien hinaus nehmen Messner und Nuscheler hinsichtlich ihres Verständnisses von Governance Bezug auf die Steuerungsdebatte der Soziologie bzw. Politikwissenschaft, die in Deutschland seit den 70er Jahren geführt wird. Bei aller

sich in internationalen Organisationen und Politiknetzwerken zusammenschließen sollten, um ihre Interessen zu koordinieren und zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen. Internationale Regime haben die Aufgabe, diese Entscheidungen in die Praxis umzusetzen. Die Global Governance-Theorie von Nuscheler und Messner fragt also letztlich in einer politischen Perspektive nach einer sinnvollen Gestaltung von Weltpolitik. Da globale Probleme ihrer Meinung nach nicht „von der herkömmlichen internationalen Politik, die durch einen kooperativen und vertragspolitischen Ansatz, der die Souveränitäten der Nationalstaaten als ultima legitimo aufrecht erhält“ (Hauhsler/Messner/Nuscheler 2001, 17) gelöst werden können, gilt es, neue Formen der Entscheidungsfindung zu entwickeln und damit Weltpolitik von Grund auf neu zu gestalten.

Die Global Governance-Architektur versteht sich dabei als ein an die Netzwerktheorie angelehntes Mehrebenenmodell, wodurch eine, mit traditionellen, zwischenstaatlichen Kategorien operierende Politik überwunden werden soll. Handlungsebenen sind für Messner und Nuscheler neben der globalen die internationale, regionale, nationale und lokale Ebene. Diese verschiedenen Ebenen sind in der Perspektive des Global Governance-Modells nicht voneinander zu trennen. Politik verläuft quer durch sie hindurch und nur in einer Vernetzung der verschiedenen Ebenen können Politikziele effektiv umgesetzt werden. Positive Beispiele der verschiedenen Ebenen sind die Klimaschutzmaßnahmen von Rio de Janeiro bzw. der damit verbundene Agenda 21-Prozess. Diese Maßnahmen wurden „international abgestimmt, national umgesetzt und lokal durchgesetzt“ (Messner/Nuscheler 2000, 176).

Grundannahme der Global Governance-Architektur ist also, dass Politik „in immer stärker horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfinden“ (Messner 1998c, 24) sollte. Weltpolitik wird dabei als notwendige und sinnvolle Ergänzung der jeweils darunter liegenden Ebene verstanden, um globales Gemeinwohl zu fördern und Weltprobleme zu lösen. Damit wird Subsidiarität zu einem zentralen Element der Global Governance-Architektur. Die Betonung des Mehrebenenmodells impliziert für Global Governance sowohl eine Beachtung und Integration neuer globaler Akteure in weltgesellschaftliche Prozesse (gemeint sind NGOs, TNU usw.) als auch eine Neubestimmung der Rolle traditioneller Akteure (v.a. der Nationalstaaten) und deren Einbindung in mehrdimensionale Systeme (z.B. UNO, EU usw.).

Das Steuerungsverständnis dieses Mehrebenenmodells lässt sich erklären, wenn man untersucht, was der Begriff „Global Governance“ in der deutschen Sprache bedeutet, diese Frage wird von Messner und Nuscheler zuerst ex negativo beantwortet. Global Governance darf ihrer Ansicht nach weder mit Weltregierung, noch mit Weltpolitik oder Weltordnungspolitik umschrieben werden. Eine Weltregierung wird abgelehnt, weil die Welt keine Einheit ist. Sie ist außerdem „weder eine realistische noch eine erstrebenswerte Option, weil eine bürokratische Superbehörde kaum demokratische Legitimation gewinnen könnte und weit entfernt von den zu lösenden Problemen wäre“ (Messner/Nuscheler 2003a, 15). Aus eben diesen Gründen kann Global Governance auch nicht sinnvollweise mit Weltpolitik umschrieben werden.

Der Begriff Weltordnungspolitik gilt zwar am ehesten das wieder, was Global Governance meint, jedoch bringt auch diese Umschreibung einige Probleme mit sich, denn

dieser Begriff könnte mit „hegemonialen Weltordnungskonzepten“ (Messner/Nuscheler 1997, 341) gleichgesetzt werden, was keineswegs die Intention von Messner und Nuscheler darstellt.³¹ Dies zeigt sich beispielsweise in ihrer deutlichen Ablehnung einer unilateralistisch ausgerichteten „Gleichschaltung von Wirtschafts- und Politikmodellen“ (Messner/Nuscheler 1997, 341). Auch ist das deutsche Verständnis von „Ordnungspolitik“ meist zu statisch und zu stark an die Bedeutung einzelner Inhalte gebunden, wogegen sich Messner und Nuscheler ebenfalls wehren.

Die sich nun indirekt erschließende Bestimmung des Begriffs „Governance“ weist letztlich große Ähnlichkeiten mit der Begriffsbestimmung der Commission on Global Governance auf:

„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 (...). 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“ (Commission on Global Governance/Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, 4ff.).

Im Unterschied zu einer staatszentrierten Sichtweise will die Global Governance-Architektur also „zu einer umfassenderen Betrachtung aller Regelungsformen sozialer Prozesse“ (Mürle 1998, 5) gelangen. Global Governance bezeichnet Regelungsversuche, in denen „staatliche und nicht-staatliche Akteure von der lokalen bis zur globalen Ebene“ (Messner/Nuscheler 1997a, 342) zusammenwirken. Die Strukturdeterminanten, welche die Global Governance-Architektur beeinflussen, sind neben der Lösung globaler Probleme und dem Management globaler Interdependenzen die Handlungsorientierung der Akteure, die Entwicklung kooperativer Leitbilder und das Strukturieren und Aushandeln von komplexen Interessenkonstellationen (vgl. Messner 1998c, 29). Die Rolle der einzelnen Akteure in diesem Mehrebenensystem gilt es nun im Folgenden eigens zu beschreiben.

3.2.2. Globale Akteure

3.2.2.1. Nationalstaaten

Eine zentrale Rolle innerhalb der Global Governance-Architektur spielen die Nationalstaaten. Ausgangspunkt der Überlegungen von Messner und Nuscheler ist die Feststellung, dass sich diese in einem Transformationsprozess befinden, „in dem sie sich an die neuen Rahmenbedingungen, die durch die Globalisierungsprozesse (...) geschaffen werden, anpassen müssen“ (Messner 2002, 3). Den Formwandel des Staates, der sich aufgrund der globalen Veränderungen der letzten Jahrzehnte ergibt, bestimmt Messner

³¹ Hegemonial wird dabei verstanden als ein Verhältnis der Überordnung einer politischen Macht über eine andere, wobei die in Beziehung stehenden Parteien formal gleichgestellt sind.

in verschiedene Richtungen. Zentraler Ausgangspunkt hierfür ist wiederum die These, dass Nationalstaaten Teil des globalen Mehrebenensystems sind.

„Grenzüberschreitende und globale Probleme können jedoch nur noch in verflochtenen Mehrebenensystemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Handlungskapazitäten und Aufgaben „nach oben“ (inter- und supranationale Ebene) und „nach unten“ (lokale und regionale Politik innerhalb der Gesellschaften) abgeben werden.“ (Messner 2002, 9).

Durch diese Abgabe von Handlungskapazitäten muss auch das Verständnis moderner Staatlichkeit bzw. Souveränität neu bestimmt werden. Messner unterscheidet mit Reinicke sowohl zwischen legitimer und operativer als auch interner und externer Souveränität (vgl. Messner 2002, 15ff.). Wie Reinicke ist auch er der Meinung, dass der Staat nach wie vor eine legale Souveränität (im Sinn von Gesetzgebungskompetenz) besitzt, globale Dynamik allerdings operative Souveränität (im Sinn von operativer Politikgestaltung) in interner wie externer Hinsicht verändert hat.³²

Hinsichtlich der externen Souveränität weist Messner mit Zürn 1998, 329ff.) darauf hin, dass die Anerkennung der Staaten durch andere Staaten bzw. andere globale Akteure, d.h. die Anerkennung ihrer externen Souveränität, heute nicht mehr automatisch gegeben ist. Staaten werden immer stärker rechenschaftspflichtig und damit deren externe Souveränität vor dem Hintergrund ihres internationalen Handelns von unterschiedlichen Akteuren je neu zugestanden. Diese internationale Anerkennung wird teils durch politische Institutionen (wie z.B. EUGH, IWF, UN-Sicherheitsrat usw.), teils durch nicht-staatliche Akteure (wie z.B. NGOs oder Rating-Agenturen) geleistet. Durch diesen, sich ständig neu vollziehenden Anerkennungsprozess, unterliegen die Nationalstaaten externen Legitimationen und Prozessen der Anerkennung und Anerkennung von Legitimation, welche das klassische Konzept der Souveränität der Nationalstaaten unterlaufen“ (Messner 2002, 13).

Aber auch intern transformiert sich staatliche Souveränität, v.a. haben die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten fünfzig Jahre zu einer Einschränkung hierarchischer Steuerungsmöglichkeiten geführt und stattdessen netzwerkartige Formen politischer Steuerung entstehen lassen.

„Die netzwerkartigen Organisationsformen und darauf basierende Steuerung werden interpretiert als Reaktion auf soziale, politische, ökonomische Ausdifferenzierungs-, Spezialisierungs- und Interdependenzphänomene, die zur sukzessiven Unterminierung der hierarchischen Steuerung der Gesellschaft durch den Staat geführt haben“ (Messner 1997, 34).

Mit der Entwicklung einer an die netzwerkartigen Strukturen angepassten Steuerung transformieren sich auch Souveränitätskonzepte. Ein Staat erweist sich nicht mehr souverän, indem er seine Bürger kontrolliert, sondern indem er seine neuen Aufgaben als

³² Vgl. dazu exemplarisch folgende Feststellung von Reinicke: „Neither interdependence nor globalisation can challenge the de jure or legal sovereignty of a nation state. If anything, they challenge the de facto or operational sovereignty of a government, that is, its ability to conduct public policy“ (Reinicke 1998, 6).

„Interdependenz- und Schnittstellenmanager“, als „Systemintegrator“ oder Moderator komplexer „Interessenkonstellationen“ (Messner 1998c, 28) erfüllt.

Die gesamten Transformationen von interner und externer Souveränität sind dabei insgesamt nicht eindeutig voneinander zu trennen, denn globale Interdependenzen führen dazu, „dass nationale und externe Strukturen sich überlagern, ineinanderschichten, vermischen und damit die klare Trennung zwischen Innen und Außen erodiert“ (Messner 2002, 16). Globale Zusammenhänge verändern also noch einmal in besonderer Weise die externe wie interne Souveränität des Staates.

Die Globalisierung verstärkt also nicht nur das Problem der Erosion externer Souveränität im Zusammenspiel der Staaten im internationalen System, sie unterminiert auch die interne Souveränität der Staaten, zwar nicht im legalen, rechtlichen, jedoch im operationalen Sinne“ (Messner 2002, 17).

Sowohl das Gewaltmonopol als auch das Monopol auf Steuer- und Abgabenerhebung ist beispielsweise nicht mehr aus dem globalen Kontext herauszulösen. Staaten sind nicht mehr intern derart souverän, dass sie diese Aufgaben unter Missachtung des globalen Strukturgleichs erfüllen könnten, sie sind sich vielmehr auch in diesen Bereichen wechselseitig rechenschaftspflichtig und müssen ihre interne Politik mehr und mehr nach äußeren Gegebenheiten ausrichten (vgl. beispielsweise die Stabilitätskriterien der Europäischen Währungsunion).

Sowohl durch die Veränderungen der externen als auch der internen Souveränität muss also das, was Staatlichkeit heute ausmacht, neu gefasst werden. Der folgenden Beschreibung von postnationaler Staatlichkeit durch Zürn stimmen Messner und Nuscheler vollständig zu:

„Im Ergebnis lässt sich also die Hypothese wagen, dass sich in der post-nationalen Konstellation die Dimensionen der Staatlichkeit ausdifferenzieren (...). Postnationale Staatlichkeit ist in diesem Sinne ausfransende Staatlichkeit. Staatlichkeit zerfasert“ (Zürn 2001, 17).

Die an diese Analyse anschließende Argumentation von Messner und Nuscheler impliziert mehrere Anforderungen, denen sich die Nationalstaaten stellen sollten, um in Zukunft handlungsfähig zu sein (vgl. Messner 1998c, 18-27): Erstens muss das nationale Interesse neu definiert werden, denn im Zeitalter globaler Interdependenzen ist dieses nicht mehr so eindeutig fassbar wie früher, es besteht vielmehr aus einem komplexen Interessen- und Zielbündel. Sich über dieses nationale Interesse neu zu verständigen ist eine wichtige Aufgabe für den Staat. Zweitens müssen sich die Nationalstaaten den aufgezeigten veränderten Souveränitätsbedingungen stellen und einen Diskurs über ihr Verständnis staatlicher Souveränität (sowohl interner wie externer) beginnen. Dabei muss auch eine offene Diskussion über Souveränitätsverzichte geführt werden.

„Der Zwang zur Kooperation verlangt Souveränitätsverzichte, die Globalisierungseffekte längst schon einzuwirken haben. Auch die Großmächte müssen sich, um kooperationsfähig zu werden, mit geteilten Souveränitäten abfinden, die aber (...) keinen Verlust, sondern einen Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten und Problemlösungsfähigkeit und weltpolitischem Gewicht bewirken können“ (Messner/Nuscheler 2000, 176).

→ shared sovereignty

Messner und Nuscheler plädieren deshalb für ein „System geteilter Souveränitäten“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001, 19). Die Abgabe von Souveränität, nach oben an internationale Organisationen zur „Früherkennung von Problemen, Erarbeitung von Lösungsalternativen sowie die Implementierung von Politiken“ (Messner 1998c, 21) kann dem Staat helfen, weil Probleme, welche die Rahmenbedingungen seines Handlungsfeldes bedrohen, auf der internationalen Ebene gelöst werden können und er damit intern handlungsfähig bleibt.

Diese Forderungen an nationalstaatliche Politik werden gebündelt in dem Plädoyer für eine „Reallokation und Transformation der Macht“ (Messner 1998c, 23). Mit Zitiert (vgl. Czerniack 1999, 93ff.) unterscheidet Messner dazu in einer systematischen Perspektive drei Aspekte von Macht, die hinsichtlich der Reallokation eine Rolle spielen: Erstens Beziehungsmacht „im Sinne der direkten Einwirkung auf einen Akteur“, zweitens Definitions- und Konsensmacht, welche die Ergebnisse kollektiven Handelns zu beeinflussen versucht und darauf ausgerichtet ist, „zu klären und vorzugeben, was zentrale Probleme sind“ und „in welche Richtung Lösungen gesucht werden müssen“ (Messner 1998c, 25) und drittens die (zugleich wirkungsvollste) „strukturelle Macht“ oder besser die „Fähigkeit zur Strukturbildung“, mit dem Ziel, über Strukturen (also Institutionen und Regeln) die zukünftigen Handlungen anderer Akteure sowie Institutionen über lange Zeiträume zu beeinflussen“ (Messner 1998c, 26). Aus dem Global Governance-Modell heraus ergibt sich, dass insbesondere die dritte Form der Macht für die Nationalstaaten in Zukunft immer wichtiger werden wird, wenn sie Weltpolitik aktiv gestalten wollen.

Macht passiert im 21. Jahrhundert also nicht mehr auf der Beherrschung großer Territorien und nur sekundär auf Gewaltandrohung oder der Höhe des Rüstungssets, sondern primär auf der strategischen, organisatorischen, wissensbasierten und auf gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kompetenz. Komplexe Interaktionen zu steuern, Kooperationen zu organisieren und durch Strukturbildung die Richtung des Wandels aktiv und zielorientiert (mit) zu gestalten“ (Messner 2001a, 29).

Reallokation von Macht bedeutet, dass die politische Macht des Staates (verstanden als Handlungsfähigkeit in rechtlichen, militärischen, politischen, finanziellen usw. Angelegenheiten) teilweise auf andere Ebenen delegiert, mit anderen Akteuren geteilt und aufgrund der komplexen Vernetzungen neu organisiert werden muss.

Der Nationalstaat, der die genannten Veränderungen von Souveränität und Macht heute ernst nimmt, ist damit herausgefordert, seine politischen Aufgaben neu zu definieren.³³ Diese Reformen sollten der Meinung von Messner und Nuscheler nach auf drei Ebenen vollzogen werden: auf der Mikro-, Makro- und Metaebene. Die Reformen im

³³ Auch diese Überlegungen von Messner und Nuscheler gehen Hand in Hand mit den Ausführungen von Reinicke, der ebenfalls einige Reformforderungen für Regierungen im Zeitalter der Globalisierung formuliert. „Their first step would be to commission a global governance audit. The purpose of such an audit is to map these patchwork's responding to global obligations and responsibilities along different dimensions including the functional, financial, institutional, and structural“ (Reinicke 1998, 228). Ein „multigovernmental network“ sollte das anzuzustehende Ziel von Nationalstaaten heute sein.

Mikro-Bereich sind besonders wichtig, weil die Gesellschaft durch diese vorbereitet bzw. gestärkt wird, eine aktive Rolle in globalen Interdependenzen zu übernehmen. Die strukturellen Kompetenzen unterschiedlicher Akteure zu nutzen und einen Dialog zwischen diesen zu fördern, ist eine Hauptforderung dieser Reformvorschläge. Ziel heutiger Politik sollte es in den Augen der beiden Autoren sein, Akteure wie TNU oder NGOs ernst zu nehmen und mit in Politiknetzwerke zu integrieren. Aufgrund des steigenden Problemdrucks besteht ein Zwang zur Kooperation mit diesen nicht-staatlichen Akteuren.

„Nur wenn komplexe lokal-globale Zusammenhänge kommuniziert sowie offene Fragen, Chancen und Risiken von Politik unter den Bedingungen von Globalisierung greifbar und wirksam sichtbar gemacht werden, kann das Bewusstsein für globale Interdependenzen steigen“ (Messner 1998c, 31).

Die Reformen auf der Makro-Ebene betreffen v.a. den organisatorisch-institutionellen Bereich. Es fällt, so die Argumentation von Messner und Nuscheler, beispielsweise auf, dass viele Ministerien sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene in Außenbeziehungen stehen und dabei politisch relevante Entscheidungen treffen. Dies erfordert eine Koordination der Ministerien hinsichtlich ihrer (internationalen) Aufgabengebiete und eine Stärkung von Netzwerkelementen zur besseren Zusammenarbeit der Ministerien.³⁴ Vernetzt statt fragmentiertes Regieren! ist die Botschaft der beiden Autoren, die direkt an die deutsche Politik gerichtet wird.³⁵ Eine Neuorientierung der bundesdeutschen Außenpolitik sollte dabei mindestens fünf Reformschritte umfassen (vgl. Messner 2001a, 28f.): Erarbeitung eines Überblicks über internationale Aktivitäten aller Ministerien, Entwicklung einer Kooperationskultur zwischen den Ministerien, Prioritätenklärung, Neuzuschnitt der Fachressorts und Koordination der Außenpolitik in der Europäischen Union.

Aber nicht nur auf der Ebene politisch-administrativer Organisation, sondern auch auf der Meta-Ebene sehen Messner und Nuscheler Reformbedarf, insbesondere in der Anregung eines öffentlichen Diskurses über zukünftige globale Leitbilder. Wenn die These zutrifft, dass politische Organisationen „vor dem Hintergrund internalisierter Leitbilder, in die normative Prämissen und kognitive Annahmen eingegangen sind“ (Messner 1998c, 47), handeln, dann ist es nur konsequent, wenn Messner es als eine Aufgabe der Politik ansieht, einen Diskurs über diese Leitbilder zu beginnen und aktiv zu gestalten. In der Weise, in der die Weltgesellschaft zur Wissensgesellschaft wird, ist nicht zuletzt „der Export von global-wirksamen Ideen, Orientierungen und Leitbildern (...) eine wesentliche Machtquelle“ (Messner 1998c, 48), die es zu nutzen gilt.

zu think tank S 6

³⁴ Diese hinter diesem Reformvorschlag ist, dass „zentrale Zukunftsthemen der Weltpolitik entscheidend von Fachressorts und nur begleitend oder unterstützend von den klassisch auforientierten Ministerien AA und BMZ gestaltet werden“ (Messner 2001a, 22).

³⁵ Diese Vorschläge sind insbesondere auch in der Arbeit der Enquete-Kommission „Globalisierung und Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages eingeflossen (vgl. Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages 2002).

3.2.2.2. Internationale Organisationen und Völkerrecht

Ein weiteres Kermelment der Global Governance-Architektur sind internationale Institutionen bzw. Organisationen, deren Strukturen und Entscheidungsformen auf dem Völkerrecht aufbauen. Global Governance geht es in dieser Hinsicht „um den Übergang zur globalen Rechtsgemeinschaft“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001, 23). Die an Kant angelehnte Forderung nach einer Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und einer Stärkung des Völkerrechts spielt hier eine zentrale Rolle. Erst durch „lokale, nationale und internationale Monitoring-Systeme, rechtsverbindliche Konventionen und eine internationale Gerichtsbarkeit“ (Messner 1998c, 23) kann ihrer Meinung nach eine konstruktive Politik im Zeitalter der Globalisierung betrieben werden.

Zur Stärkung des Völkerrechts machen Messner und Nuscheler mehrere institutionelle Reformvorschläge, wie beispielsweise die Einrichtung überregionaler Gerichtshöfe oder die Entwicklung von Erzwangsverfahren „bei außergewöhnlichen Verstößen gegen das Völkerrecht und der Nichtbefolgung von Urteilen internationaler Gerichtshöfe“ (Messner/Nuscheler 1997, 353). Darüber hinaus bildet die Stärkung des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag einen zentralen Punkt bei der Entwicklung globaler Rechtsstaatlichkeit. Neue Aufgabenfelder erzeugen hier ihrer Ansicht nach einen gewissen Handlungsdruck. Klimaschutz, Migration, aber auch politische Konflikte, wie z.B. der Kosovo- oder Afghanistan-Konflikt, sind Anstöße für die „Weiterentwicklung des Völkerrechts“ (Messner 2000d, 62).

Neben der Stärkung des Völkerrechts ist es nach Messner und Nuscheler unerlässlich, bestehende internationale Organisationen bzw. Institutionen zu reformieren. Hier wird insbesondere eingefordert, die Kompetenzen der UNO durch partielle Souveränitätsverzichte der Nationalstaaten zu stärken. Wichtig ist an dieser Stelle der Argumentation, dass Messner und Nuscheler zwar ein deutliches Mehr an globaler Staatlichkeit, allerdings keinen Weltstaat fordern, gegen einen solchen vielmehr immer wieder Einwände vorbringen.³⁶ Damit lehnen sie einerseits ein globales Gewaltmonopol im Sinn eines Weltstaates ab, plädieren aber andererseits deutlich für den Auf bzw. Ausbau internationaler Organisationen, die damit de facto Teilaufgaben des traditionellen (an den Nationalstaat) gebundenen Gewaltmonopols übernehmen sollten. Globale Staatlichkeit ist jedoch nicht so einheitlich zu etablieren, wie dies im Kontext des Nationalstaates möglich war, sondern sie ist als komplexe Interaktion und Koordination verschiedener globaler Institutionen und Organisationen aufzubauen.

Diese Reformforderungen gelten einerseits für die zentralen Organe der UNO (z.B. wird eine Erweiterung der exekutiven Funktionen des Sicherheitsrates befürwortet), andererseits auch für die Programme und Sonderorganisationen der UNO, wie z.B. das UNEP. Um globale Umweltprobleme in Zukunft systematisch und effektiv angehen zu können schlagen Messner und Nuscheler eine Ausweitung der Koordinationsfunktion von ECOSOC, eine Bündelung und Aufwertung der entwicklungspolitischen Aktivitäten

³⁶ Probleme eines Weltstaates sind beispielsweise eine Problemtransformation auf die nächst höhere Ebene, das Bürokratieproblem oder die Wahrung der kulturellen Vielfalt (vgl. Messner 1999b, 58).

ten und den Ausbau des UNEP zu einer Weltumweltorganisation vor (Messner/Nuscheler 2003b, 428f.). Eine ähnliche Reform erachten die beiden Autoren für die WTO als dringend notwendig, auch hierfür stellen sie ein Bündel von Forderungen auf:

„Exklusive Entscheidungszirkel öffnen (...) Verhandlungs-, Implementations- und Policy-Kompetenzen stärken (...) Aufbau regionaler Vertretungen fördern (...) Offenheit als Kernprinzip (...) Parlamentarische Versammlung der WTO (...) Beobachterstatus und Rederecht für andere Internationale Organisationen (...) Zivilgesellschaftliche Beteiligungsrechte (...) Anerkennung rechtsverbindlicher Konventionen durch die WTO“ (Messner/Nuscheler 2003b, 434-436)

Eine derartig umfassende Weiterentwicklung globaler Regime zur Lösung einzelner Teilprobleme des globalen Strukturrechts erscheint den beiden Autoren dabei zwingend geboten. Denn „solche Regime bilden die Keimzellen, aus denen sich international tragfähige Säulen“ von Global Governance entwickeln (Messner/Nuscheler 1997, 360).

Die Reform globaler Institutionen zielt letztlich darauf ab, hinsichtlich der Themenfelder Finanzen, Wirtschaft, Soziales, Frieden und Umwelt einen globalen Konsens herzustellen und in allen Bereichen Weltpolitik gemeinsam zu gestalten. Als zentrale Probleme einer Systematisierung von Weltpolitik gelten Messner und Nuscheler dabei momentan zum einen die „Proliferation und ein Wildwuchs von globalen Standards“ (Messner/Nuscheler 2003a, 45), zum anderen die Tatsache, dass internationale Abkommen alles andere als einheitlich bzw. kohärent gestaltet sind. Derartige Probleme zu identifizieren und Vorschläge für eine Verbesserung zu erarbeiten, sind wichtige Aufgaben der Global Governance-Forschung.

3.2.2.3. Regionale Integrationsebenen

Als weiterer wichtiger Akteur in der Global Governance-Architektur werden von Messner und Nuscheler regionale Integrationen genannt, die zwischen der nationalstaatlichen und globalen Ebene angesiedelt sind. Die Europäische Union gilt beiden als ein Paradebeispiel derartiger regionaler Zwischenebenen.

„Ihre Mitgliedsstaaten treten Teilsouveränitäten ab, um durch gemeinsames Handeln eine größere Problemlösungsfähigkeit zu gewinnen. Nationale Engstirnigkeiten werden zunehmend durch europäische Sichtweisen und ein wachsendes Gemeinschaftsbewusstsein ergänzt oder sogar überlagert“ (Messner/Nuscheler 1997a, 351).

Damit wird die Politik des Nationalstaates genau in die Richtung transformiert, die das Global Governance-Modell vorschlägt. Durch das Prinzip der Subsidiarität, das für Messner und Nuscheler eine wichtige normative Prämisse darstellt, werden derartige Zwischenebenen gefordert, um politische Probleme auf der jeweils angemessenen Ebene lösen zu können.

„Global Governance muss auf solchen regionalen Kooperationskernen aufbauen und sie als organisatorischen Unterbau nutzen, weil das Subsidiaritätsprinzip auch im globalen Kontext sinnvoll bleibt und dem Aufbau ineffizienter bürokratischer Wasserköpfe vorbeugen kann“ (Messner/Nuscheler 2003a, 16).

Nichtsdestotrotz zeigen sich auf diesen regionalen Integrations Ebenen auch die typischen Probleme vernetzter Politik, wie beispielsweise Bürokratisierung oder Legitimitätsdefizit. Die Fragen, wie beispielsweise eine europäisch abgestimmte Außenpolitik aussuchen oder Bürgerpartizipation nachhaltig in die EU integriert werden können, zeigen diese Probleme sehr deutlich. Wenn es den Mitgliedstaaten der EU gelingen sollte, diese Probleme zu lösen, dann könnte jedoch Deutschland „im Verbund mit der EU in der internationalen Politik zukunftsweisende Reformen vorantreiben und fühbare Beiträge zur internationalen Strukturbildung leisten“ (Messner/Nuscheler 1997, 357).

Besonders als Gegengewicht zum Unilateralismus der USA betont Nuscheler eine solche politische Handlungsfähigkeit der EU. Der Vorteil der EU ist dabei nicht nur, dass es sich bei ihr um einen großen, langfristig orientierten, sondern auch auf Kooperation aufbauenden und stabilen Kultur- und Wirtschaftsraum handelt (vgl. Nuscheler 2001). Diese Vorteile müssen in die Waagschale geworfen, um damit den Multilateralismus zu stärken und regionale Integrations Ebenen als wichtiges Element von Global Governance zu etablieren.

3.2.2.4 Nichtregierungsorganisationen

Neben den Staaten und internationalen Institutionen spielen innerhalb der Global Governance-Architektur die NGOs eine herausragende Rolle. Nicht nur auf nationaler, sondern auch auf globaler Ebene ist in den vergangenen drei Jahrzehnten ein starker Anstieg von NGOs festzustellen (z.B. als Konsultations-Partner der UNO oder als beratende Teilnehmer auf Weltkonferenzen). NGOs subsumieren Messner und Nuscheler unter den Oberbegriff der ‚(transnationalen) Zivilgesellschaft‘ und interpretieren sie vor dem Hintergrund einer Gesellschaft, in der politisches Engagement nicht mehr nur einer Gruppe von Eliten vorbehalten bleibt, sondern das politische System die Beteiligung aller Bürger intendiert. Zentrales Merkmal der NGOs ist „ihre Unabhängigkeit gegenüber Regierungen, ihre Selbstfinanzierung aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden“ und „ihr Status als Non-Profit-Organisation“ (Nuscheler/Hann 1998, 11).

In einer Gesellschaft spielen NGOs der Meinung von Messner nach v.a. immer dann eine wichtige Rolle, wenn sich Krisen anbahnen. Global agierende NGOs können dann als ein „Frühwarnsystem“ fungieren, das „lebensweltliche, utopische wie sachbezogene, realistische, bornierte und gemeinwohlorientierte Argumentationen und Sichtweisen in den politischen Prozess“ (Messner 1999a, 235) einbringt. Sie übernehmen in dieser Sichtweise eine Kontrollaufgabe politischer Prozesse, provozieren andere gesellschaftliche Akteure und legen in machen Fällen auch konstruktive Lösungsstrategien für die diagnostizierten Probleme vor. Damit werden sie zumindest teilweise zum Motor gesellschaftlicher bzw. politischer Veränderungen und „zu wichtigen Trägern des Normativen“ (Messner 1999a, 238) moderner Gesellschaften.

Um NGOs systematisch analysieren zu können, nennt Messner fünf Tätigkeitsbereiche, in denen diese heute aktiv sind (vgl. Messner 1999a, 240): Erstens sind sie in Problemfeldern tätig, denen sich der Staat nicht angemessen zuwendet. Zweitens gibt es NGOs, die Aufgaben übernehmen, um den Staat aus bestimmten Problemfeldern herauszuhalten. Drittens werden vom Staat auch einige (v.a. soziale) Aufgaben direkt an

NGOs delegiert. Viertens werden einige NGOs aktiv in den politischen Entscheidungsfindungsprozess integriert und fünftens nehmen manche NGOs eine Kontroll- bzw. Korrektivfunktion gegenüber dem Staat wahr.

Aber nicht nur durch ihren Tätigkeitsbereich, sondern vor allem durch die Art und Weise, wie sie ihre Ziele verfolgen, können NGOs unterschieden werden. Es gibt beispielsweise ‚face-to-face‘ arbeitende, medienwirksame, quasi-wissenschaftlich beratende, aktionsbezogene oder Lobby-NGOs. Je nach Art ihres Engagements ergeben sich daraus unterschiedliche Tätigkeitsformen wie Monitoring, Politikberatung, Presse-, Bildungs- oder Kampagnenarbeit. Die Tätigkeitsformen und -bereiche sind auf nationaler und globaler Ebene sehr ähnlich, so die Diagnose von Messner.

Der Meinung von Messner und Nuscheler nach ist es wichtig zu beachten, dass NGOs immer vor dem ihrer Arbeit als Horizont dienenden politischen System gesehen werden müssen. Denn nur in einem politischen Raum, der öffentliche Meinungsaufklärung zulässt, können NGOs letztlich aktiv werden.³⁷ NGOs sind deshalb immer Teil einer zumindest ansatzweise demokratisch strukturierten Netzwerkgesellschaft.

Messner macht nicht nur auf den Zusammenhang von NGO-Tätigkeit und politischem System aufmerksam, sondern weist auch auf Grenzen der NGO-Arbeit hin. Ihre Tätigkeit reflektieren nämlich nur wenige NGOs, weshalb sie ihre eigenen Schwächen stellen oft nicht erkennen. Sie schleusen gesellschaftliche Probleme in den Kernbereich des politischen Systems ein, „während die eigene Problemverarbeitungskapazität naturgemäß gering ausfällt“ (Messner 1999a, 251). Nicht zuletzt deshalb ist eine Überbetonung von NGOs im politischen Prozess immer kritisch zu hinterfragen. Messner weist zudem auf drei weitere Punkte hin, die seiner Meinung nach ein deutlicher Hinweis auf eine notwendige Entmystifizierung der NGOs sind. Eine erste Schwäche der NGOs ist, dass sie oftmals nur „punktuell Problemfelder herausgreifen“ (Messner 1999a, 242), weshalb von ihnen nicht immer der systematische Problemmittelpunkt erfasst wird. Zweitens stellen einige NGOs sehr stark auf das Moment der Skandalisierung ab. Medien werden von diesen NGOs für ein öffentlichkeitswirksames Ziel instrumentalisiert, ohne dass damit eine konstruktive Problemlösungsstrategie für alle Beteiligten eröffnet werden könnte. Drittens stellt sich bei NGOs ein Demokratie- und Legitimationsproblem, denn sie sind nicht gewählt, weshalb ihnen eine demokratische Legitimation für ihre politische Tätigkeit fehlt. All diese Argumente sprechen der Einschätzungen von Messner nach für eine realistischere Einschätzung der NGOs als dies heute oftmals im öffentlichen Diskurs der Fall ist. NGOs sind „nicht die ‚besseren‘ politischen Akteure, sondern andere politische Akteure, mit ihren komparativen Vorteilen und Defiziten“ (Messner 1999a, 245).

Auch auf der Ebene der Weltpolitik ist deshalb eine NGO-isierung ein „falsches politisches Leitbild“ (Messner 1999a, 255). Es ist darüber hinaus auf dieser Ebene besonders zu beachten, dass transnationale NGOs nicht selten zu utopisch und realitätsfern argumentieren. Das „Wunschprogramm einer heilen und damit irrealen Welt“ (Messner

³⁷ Natürlich gibt es auch NGOs, die totalitären Regimen als Korrektiv gegenüberstehen. Effektiv können sie aber erst arbeiten, wenn sie einen politischen Raum finden (wie z.B. demokratisch strukturierte Nachbarländer), von dem aus sie ihre Ziele verfolgen können.

1999a, 259) überfrachtet oftmals politische Prozesse und kann gerade für die Lösung globaler Probleme hinderlich sein. Außerdem muss festgehalten werden, dass die NGO-Welt alles andere als homogen ist, auch hier gibt es Machtkämpfe und unterdrückte Meinungen. Das starke Übergewicht von NGOs aus dem Norden bzw. Westen steht als ein bedenkliches Indiz für diese Asymmetrie in der NGO-Welt.

Messner und Nuscheler argumentieren insgesamt also für eine Entmystifizierung der Bedeutung der NGOs in politischen Prozessen. Dennoch spielen sie in der Global Governance-Architektur eine wichtige Rolle. Zwar können sie „in der Langzeitperspektive globale Rechtsstaatlichkeit nur ergänzen, nicht ersetzen“ (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001, 24), aber sie sind ein zentraler Stellhebel auf dem Weg dorthin. Weil globale Institutionen noch zu schwach sind und eine umfassende globale Rechtsstaatlichkeit erst noch hergestellt werden muss, können die NGOs eine konstruktive Ergänzungsfunktion bei der Gestaltung von Global Governance übernehmen. Dies diagnostiziert Nuscheler beispielsweise für den Bereich der Menschenrechtsarbeit.

„Unumstritten ist, daß die NGOs im Rahmen des UN-Systems einen wesentlichen Beitrag zur Fortentwicklung von Menschenrechts-Normen und zur Verbesserung des internationalen Menschenrechtsschutzes geleistet haben“ (Nuscheler/Hamm 1998, 29f).

Diese Stärke der NGOs wird von den beiden Autoren immer wieder hervorgehoben. Dabei spielt wiederum der Netzwerkgedanke eine zentrale Rolle, denn „grenzüberschreitende Netzwerke privater Akteure, die sich immer aktiver in die Arbeit internationaler Regierungsorganisationen einmischen, bilden den Humus, aus dem globale Zivilgesellschaft entstehen könnte“ (Messner 1999b, 61). Besonders hinsichtlich der Entwicklung einer normativen Basis für die Weltgesellschaft ist das Engagement transnationaler NGO-Netzwerke nicht zu unterschätzen, denn sie fördern in positiver Weise „die Entwicklung einer Weltethik, die das normative Fundament von Global Governance bildet“ (Messner 1999c, 390).

3.2.2.5 Transnationale Unternehmen

Neben den NGOs finden innerhalb der Global Governance-Architektur transnationale Unternehmen als zweite Gruppe nicht-staatlicher Akteure besondere Beachtung. Von ihrer „Leistungsfähigkeit und ihren Handlungsorientierungen wird die Dynamik und Ausrichtung der Globalisierung entscheidend abhängen“ (Messner 2000b, 70). Ausgangspunkt für diese These ist die Beobachtung, dass durch die Globalisierung der Wirtschaft in den 80er und 90er Jahren viele TNU entstanden sind – sei es durch Expansion des eigenen Geschäfts, durch Fusionen oder Kauf anderer Unternehmen. Diese TNU sind in vielen Ländern der Welt aktiv, d.h. sie sind nicht nur verantwortlich für die Arbeitsbedingungen vieler Menschen weltweit, sondern nehmen teils direkt, teils indirekt Einfluss auf gesellschaftliche und politische Strukturbildungsprozesse in den jeweiligen Ländern. Sie sind damit zu global relevanten Akteuren avanciert.

Die Aktivitäten der TNU können dabei ganz unterschiedliche Auswirkungen auf globale Dynamik haben, Messner nennt hierbei mehrere positive Aspekte (vgl. Messner

2000b, 69-72): Zum einen können sie ein wichtiger Motor für ökonomische Entwicklungen sein, indem sie in den jeweiligen Ländern investieren. Zum anderen können sie auch sozioökonomische Prozesse beeinflussen, beispielsweise durch die Etablierung von Standards für bestimmte Bereiche (z.B. Arbeitnehmerrechte). Drittens werden Zukunftstechnologien durch TNU entwickelt und gefördert, gerade auf solche Technologien ist die Weltpolitik angewiesen, wenn beispielsweise globale Umweltpolitik effektiv betrieben werden soll. Zuletzt kann durch transnationale Unternehmen ein Ausgleich verschiedener Kulturen angestoßen werden, nicht nur weil sie in verschiedenen Ländern aktiv sind, sondern weil sie auch intern eine Dialogplattform zwischen den Mitarbeitern bilden.

Auch aus politischen Gründen wendet sich Messner gegen einen Ausschluss von TNU aus weltpolitischen Prozessen, sie haben nämlich seiner Ansicht nach spezifische Kompetenzen, die mit in die Global Governance-Politik integriert werden sollten. Aufgrund ihrer eigenen „tacit knowledge pools“ (Messner 2000b, 70) haben sie ein großes Wissen, mit dem sie globale Rahmenbedingungen effektiv gestalten können. Durch Public-Private-Partnerships (PPPs) könnte dieses Wissen und die Handlungsmöglichkeiten der TNU in den politischen Prozess eingebunden werden. Kooperationen wie der Global Compact sind darüber hinaus positive, wenngleich nicht unkritisch zu bewertende Initiativen, die genau diese Handlungsmöglichkeiten der TNU auf globaler Ebene nutzen. Dadurch „entstehen Kooperationen zwischen internationalen Organisationen und Unternehmen (...), um Globalisierung aktiv zu gestalten sowie globale Probleme zu lösen“ (Messner 2000b, 71). Derartige Initiativen sind Möglichkeiten, um TNU ernst zu nehmen und ihre Handlungskompetenzen für die Gestaltung globaler Strukturen zu nutzen. Entsprechend der Forderungen nach einer Mehrebenenpolitik und der Etablierung neuer Netzwerke halten Messner und Nuscheler weniger hierarchische Steuerung von TNU als kooperative Initiativen für geeignet, um die negativen Effekte, die ökonomische Entwicklungen mit sich bringen, aufzufangen. Entsprechen der Global Governance-Architektur votieren sie für eine mehrdimensionale Steuerungsstrategie, welche die positiven Aspekte des Wirtschaftens zur Gestaltung globaler Dynamik nutzt und die negativen abzufedern versucht (vgl. Nuscheler 2003, 242).

In der Diskussion etablierter Weltwirtschaftsdiskurse werden die Chancen kooperativer Initiativen der Meinung von Messner nach allerdings noch zu wenig gesehen. Messner zeigt auf, dass heute Politik und Ökonomie gleichermaßen noch in einem traditionellen „Schichtenmodell der Weltwirtschaft“ (Messner 2003, 91) verhaftet sind, in dem „lokale, nationale und globale Handlungsebenen“ (Messner 2003, 97) weitgehend voneinander getrennt wahrgenommen werden. Messner argumentiert, dass eine Vernetzung der TNU mit internationalen Organisationen (wie z.B. der WTO oder ILO), internationalen Standardbemühungen und lokalen Politiknetzwerken ein wahrscheinlich schneller und effektiverer Weg ist, weltwirtschaftliche Strukturen aktiv zu gestalten als auf völkerrechtliche Lösungen zu warten.

„Vieles spricht dafür, dass die wesentlichen Motoren zur Herausbildung globaler Umwelt- und Sozialstandards in der Weltwirtschaft private Politiknetzwerke sein werden, in denen vor allem NGOs, Gewerkschaften und Unternehmen in tarifähnlichen Verhandlungen Standards etablieren“ (Messner 2003, 104).

Gemäß den Grundannahmen der Netzwerktheorie haben auch gerade die TNU ein Interesse daran, sich an solchen Netzwerken aktiv zu beteiligen. Weil die bestehenden Institutionen weltwirtschaftliche Prozesse bislang nur beschränkt beeinflussen können, besteht ein verstärktes Interesse der TNU, globale Dynamik selbst mitzugestalten und damit eine sichere Grundlage für ihr Wirtschaften zu schaffen. Indem deren Interessen in die Weltpolitik integriert werden, entsteht gleichzeitig „ein neues Gleichgewicht zwischen Politik und Wirtschaft“ (Messner 2000b, 71), was von Global Governance aus als eine Chance zur Lösung globaler Probleme interpretiert wird.

3.2.2.6. Weltkonferenzen

Die Weltkonferenzen sind in Messners und Nuschelers Perspektive ein Paradebeispiel der Global Governance-Architektur und der mit ihr verbundenen Netzwerktheorie, denn diese können als typische Formen globaler Netzwerke interpretiert werden. Deshalb erscheint es angemessen, die Interpretationen von Weltkonferenzen durch Messner und Nuscheler eigens zu thematisieren, auch wenn in sie viele der bisher genannten Akteure eingebunden sind.

Weltkonferenzen, veranstaltet unter dem Dach oder in Regie der UNO, sind keine neuen Veranstaltungen, denn bereits seit den 60er Jahren gab es viele derartige Konferenzen zu unterschiedlichen Themenfeldern. Dabei haben sich die Konferenzen über die Jahrzehnte hinweg allerdings sehr verändert. In den 60er Jahren standen sie v.a. unter dem Einfluss des Ost-West-Konflikts, in den 70er Jahren wurde dann stärker die Nord-Süd-Thematik aufgegriffen, allerdings vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts von den Weltmächten oft instrumentalisiert. In den 90er Jahren ist wiederum ein enormer Anstieg der Zahl der Weltkonferenzen festzustellen, Basis hierfür ist die Einsicht, dass „globale Probleme nur durch eine Vertiefung und Verdichtung der internationalen Zusammenarbeit gelöst werden können“ (Messner/Nuscheler 1996a, 163).

In mehrfacher Hinsicht belegen die Beobachtungen zu den Weltkonferenzen die Grundannahmen von Global Governance: Zum einen sind die Weltkonferenzen mehr und mehr Ausdruck der polyzentrischen Welt, weil in diese eine große Anzahl globaler Akteure integriert sind (z.B. Staatenvertreter, Vertreter internationaler und regionaler Institutionen, NGOs, TNU oder Medien). Wenngleich die offiziellen Verhandlungen in Hand der Staatenvertreter bzw. der UNO bleiben, sind die Weltkonferenzen dennoch in ihrer Struktur ein Ausdruck der Polyzentrik globaler Dynamik. Zum anderen sind die Konferenzen auch Spiegelbild der Vielfalt aktueller globaler Probleme und des Versuchs, Lösungsansätze dafür zu finden.³⁸ Drittens bringen sie in typischer Weise die Suche nach einem „normativen und prozeduralen Regelwerk“ für die Weltgesellschaft, gewissermaßen nach einer „Geschäftsordnung für die Weltgesellschaft“ (Messner

³⁸ Es stellt sich jedoch der Meinung von Messner und Nuscheler nach ein „blinder Fleck“ bei der Themenwahl der Weltkonferenzen heraus: Eines der zentralen globalen Probleme, nämlich die Frage nach der Strukturierung der Welt- bzw. Finanzwirtschaft, war niemals eigens Thema einer Weltkonferenz, sondern dieses wurde immer nur mit anderen Themen verbunden diskutiert (z.B. innerhalb des Themas Nachhaltigkeit).

2001b, 18) zum Ausdruck, und viertens sind sie schließlich ein typisches Beispiel für die im Global Governance-Modell anvisierte Mehrebenenpolitik. Deshalb kommt Messner zu dem Schluss, dass Weltkonferenzen „eine Vielzahl wichtiger Trends und Wirkungen der Globalisierung“ (Messner 2001b, 20) widerspiegeln.

Trotz dieser Konvergenzen zwischen Global Governance-Theorie und Weltkonferenzen äußern Messner und Nuscheler auch Kritik an den Weltkonferenzen als Steuerungsinstrument. Diese Kritik schließt an die Netzwerktheorie und die dort genannten Probleme von Netzwerken an (vgl. dazu Messner 1998c, 25–29): Es gibt erstens einen Trend zur Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, wodurch teilweise effektive Problemlösungen vereitelt werden. Zweitens entstehen nicht selten funktionale und kognitive Blockaden, die immer wieder Vetostrategien einzelner Teilnehmer hervorrufen. Das „Selbsterhaltungsinteresse der Staaten behindert die Stärkung von Global Governance“ (Messner 2001b, 26), weil die Staaten auf den Konferenzen nur ihre eigenen nationalen Interessen vertreten und nicht das Gesamt der globalen Problemzusammenhänge in den Blick nehmen. Das Hegemoniestreben der USA und deren Blockadepolitik bei Weltkonferenzen ist ein typisches Beispiel für solche kognitiven Blockaden. Außerdem besteht drittens das grundlegende Problem, gerechte Verteilungskriterien für die Weltgesellschaft aufzustellen. Aufgrund der Komplexität von Weltkonferenzen und der asymmetrischen Machtverteilung ist die Einigung auf derartige Kriterien meist zum Scheitern verurteilt. Viertens stehen derartige Netzwerke in der Gefahr, sich in endlosen Verhandlungen zu verlieren, und fünftens neigen sie auch zur „Externalisierung von Kosten zu Lasten Dritter/schwacher Akteure“ (Messner 1998c, 26).

Trotz dieser kritischen Einwände bewerten Messner und Nuscheler allerdings insgesamt Weltkonferenzen positiv. Für diese Schlussfolgerung sind besonders zwei Gründe ausschlaggebend. Erstens kann mit Weltkonferenzen eine Eigendynamik globaler Normenbildung angestoßen werden, wodurch die Lösung drängender Probleme vorgebracht werden kann. „Erwartungssicherheit zu stärken und Transaktionskosten in der internationalen Politik zu senken“ (Messner 2001b, 37) können konkrete staatliche Interessen sein, welche für eine Unterstützung des Prozesses globaler Normenbildung sprechen. Obwohl am Ende der Konferenzen bislang meist nur völkerrechtlich unverbindliche Resolutionen standen, zeigt die Geschichte der Weltkonferenzen, dass genau diese Vereinbarungen oftmals der Anstoß waren, konkrete Problemlösungsmechanismen zu etablieren. Selbstverpflichtungen von Staaten sind immer wieder Ausgangspunkt für die Realisierung neuer politischer Handlungsnormen. Deshalb können Weltkonferenzen als schrittweiser Übergang in Richtung Global Governance interpretiert werden, wenngleich Messner und Nuscheler auch darauf hinweisen, dass Weltkonferenzen „bestenfalls Normsetzung betreiben und Rahmenbedingungen definieren“ (Messner 2001b, 24) können, die Realisierung globaler Normen jedoch weiterhin in den Händen der Nationalstaaten liegt.

Aus einer zweiten lerntheoretischen Überlegung heraus sind Weltkonferenzen aus der Perspektive der Global Governance-Architektur ebenfalls als positiv zu bewerten: Sie sind nämlich Foren eines komplexen Lernprozesse, für den es bislang kaum andere Kommunikationsformen gab. Um diesen Vorteil verstehen zu können, grenzt Messner Komplexes Lernen zuerst von einfachem Lernen ab.

„Radikaler Wandel kann durch einfaches Lernen nicht bewältigt werden. Er erfordert Prozesse komplexen Lernens, die bestehende Regelsysteme im Lichte von Alternativen und neuen Situations- und Umweltdenkungen in Frage stellen und gegebenenfalls modifizieren. Einfaches Lernen umfasst also im Kern Regelanwendung und routiniertes Handeln. Komplexes Lernen bezieht sich auf die Veränderung etablierter Regelsysteme als Reaktion auf die Neubewertung von Informationen über turbulente und neue Umweltbedingungen, woraus i.d.R. Strategieveränderungen resultieren“ (Messner 2001b, 33).

Weltkonferenzen können als eine solche Form komplexen Lernens verstanden werden. Zur Lösung globaler Probleme relevantes Wissen kann nicht ad-hoc erlernt werden, denn es entsteht prozesshaft und in langwierigen Suchbewegungen. Weltkonferenzen hinterfragen „etablierte kognitive Wissensbestände der Nationalstaaten und ihrer politischen Systeme“ (Messner 2001b, 35) und versuchen, in experimentellen Modellen solches global relevantes Wissen zu generieren und anzuwenden. In dieser Perspektive sind Weltkonferenzen „wichtige Foren internationaler Kommunikation und Kooperation“ (Messner/Nuscheler 1996a, 164). Es besteht für Messner und Nuscheler kein Zweifel daran, dass diese neuen Kooperationsformen noch experimentelle Züge aufweisen und nicht selten inkohärent sind, nicht zuletzt, weil altes und neues Wissen nebeneinander bestehen bleibt. Besonders wegen der Pfadabhängigkeit des Wissens der einzelnen globalen Akteure wird deshalb dieser Prozess der Wissensgenerierung Zeit brauchen.

Insgesamt stellen Weltkonferenzen also eine sinnvolle und notwendige Form der Kooperation und Wissensgenerierung innerhalb der Global Governance-Architektur dar. Eine realistische Einschätzung der Chancen und Grenzen von Weltkonferenzen schätzt Messners Einschätzung folgend dabei besonders „vor Voluntarismus und dem naiven ‚Glauben‘ an die unmittelbare Veränderbarkeit komplexer Organisationslandschaften“ und „zeigt, dass Sinnarchitekturen und Deutungssysteme, an denen Organisationen ihr Handeln neu ausrichten, sowohl auf Kommunikation, Dialog und Verständigung als auch zugleich auf gemeinsamer Praxis basieren“ (Messner 2001b, 39). Genau dies ermöglichen Weltkonferenzen und sind deshalb ein sinnvoller Schritt in Richtung Global Governance – auch wenn auf den Weltkonferenzen die Diskrepanz zwischen Einsicht in Problemzusammenhänge und politischer Wille zur Lösung der Probleme noch nicht grundlegend überwunden werden konnte.

3.3. Kritische Würdigung des Ansatzes von Messner und Nuscheler

3.3.1. Theorieinhalte

Der Global Governance-Ansatz von Messner und Nuscheler ist sicherlich eine der am weitesten entwickelten Konzeption dieses Theoriediskurses in Deutschland. Ihr Ansatz erweist sich als stringente und kohärente Argumentation, die jeweiligen Prämissen werten benennt und davon ausgehend überzeugende Schlussfolgerungen gezogen. Dem Leser bleibt es überlassen, ob er die jeweiligen Prämissen teilt oder einzelne Argumente

anders beurteilt. Auch der theoretische Hintergrund des Modells wird überzeugend reflektiert und die Weiterentwicklung desselben offen diskutiert.³⁹

Inhaltlich betrachtet sind sowohl die Ausgangsthese der Polyzentrik der Welt als auch die Forderung nach einer Mehrebenenpolitik plausibel begründet und in ihrer Argumentation stringenter ausgeführt. Ebenso sind die Analysen und Reflexionen zu einzelnen globalen Akteuren, wie beispielsweise zu NGOs, differenziert und überzeugend. Chancen und Grenzen werden deutlich benannt und plausibel gegeneinander abgewogen. Deshalb trifft beispielsweise der Vorwurf einer Überbetonung der Zivilgesellschaft im Global Governance-Konzept bzw. einer NGO-isierung der Weltpolitik nicht zu.⁴⁰ In diesem Zusammenhang fallen die Reflexionen der Weltkonferenzen ebenfalls positiv auf. Hier gelingt eine Übertragung der Netzwerktheorie auf ein konkretes politisches Feld. Die Ausführungen zu den Themen ‚komplexes Lernen‘ und ‚Entwicklung globaler Leitbilder‘ sind klar und stringenter durchgeführt. In der kritischen Abwägung der Grenzen von Weltkonferenzen wird außerdem dieses Element der Global Governance-Architektur in einer realistischen Weise in das Gesamtmodell eingeordnet.

Trotz dieser durchwegs positiven Einschätzung können auch einige kritische Anfragen an einzelne Inhalte der Global Governance-Konzeption von Messner und Nuscheler gestellt werden. Diese lassen sich in insgesamt fünf Bereiche einteilen: Eine Kritik an den Überlegungen zum Staat (1), am Demokratiedefizit (2), an der Ausblendung der Machtfrage (3), an der Interpretation der Ökonomie (4) und der Vernachlässigung der Südperspektive (5).

³⁹ Die zentralen theoretischen Herausforderungen für das Global Governance-Modell haben sie in ihrem 2003 veröffentlichten INEF-Report „Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven“ zusammengetragen, selbst reflektiert und Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Modells gegeben (Messner/Nuscheler 2003).

⁴⁰ Der Kritik, die Curbach am Ende ihrer Studie zum Thema Global Governance und NGOs äußert, würden deshalb Messner und Nuscheler inhaltlich nicht widersprechen. „Die genauere Untersuchung des Phänomens ‚NGOs‘ hat gezeigt, dass das Konzept des Global Governance tatsächlich zu kurz greift, wenn es vorbehaltlos ein Einbeziehen von NGOs in kooperative Politiknetzwerke propagiert, um nationalstaatliche Steuerungsdefizite auszugleichen. Aus diesem Grund muss man den Kritikern der Global Governance-Theorie in vielen Punkten zustimmen“ (Curbach 2003, 151). Die beiden Autoren würden gegenüber Curbach allerdings betonen, dass eine solche NGO-isierung der Weltpolitik von der Global Governance-Architektur keineswegs intendiert ist. Auch die Schwierigkeiten, die sich bezüglich der Integration von NGOs in die Politik ergeben (z.B. Heterogenität von NGOs, Machtfragen und Legitimationsprobleme) werden von den beiden nicht übersehen, sondern in ihrer Global Governance-Theorie ausführlich thematisiert.

Anfragen könnte man lediglich, ob mit dem Zivilgesellschaftsverständnis der Global Governance-Architektur letztlich dessen kritisches Moment verloren geht. „Der Begriff der Zivilgesellschaft ist in dem Global Governance-Konzeption seines kritischen Gehalts beraubt (...). Weil zivilgesellschaftliche Artikulationsformen vielmehr als grundsätzlich komplementär mit den staatlichen Steuerungsansprüchen gesehen werden, geht sogar die Einschätzung verloren, dass die Zivilgesellschaft geeignet sei, als Widerlager und Widerpart gegenüber dem jeweiligen Staatsapparat aufzutreten“ (Brand u.a. 2000, 138). Diese Kritik hängt von dem jeweiligen Zivilgesellschafts- und Machtverständnis ab und wird am Ende dieser Arbeit systematisch diskutiert (vgl. Kapitel 8.1).

hauptet Rosenau nicht, dass das internationale System, das auf zwischenstaatlichen Beziehungen aufbaut, zusammengebrochen wäre. Dieses System besteht weiterhin und ist ein zentraler Stützpfiler der Weltpolitik, aber es ist nur noch ein Pol globaler Dynamik. Weltpolitische Interaktionen bewegen sich heute zwischen Polyzentrik und Staatszentriertheit hin und her, überlappen oder ergänzen sich dabei und können auch Entwicklungsschübe füreinander geben. Globale Dynamik kann für Rosenau nur noch als Bewegung zwischen diesen beiden Polen beschrieben werden, eine Reduzierung des einen auf den anderen ist für ihn nicht plausibel. „The bifurcated evolution of the global system serves to intensify fragmentative dynamics in the sense that it contributes to a long-term process whereby authority is undergoing disaggregation“ (Rosenau 2003b, 21).

4.1.4. Analyseebenen von Global Governance

Mit Autoritätssphären und Fragmentation sind zwei wesentliche Merkmale des Global Governance-Ansatzes von Rosenau eingeführt. Zur weiteren Beschreibung der Fragmentation auf der Theorieebene unterscheidet Rosenau in seiner Argumentation drei Ebenen, und zwar die intersubjektive, die objektive und die politische Modellebene. Die erste, intersubjektive Ebene bezieht sich v.a. auf das innere Erleben des Individuums und seine Lebenswelt. Hierunter fallen Emotionen, Glaubensüberzeugungen oder persönlich gewonnene Normen, die äußerliches Verhalten in der eigenen Lebenswelt bestimmen (vgl. Rosenau 1992b, 14). Diese Gefühlsregungen und mentalen Strukturen sind die Basis des Bewusstseins und der Verhaltensmuster einer Gruppe.

Die zweite ist die objektive Ebene. Wenn Individuen aufgrund mentaler oder emotionaler Überzeugungen bestimmte Verhaltensmuster entwickeln, die objektiv feststellbar sind, erkennbare Auswirkungen auf globale Dynamik haben und die regel- oder routinemäßigen Charakter aufweisen, zählt Rosenau diese Aktivitäten zur zweiten Modellebene: „At the behavioral or objective level of what people regularly and routinely do, often unknowingly, to maintain the prevailing global arrangements“ (Rosenau 1992b, 14). Die dritte Stufe des Modells ist erreicht, wenn diese Verhaltensweisen formalisiert bzw. in Organisationen institutionalisiert werden (z.B. in internationalen Verträgen oder Institutionen).

Die intersubjektive, objektive und politische Ebene sind prinzipiell schwer voneinander zu unterscheiden, denn einzelne Entwicklungen betreffen oft mehrere Ebenen und bedingen sich dabei meist gegenseitig. Es kann deshalb keine monokausale Verbindung zwischen den Ebenen festgestellt werden, vielmehr bilden alle drei ein komplexes Beziehungsgefüge: „each is source, an activity, and an outcome relative to the other two“ (Rosenau 1992b, 16).

Die Verschränkung der drei Ebenen stellt Rosenau auf vielfältige Weise dar. Dabei betont er insbesondere die Verflechtung der intersubjektiven und objektiven Ebene (bzw. der Mikro- und der Makro-Ebene). Im Gegensatz zu einer ausschließlichen Analyse der Makro-Strukturen spielen für Rosenau die Aktivitäten der Mikro-Ebene und deren Auswirkungen auf die Makro-Ebene eine entscheidende Rolle innerhalb des Global Governance-Ansatzes. Die Mikro-Ebene der individuellen Empfindungen, Gedan-

ken und Verhaltensweisen ist dabei Ursprung wie auch Folge der globalen Veränderungen auf der Makro-Ebene (vgl. Rosenau 1992a, 274; ders. 1997a, 59). Die Makro-Ebene ist demnach auch eine Funktion von unmittelbaren Mikro-Outputs. Die verschiedenen Ebenen und ihr Verhältnis zueinander sind ein weiteres Raster für die Beschreibung und Interpretation globaler Dynamik. Welche Auswirkungen die Betonung der Mikro-Ebene auf die Global Governance-Konzeption von Rosenau hat wird in Kapitel 4.2.1. aufgezeigt.

4.1.5. Definition von ‚Global Governance‘

Die bisherigen Überlegungen zur Global Governance-Ontologie, Fragmentation und Analyseebenen bringen mehrere Konsequenzen für die Frage nach der Steuerung globaler Dynamik mit sich, die sich anhand der Begriffsbestimmung von ‚Global Governance‘ aufzeigen lassen. Global Governance impliziert Rosenaus Meinung zuerst die These, dass globale Dynamik heute nicht nach Zielvorgaben exakt gelenkt oder geregelt, sondern nur durch Strukturmaßnahmen beeinflusst wird. Deshalb wird der Begriff ‚Government‘ durch ‚Governance‘ ersetzt. Governance meint nicht eine inhaltlich klar bestimmbar kontrollierte gesellschaftlicher Prozess durch eine politische Institution, sondern zielt vielmehr auf ein komplexes Regelsystem ab, das aus dem pluralen Zusammenspiel unterschiedlicher Autoritätssphären entsteht. Weltgesellschaft wird dabei als ein Geflecht verstanden, innerhalb dem die Autoritätssphären versuchen, globale Dynamik nach ihren Zielen zu beeinflussen. Den Begriffen ‚Government‘ und ‚Governance‘ ist dabei gemeinsam, dass sie Regelsysteme zu etablieren versuchen. Der Unterschied liegt darin, dass ‚Governance‘ nicht in erster Linie auf die Etablierung formaler Institutionen, sondern besonders auf informelle Steuerungsversuche abzielt. Daraus ergibt sich folgende Abgrenzung der beiden Begriffe.

„Governance is not synonymous with government. Both refer to purposive behavior, to goal-orientated activities, to systems of rule; but government suggests activities that are backed by formal authority, by police powers to insure the implementation of duly constituted policies, whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities and that do not necessarily rely on police powers to overcome defiance and attain compliance. Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government“ (Rosenau 1992b, 4).⁷¹

Governance meint also eine Einflussnahme vieler Autoritätssphären auf unterschiedlichen Ebenen und zeigt sich in neuen, vom traditionellen Regierungskonzept absehbaren Steuerungsformen.

„Governance, in other words, refers to mechanisms for steering social systems toward their goals, a conception which is far more amenable to understanding a world in

⁷¹ Rosenau beschreibt dies auch wie folgt: „Global Governance thus involves crazy-quilt arrangements wherein the exercise of authority is exercised partly by hierarchical structures, partly by horizontal networks, and partly by oblique links among overlapping vertical and horizontal SOAs“ (Rosenau 2003b, 26).

which old boundaries are becoming obscure, in which new identities are becoming commonplace, and in which the scale of political thought has become global in scope" (Rosenau 1999, 296).

Die Vernetzung verschiedener Steuerungsformen ist dabei ein zentrales Kennzeichen von Global Governance. Ein Schwierigkeit ist an dieser Stelle allerdings mit der Frage nach einer angemessenen Übersetzung des Begriffs 'Global Governance' in die deutsche Sprache verbunden.⁷² Die bisherige Argumentation zeigt, dass Weltregierung der Argumentation Rosenaus nach keine geeignete Übersetzung ist. Es geht Rosenau bei der Beschreibung globaler Dynamik weder darum, eine Einheitlichkeit der Welt zu postulieren, noch ein neues Konzept von Weltregierung zu etablieren. Der Begriff 'Weltordnungspolitik', der sich auf den englischen Ausdruck 'global order' bezieht, darf bei aller Nähe beider Begriffe der Meinung von Rosenau nach auch nicht mit Global Governance gleichgesetzt werden, denn Global Governance gestaltet globale Ordnung, d.h. die Weltordnung ist Bedingung und Konsequenz von Global Governance. "In sum, governance and order are clearly interactive phenomena. As intentional activities designed to regulate the arrangements which sustain world affairs, governance obviously shapes the nature of the prevailing global order" (Rosenau 1992b, 8).

Global Governance setzt sich also sowohl von Weltregierung als auch von Weltordnung ab und bezieht sich auf den dynamischen Prozess der Gestaltung globaler Dynamik durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Autoritätssphären und gleichzeitig dabei einem Möbius-Band: „A mobius web is top-down, bottom-up and side-by-side governance all at once. It is thus far more complex than the governance that flows from the principal of subsidiarity developed in the European Union" (Rosenau 2003, 26).

4.2. Kennzeichen von Global Governance

4.2.1. Entwicklung individueller Fähigkeiten

Wurde bislang v.a. die Ebene der Ontologie des Global Governance-Ansatzes von Rosenau vorgestellt, sollen im Folgenden stärker ausgewählte Theorieinhalte im Vordergrund stehen. Als ein erster Teilaspekt wird dazu eine Analyse der ersten (intersubjektiven) Modellebene, und zwar der Entwicklung der analytischen Fähigkeiten der Menschen dargestellt.

Die zentrale These Rosenaus bezüglich der Mikro-Ebene ist, dass die analytischen Fähigkeiten der Menschen in den vergangenen Jahren derart erweitert worden sind, dass man diesbezüglich von einer „skill revolution“ (Rosenau 1995a, 9) sprechen kann: „Citizens becoming more analytic, active, committed, and wiser“ (Rosenau 1995a, 4). Weil die einzelnen Menschen weltweite Entwicklungen besser und schneller wahrnehmen

⁷² „In some languages (German for one), in fact, there is no readily identifiable word that signifies governance“ (Rosenau 1992b, 6); vgl. zur Übersetzung des Begriffs in die deutsche Sprache auch die Überlegungen von Messner und Nuscheler (z.B. Messner/Nuscheler 1997, 341).

auf ihre eigene Situation beziehen und bezüglich ihrer Folgen abschätzen können, nehmen sie auch mehr Einfluss auf globale Prozesse:

„To become more analytic skilful is to be able to construct more elaborate scenarios, to discern more causal relationships, and to be readier to accept complexity irrespective of the amount of information one may possess“ (Rosenau 1995a, 7).

Diese neu erworbenen Kompetenzen befähigen die Menschen dazu, sich effektiv zusammenzuschließen und so einen weltpolitisch nicht unerheblichen Einfluss auszuüben (vgl. Rosenau 1995a, 10).

Diese Entwicklung ist für Rosenau durch mehrere Faktoren bedingt (vgl. im Folgenden Rosenau 1995a, 11-35). Die erste Bedingung ist formaler Natur, nämlich die ansteigende Komplexität globaler Vernetzungen und Abhängigkeiten (vgl. Rosenau 1995a, 11-14). Durch die Globalisierung von Ökonomie und Politik und durch die Entstehung neuer globaler Probleme, die nur gemeinsam gelöst werden können, sind die Menschen heute mehr denn je aufeinander angewiesen und von den Handlungen anderer abhängig. Dadurch wird die Sensibilität der Menschen füreinander geweckt und deren Lernfähigkeit erhöht, nicht zuletzt deshalb, weil die Menschen sich nur so eine Orientierung in der globalisierten Welt verschaffen können.⁷³

Ganz entscheidend wird die Erweiterung der analytischen Fähigkeiten außerdem durch die Entwicklung neuer Kommunikations- und Informationstechnologien geprägt. Durch Fernsehen und Radio sind Menschen überall auf der Welt in kürzester Zeit über Ereignisse informiert und können selbst durch diese Medien ihre politischen Forderungen vorbringen. Darüber hinaus werden auch Computer als Verarbeitungs- und Informationsquelle heute nicht mehr nur von einigen wenigen Spezialisten genutzt, sondern sind in Rosenaus Perspektive zum Alltagsgegenstand in vielen Teilen der Welt geworden.⁷⁴ Als ein weiteres Merkmal nennt Rosenau den Anstieg des Bildungsniveaus weltweit. Sowohl steigende Schüler- und Studentenzahlen als auch eine sinkende Analphabetenrate sind deshalb Kennzeichen der „skill revolution“.⁷⁵

Auf der Makro-Ebene ist eine weitere Entwicklung zu verzeichnen, die zur „skill revolution“ im Sinn einer Verbesserung der individuellen Wahrnehmungs- und Erkenntnisfähigkeiten beiträgt. Rosenaus Einschätzung nach fehlt den Menschen heute aufgrund der Schwächung des Nationalstaates und der damit einhergehende Restrukturierung von Loyalitäten eine Regelung ihres alltäglichen Lebens, weshalb Menschen herausgefordert sind, die betreffenden Rahmenbedingungen selbst mitzugestalten. Diese kreative Beteiligung an gesellschaftlichen und politischen Prozessen fördert die eigenen Fähigkeiten erheblich. In der Gegenrichtung folgt aus diesem Engagement allerdings tendenziell auch eine Schwächung der formalen Institutionen. Werden Individuen zu

⁷³ Durch Medien, persönliche, geschäftliche oder touristische Kontakte und Migrationsströme wächst nicht nur das Wissen über Menschen anderer Kulturen, sondern entstehen auch Sensibilitäten der Menschen unterschiedlicher Kulturen füreinander (vgl. Rosenau 1995a, 13f.).

⁷⁴ Rosenau sieht zwar, dass sich in den unterentwickelten Teilen der Welt die meisten Menschen Computer nicht leisten können, doch es ist für ihn nur eine Frage der Zeit, bis – ähnlich wie beim Fernsehen – der Computer auch hier zum Alltagsgegenstand geworden ist.

⁷⁵ Vgl. zum empirischen Beleg dieser Thesen: Rosenau 1995a, 19-30.

aktiven, kritischen Teilnehmenden am gesellschaftlichen und politischen Prozess, wird besonders die staatliche Autorität durch die kritische Reflexion eher geschwächt als gestärkt, so seine Argumentation.

Zum verstärkten gesellschaftlichen Engagement hat außerdem die Entstehung vielfältiger Subgruppierungen beigetragen, die ebenfalls ein markantes Merkmal politischen Lebens sind. Im Zug dieser Entwicklung müssen sich die Menschen entscheiden, zu welcher gesellschaftlichen Gruppe sie sich zugehörig fühlen und welche Formen gesellschaftlichen und politischen Engagements sie damit unterstützen wollen. Diese strukturelle Herausforderung bildet ebenfalls einen Anreiz, die eigenen analytischen Fähigkeiten zu verbessern.

Nach der Analyse der Bedingungen der 'skill revolution' fragt Rosenau in einem zweiten Schritt danach, in welchen Weisen Menschen weltweit auf diese Entwicklung reagieren⁷⁶, hierfür entwickelt Rosenau ein vierteiliges Schema. In diesem Schema unterscheidet er "self-centred", "apathetic/alienated", "democratic" und "ideological/altruistic" Menschen (Rosenau 1995a, 37).⁷⁷

Insbesondere die Schwächung der traditionellen politischen Rahmenbedingungen löst bei einer ersten Gruppe von Menschen v.a. einen Rückzug auf sich selbst aus ('self-centred'). In einer Art Pendeleffekt wird diese Entwicklung dadurch verstärkt, dass diese Selbstbezogenheit wiederum die politischen Strukturen, die von der Teilnahme ihrer Mitglieder lebt, schwächt. Je instabiler aber die politischen Strukturen sind, desto leichter können die selbstbezogenen Personen ihre Interessen durchsetzen.

"If the larger society is unstable and incapable of addressing and resolving its major problems, self-centered citizens could care less as long as the disarray does not undermine their livelihood" (Rosenau 1995a, 39f.).

Diese Entwicklung hat nicht nur Auswirkungen auf die persönliche Lebenswelt, sondern auch auf die Makro-Ebene, ein Beispiel in den Industrieländern ist die wachsende Zahl von Fällen der Steuerhinterziehung.⁷⁸

Komplementär dazu findet sich die Gruppe der apathischen und selbstentfremdeten Individuen ('apathetic and alienated'). Diese Menschen haben nicht nur einen geringen Bezug zur Gesellschaft, sondern im Gegensatz zur Gruppe der selbstbezogenen Men-

⁷⁶ Gemäß seiner Trennung von deskriptiven und normativem Zugang werden die beschriebenen Entwicklungen von ihm nicht automatisch bewertet, sie stellen für ihn nur die Ausgangsbasis der weiteren Reflexion dar. In diesem Zusammenhang betont er, dass die Erweiterung der mentalen Fähigkeiten der Menschen zwar das weltpolitische Engagement erhöht, aber damit noch nichts darüber ausgesagt ist, welche inhaltlichen Ziele die Menschen dabei verfolgen. Ein aufgeklärteres Bürgertum bringt für Rosenau nicht eine bessere Welt im Sinn einer menschengerechteren Ordnung mit sich. "Given the aforementioned discussion of how the consequences of more analytically skillful individuals can be for better or worse", a variety of alternative redefinitions involving contradictory normative implications seem plausible" (Rosenau, 1995a, 35).

⁷⁷ Rosenau hebt dabei hervor, dass Übergänge innerhalb dieses Schemas fließend verlaufen, denn in verschiedenen Erdteilen weist die Gruppeneinteilung unterschiedliche Eigenheiten auf, die historisch, gesellschaftlich oder kulturell bedingt sind. Jedoch ist der Tendenz nach eine Einteilung in diese Gruppen für ihn sehr wohl möglich und sinnvoll.

⁷⁸ Vgl. die empirischen Belege zur "tax immorality" in Rosenau 1995a, 41.

schen auch zu sich selbst. In diese Gruppe fallen eine Vielzahl der Menschen aus den Entwicklungsländern, die angesichts ihrer aussichtslosen Situation resignieren. Aber auch in den Industrieländern findet sich diese Gruppe und zwar bei den Menschen, die angesichts der Komplexität der Welt in eine apathische Haltung verfallen oder durch den ansteigenden Konsum und die fortschreitende Ausdifferenzierung der Gesellschaft keine Orientierung mehr finden und so sich selbst entfremden.

Diesen Gruppen gegenüber stehen die altruistischen bzw. ideologischen Individuen, die einerseits gesellschaftliche Interessen über die eigenen stellen und andererseits die Beziehung zu sich selbst unterbewerten (vgl. Rosenau 1995a, 44f.). Die Grenze zwischen diesen beiden Typen von Menschen ist Rosenau Meinung nach fließend und verläuft dort, wo das oft informelle Verhalten ideologisch, d.h. normativ überladen wird.⁷⁹

Die letzte Gruppe von Menschen bezeichnet Rosenau als demokratisch. Diese Menschen haben einerseits eine starke Bindung an die Gesellschaft und andererseits eine hohe Wertschätzung der eigenen Individualität.

"This balanced form approaches the democratic ideal in the sense that citizens are not indifferent of their own interests even as they recognize the necessity of also accommodating to the processes and goals of the larger collectivities to which they belong" (Rosenau 1995a, 36).

Von den Menschen dieser Gruppe wird ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Gesellschaft und individuellem Menschsein gesucht.

Die Analyse menschlicher Reaktionen auf die 'skill revolution' illustriert anschaulich das methodische Vorgehen Rosenaus: Ausgehend von empirischem Material versucht er, eine (nicht-normative) Beschreibung der neu entstandenen Strukturen zu leisten und entwickelt hierfür eigene Kategorien und Schemata. Diese sollen die Komplexität der Entwicklungen insofern erfassen, als damit eine sinnvolle Beschreibung auf allen unterschiedlichen Ebenen globaler Dynamik möglich wird.

4.2.2. Erosion nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit

Angesichts fortschreitender globaler Vernetzungen ist es in Rosenaus Perspektive besonders wichtig, sich auf der Makro-Ebene der Rolle des bislang wichtigsten Akteurs – und zwar des Nationalstaates – zu vergewissern. Zentrales Kriterium bei der Beurteilung der heutigen Rolle der Nationalstaaten ist für ihn deren Effektivität, sowohl was die interne als auch externe Lösung anstehender Probleme angeht. Vor dem Hintergrund der Global Governance-Debatte formuliert Rosenau die Ausgangsthese, dass der Staat aufgrund der Fragmentation an Bedeutung verliert und er sich deshalb innerhalb globa-

⁷⁹ Bei manchen Vertretern dieser Gruppe ist das altruistische Verhalten so stark ausgeprägt, dass sie, sobald sie ein Ziel erreicht haben, sich sofort nach einem neuen umschauen, für das sie sich aufopfern können. "An example here are members of the peace movement who moved on to environmental preoccupations when the end of the cold war reversed the global arms race" (Rosenau 1995a, 44).

ler Dynamik neu positionieren muss, um angemessen auf die sich mit der Globalisierung ergebenden Veränderungen reagieren zu können.³⁰

Besonders nach dem Fall der Mauer und dem Verschwinden bipolarer Zerteilungen hat in vielen Teilen der Welt eine Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit eingesetzt. Die Erosion staatlicher Macht betrifft dabei nicht nur afrikanische Staaten, sondern Rosenau diagnostiziert diese aufgrund des FrAGMENTATION-Prozesses für alle Regionen der Welt. „Viewed in those contexts, the probability seems high that the capabilities and sovereignty of all states will encounter new limits as the dynamics of fragmentation expand and deepen“ (Rosenau 1997a, 350). Entsprechend dem FrAGMENTATION-Konzept ergibt sich diese Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit sowohl aufgrund der Zentralisations- wie Dezentralisationsbewegung. Auf der einen Seite ergeben sich aufgrund der Zentralisationsbewegung vielfältige Entwicklungen, welche die Effektivität des Staates unterlaufen. Die Entstehung regionaler und weltweiter Zusammenschlüsse bzw. Institutionen (wie EU oder UNO) und besonders die Globalisierung der Wirtschaft führen dazu, dass Staaten immer weniger politische Entscheidungen alleine treffen können und immer mehr eingebunden sind in einen wechselseitigen Abstimmungsprozess. Auch bringen neue globale Probleme wie AIDS, internationale Kriminalität oder Terrorismus eine gewisse Ohnmacht des Staates mit sich, der Staat kann nicht mehr alleine die anstehenden Probleme lösen, sondern er muss dazu komplexe Kooperationen eingehen. Daraus resultiert für Rosenau eine Ineffektivität bei internen Problemlösungen und ein Souveränitätsverlust der Staaten nach außen in einer globalisierten Welt.

Auf der anderen Seite entstehen auch innerhalb der Staaten vielfältige Dezentralisationsbewegungen, wie beispielsweise die Spannungen im multiethnischen System in Ex-Jugoslawien gezeigt haben. Loyalität den Staaten gegenüber ist alles andere als eine feste Größe, vielmehr ist diese in Zeiten der FrAGMENTATION enorm brüchig, so die Argumentation von Rosenau. All dies sind Indizien für ihn, von einer „authority crisis“ (Rosenau 1997a, 355) des Staates zu sprechen. Dies betrifft sowohl Staaten in Krisenregionen (wie in Teilen Afrikas) als auch traditionelle Nationalstaaten der westlichen

³⁰ Ein erstes Problem bei der Beschreibung des Staates im Global Governance-Prozess liegt für Rosenau in der zunehmenden Uneinheitlichkeit der Definition. Das, was ein Staat ist, kann angesichts der Vielfalt seiner unterschiedlichen Erscheinungsweisen schwer exakt bestimmt werden, was sich auch an der Tatsache zeigt, dass es eine kaum zu überschauende Fülle von Staatsdefinitionen gibt. Als kleinster gemeinsamer Nenner wird dann meist auf die Definition der UNO zurückgegriffen, nach der ein Staat folgende vier Bedingungen erfüllen muss (und dann auch Sinnrecht in der UN-Vollversammlung hat): „(a) a permanent population, (b) a defined territory, (c) a government, and, (d) a capacity to enter relations with other states“ (Rosenau 1997a, 344). Dieses Staatsverständnis spiegelt Rosenaus Argumentation folgend die grundlegenden Ideen westlichen Staatsdenkens wider, erweist sich aber für eine Bestimmung des Staates im globalen Kontext nur bedingt als hilfreich. Ein Problem ist dabei beispielsweise, dass gerade aufgrund der Turbulenzen der globalisierten Welt diese Kriterien in vielen Staaten nicht kontinuierlich anzutreffen sind. Insbesondere in Afrika zeigt sich, dass oftmals Staatsgründungen nicht territorial fundiert gewesen sind, auch waren sie darüber hinaus oft vom Westen abhängige Staaten: „They were, in effect, legally independent, but economically, politically and socially dependent“ (Rosenau 1997a, 348).

Welt. Sind zwar die Formen der Entwicklung verschieden, so ist doch das Ergebnis dasselbe: eine Krise der Autorität des Staates.

All diese Argumente führen für Rosenau allerdings nicht zu dem Schluss, dass das traditionelle Nationalstaatsmodell nicht mehr für die Beschreibung und Erklärung globaler Dynamik wichtig und sinnvoll wäre. Er will vielmehr die Situation der Staaten hinsichtlich der aufgezeigten Probleme möglichst neutral analysieren, um damit die Rolle des Staates innerhalb globaler Dynamik neu zu bestimmen. Zur Verdeutlichung seiner Position grenzt sich Rosenau wiederum gegenüber dem Realismus und dem Liberalismus ab (vgl. Rosenau 1997a, 359-362), die in seinen Augen die Rolle des Staates als Akteur innerhalb globaler Dynamik überbetonen und damit die strukturellen Probleme staatlicher Souveränität und Legitimität ausblenden. Rosenau sieht die nach wie vor wichtige Bedeutung der Staaten sowohl für die interne Steuerung gesellschaftlicher Prozesse als auch für die Gestaltung globaler Dynamik, aber die Staaten müssen sich seiner Meinung nach dabei der Grenzen ihrer Möglichkeiten bewusst werden, um handlungsfähig zu bleiben.³¹

„The essential thrust of the foregoing discussion offers good reasons to focus on the vulnerabilities of states (...) States may be marked by extensive variability in their capacity to cope with these circumstance, but none seem able to fully withstand the consequences of an ever more turbulent world (...) Thus, while states may not be about to exit from political stage, and while some may even continue to occupy the center of the stage, they do seem likely to become increasingly ineffective as managers of their own affairs“ (Rosenau 1997b, 284f).

Das Machtvakuum, das durch die sinkende Effektivität des Staates bei der Bewältigung der ihm gestellten Aufgaben und den Legitimitätsverlust traditioneller staatlicher Steuerungsinstrumente entsteht, ist seiner Ansicht nach allerdings nicht sofort durch neue Governance-Mechanismen zu füllen (vgl. Rosenau 1995b, 285), weil der Aufbau effektiver (weltweiter) Steuerungsstrukturen Zeit und das Vertrauen der Betroffenen benötigt.

³¹ An dieser Stelle ist für Rosenau (wie schon für Messner und Nuscheier) eine Reflexion des Souveränitätsverständnisses des Staates von zentraler Bedeutung. Dabei betont er besonders die Wichtigkeit einer Integration von neuen Kooperationsformen in das Souveränitätsverständnis der Staaten. „Elaborating the sovereignty continuum by enumerating those issues that properly located at the ‚convenience-of-the-state‘ extreme and those that ought to be treated as subject to the ‚states-are-obliged-to-go-along‘ conception would be a meaningful step in the direction of practical forms of global governance“ (Rosenau 1995b, 289). Damit wird der Souveränitätsbegriff nicht verabschiedet, sondern lediglich erweitert insofern neue Kooperationsformen (sowohl mit neu entstehenden Akteuren als auch mit Institutionen auf anderen Ebenen) als Teil des Souveränitätsmodells selbst verstanden werden.

Besonders intensiv diskutiert Rosenau außerdem die Frage, in welchen Fällen die internationale Gemeinschaft in die Souveränität eines Staates eingreifen darf. Situationsabhängige, staatsbezogene, internationale und rechtliche Aspekte spielen hinsichtlich dieser Entscheidung eine Rolle, eindeutige Antworten gibt es für Rosenau in dieser Frage allerdings keine. Ob in die Souveränität eines Staates eingegriffen werden darf oder nicht, hängt jeweils von einer internationalen Abwägung der vier genannten Aspekte ab (vgl. dazu Rosenau 1997a, 222-235).

„It takes time for confidence in the changes to develop, for sorting out the opportunities and dangers inherent in the changes, for a repertoire of diverse responses to evolve, and, indeed, for predispositions and actions to be repeated to be patterned“ (Rosenau 1992b, 24).

An dieser Stelle verfasst Rosenau die deskriptive Ebene und wechselt auf die Ebene der politischen Praxis. Der Schlüssel für eine gelungene Weltpolitik ist für ihn in dieser praktisch-politischen Perspektive eine konstruktive Nutzung der Dialektik von Fragmentierung und Integration. Nationalstaatliche Politik muss versuchen, Integration und Fragmentierung als komplementäre Aspekte globaler Dynamik erfahrbar und nutzbar zu machen: „The key to meaningful recommendations lies in finding ways to turn fragmentative dynamics in positive directions“ (Rosenau 1995b, 286). Neue Autoritätssphären (z.B. NGOs oder INU) sind dabei genauso konstruktiv in die politischen Prozesse zu integrieren wie die Menschen selbst. Politische Steuerung gemäß dem Global Governance-Konzept muss auf allen Ebenen ansetzen und dabei ganz besonders die Entwicklungen auf der Mikro-Ebene ernst nehmen.⁸² Governance-Strukturen „entstehen nach Ansicht Rosenaus (...) am wahrscheinlichsten in einem evolutionären „bottom-up“-Prozess der Selbstorganisation“ (Mürle 1998, 21). Nur so können seiner Einschätzung nach die Wechselwirkungen von Fragmentierung und Integration durch die Nationalstaaten konstruktiv genutzt werden. Ein Kristallisationspunkt, an dem sich die Handlungsfähigkeit der Staaten auch in der Zukunft zeigen wird, sind für Rosenau die Wahlen der politischen Repräsentanten.

„No matter how they may be conducted or whatever the consequences to which they give rise, elections in any political system are turning-points, defining moments that create, transfer, or maintain legitimacy and tell all concerned how the forces at work in the system are arrayed and the extent to which it is capable of sustaining continuities and adapting to changes“ (Rosenau 1997a, 257).

Auch bei einer veränderten Rolle des Staates angesichts der Globalisierung wird sich an der Wichtigkeit von Wahlen nichts ändern. Sie sind Ausdruck des Selbstverständnisses eines Staates und der Menschen, die zu diesem gehören, und gleichzeitig wichtigste

⁸² Eine Institution, die es dem Staat in besonderer Weise erleichtert, sich dem Fragmentationsprozess zu stellen, ist Rosenaus Meinung nach die UNO, denn diese widmet sich intensiv einer Vernetzung der staatszentrierten und der polyzentrischen Welt. „Assessed in the context of a bifurcated world (...) especially the United Nations (UN), serve as bridges across the frontier that separates states in the states in the state-centric world and NGOs and other actors in the multi-centric world“ (Rosenau 1997a, 387).

Ein konkretes globales Problem, das die Möglichkeiten und gleichzeitig auch die Schwierigkeiten der UNO zeigt, ist das Thema Nachhaltigkeit. Obwohl die UNO die Strategie verfolgt, möglichst viele Autoritätssphären in den Prozess der Förderung von Nachhaltigkeit (v.a. auf den Weltkonferenzen) zu integrieren, um damit der Polyzentrik globalisierter Welt zu entsprechen, zeigt sich an diesem Thema auch, wie stark das politische Denken noch staatszentriert ist. „We are still deeply ensconced in a paradigm that locates authority exclusively in states and environmental challenges exclusively in their shared problems“ (Rosenau 2003, 11). Erst wenn beide Pole der Fragmentation gleichermaßen ernst genommen werden, wird es nach der Meinung Rosenaus der UNO möglich sein, eine Lösung für dieses Problem zu finden.

Weichenstellung für die politische Gestaltung einer Gesellschaft. Nicht zuletzt aufgrund der enormen Informationsmöglichkeiten haben Wahlen dabei heute selten ausschließlich lokale Bedeutung, sondern in dem Maß, in dem weltweit über sie berichtet und die Auswirkungen auf weltpolitische Entwicklungen diskutiert werden, sind Wahlen immer mehr globale Ereignisse.

An dieser Stelle des Gedankengangs ergänzt Rosenau die deskriptive Analyse noch einmal um ein praktisch-politisches Argument: Er stellt nicht nur die Bedeutung von Wahlen auf der beschreibenden Ebene immer wieder heraus, sondern er will auch deren Wichtigkeit durch ausgewählte politische Instrumente (wie Wahlbeobachtung und Monitoring) in Zukunft schützen.

„Externally monitored elections, of course, offer no guarantee that democratic institutions will become so well entrenched as to be impervious to the many challenges that lie ahead in a fragmented area. (...) But as such, as a necessary cause, it does appear to be ever more prevalent on the global scene“ (Rosenau 1997a, 269).

Monitoring gewährleistet, dass Wahlen frei und gerecht durchgeführt werden und ermöglicht es damit einem Staat, besser auf den globalen Fragmentation-Prozess reagieren und in einer angemessenen Weise, Menschen global vertreten zu können. Ist es Ziel einer Global Governance-Politik, die Autoritätssphäre Nationalstaat angemessen in die Dynamik globaler Interaktionen einzubeziehen, wird es deshalb von zentraler Bedeutung sein, Wahlen zu beobachten und zu begleiten. „Elections monitored by teams of diverse foreign observers are part and parcel of the process of globalization that are widening the frontier“ (Rosenau 1997a, 258).

Trotz der massiven Veränderungen, die die Erosion (bzw. Transformation) staatlicher Handlungsfähigkeit mit sich bringt, ist Rosenau optimistisch hinsichtlich der Lernfähigkeit der Menschen und Institutionen.

„During periods of turbulence, in short, people and collectivities of the world are capable of innovative and rapid learning. Shaken out of their traditional modes by profound parametric transformations, they appear increasingly ready to evolve new patterns and institutions that are expressive of a new balance between the interests of the international community and those of sovereign states“ (Rosenau 1997a, 271).

Sicherlich wird es einige Zeit dauern, bis Menschen sich weltweit mit der neuen Rolle der Nationalstaaten auf globaler Ebene vertraut gemacht haben, den globalen Problemen stellen und eine neue Weltordnung aufbauen können, die der Fragmentation entspricht. Eine institutionell gesteuerte Herausbildung einer Weltordnung im normativen Sinne von Stabilität und Kohärenz“ (Mürle 1998, 21) hält Rosenau dabei insgesamt für unwahrscheinlich. Vielmehr wird es ein komplexes Zusammenspiel verschiedenster Autoritätssphären sein, wobei der Nationalstaat wohl vor den größten Transformationen steht und für das Gelingen einer erfolgreichen Global Governance-Politik viel davon abhängen wird, ob und wie der Staat sich diesen Herausforderungen stellt.

4.2.3. Nichtregierungsorganisationen als globale Autoritätssphären

Die Vielfalt internationaler Organisationen inklusive ihrer unterschiedlichen Formen und Zielsetzungen deskriptiv beschreiben zu können, ist nach Rosenau äußerst schwierig. Dies gilt auch und ganz besonders für die NGOs, die auf globaler Ebene aktiv sind. Die Anzahl dieser NGOs hat nicht nur drastisch zugenommen, sondern auch ihr welt-politischer Einfluss hat sich deutlich vergrößert, weshalb Rosenau diagnostiziert, dass sie heute zu wichtigen globalen Autoritäten geworden sind. Zwei Beispiele hierfür sind die Geschichte der Weltkonferenzen (und der stetig anwachsende Einfluss der NGOs auf diese) und die Beraterfunktion, die NGOs innerhalb der UNO ausüben. Um global relevante NGOs trotz der Komplexität und Heterogenität dieser Autoritätssphären systematisch erfassen zu können, entwickelt Rosenau ein 12-gliedriges Schema (Rosenau 1997a, 328).

essential structures	highly informal	↔	highly formal
membership	open to all	↔	selective
coherence	loose networks	↔	tight hierarchy
proximity to governments	distant	↔	close
degree of performance	temporary	↔	long-established
scope (horizontal)	local	↔	transnational
scope (vertical)	multi-issue	↔	single-issue
interests served	public	↔	private
foci	whole-system concerns	↔	subsystemic concerns
ressources	meager	↔	substantial
tactics	mass mobilization	↔	individualized
transparency	visible procedures	↔	decisions behind closed doors

Je nachdem wo sich die NGOs innerhalb dieses Rasters positionieren, ordnet Rosenau sie unterschiedlichen Typen von Autoritätssphären zu. Die meisten sind in der Gruppe der vermittelnden Autoritätssphären zu finden, allerdings gibt es auch einige NGOs, die bereits zur Gruppe der etablierten Sphären gehören (wie z.B. Amnesty International), andere hingegen sind stärker auf Provokation ausgerichtet (Rosenau nennt hier Greenpeace als Beispiel), weshalb diese zur Gruppe der kämpferischen Autoritätssphären zu zählen sind.

In seiner Untersuchung weist Rosenau auch auf die Probleme der transnationalen NGO-Welt hin, seine Argumentation weist hier in weiten Teilen Parallelen zu den Einschätzungen von Messner und Nuscheler auf. Einerseits diagnostiziert Rosenau ein Demokratie- bzw. Legitimationsdefizit der NGOs, besonders wenn diese aktiv in politische Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Andererseits sind NGOs oftmals selbst ein Teil des Problemzusammenhangs der Globalisierung, weshalb es ihnen teilweise an der nötigen Distanz fehlt, globale Dynamik zu erfassen. Drittens ist auch die NGO-Welt alles andere als homogen, alt bekannte Machtkonstellationen und Asymmetrien bilden sich auch in diesem Bereich deutlich ab, was ebenfalls auf die Probleme von NGO-Aktivitäten hinweist.

Trotzdem sind NGOs für Rosenau ein eindeutiges Indiz für die These der Entstehung einer polyzentrischen Welt, die NGOs sind sogar ein treibender Motor für die Dynamik dieser Polyzentrik. Indem sie gleichzeitig in das staatszentrierte System integriert werden (z.B. in der UNO), können sie eine Brückenfunktion ausüben. Wenn die These zutrifft, dass es in einer vernetzten Welt darauf ankommt, Konvergenzen zwischen Polyzentrik und Staatszentriertheit herzustellen, weil globale Dynamik damit weniger störungsanfällig wird, dann können NGOs hierbei eine wichtige Aufgabe übernehmen.

„Put differently, the more elaborate, extensive, and decentralized the organizational networks are, the closer they are to the problems people face in their daily lives; and, equally important, the greater the complexity of the networks in which governments and NGOs along the Frontier are emmeshed, the less is the likelihood of any one or group of them introducing severe distortions into the course of events“ (Rosenau 1997a, 340).

Dass für Rosenau auch in einer praktischen Perspektive NGOs deshalb ein wichtiger Bestandteil einer an Global Governance orientierten Weltpolitik sind, ist daher leicht einsichtig.

4.3. Kritische Würdigung des Ansatzes von Rosenau

4.3.1. Theorieinhalte

Grundsätzlich stellt die Global Governance-Theorie von Rosenau einen gelungenen, stringenten und fundierten Ansatz dar. Insbesondere seine Analyse globaler Strukturbildung stößt auch in der Literatur auf breite Zustimmung, Holland-Cruz spricht beispielsweise von einer „herausragenden Analyse“ (Holland-Cruz 2000b, 25), auch bei Zürn (Zürn 1998) und Beck (Beck 1997) finden sich ähnlich positive Einschätzungen. Beck hebt beispielsweise die Stärke der polyzentrischen Perspektive besonders hervor.

„Rosenau setzt an die Stelle des einen, ökonomisch ‚regierten‘ Weltmarktes eine polyzentrische Weltpolitik, in der weder das Kapital noch nationalstaatliche Regierungen das alleinige Sagen haben, aber auch nicht die Vereinten Nationen, die Weltbank, Greenpeace usw., sondern *alle* mit allerdings unterschiedlichen Machtchancen miteinander um die Durchsetzung ihrer Ziele ringen“ (Beck 1997, 69).

Eine der größten Stärken des Ansatzes liegt in der Betonung von Governance. Damit wird hervorgehoben, dass globale Dynamik heute nicht in einem mechanischen Sinn gesteuert werden kann. Das Ergebnis der ontologischen Reflexion, dass nämlich globale Akteure nicht mehr eindeutig erfasst werden können und diese einem ständigen Wandel unterworfen sind, findet dabei in der Steuerungstheorie ihre Entsprechung. Auch die Bedeutung nicht-staatlicher Steuerungsmechanismen findet somit Eingang in die Beschreibung globaler Dynamik. Dadurch wird das sich zwischen verschiedensten Akteuren herausbildende Relationengeflecht auf der Theorieebene angemessen thematisiert. Diese Einsicht trifft die heutige politische, gesellschaftliche und ökonomische Situation der Weltgesellschaft.

Ein anderer zentraler Einflussfaktor auf das globale Relationengeflecht, der in der Analyse der einzelnen Global Governance-Modelle schon mehrfach angesprochen wurde, und der mit der Betonung der lokalen Ebene in Verbindung steht, ist die soziokulturelle Dimension weltgesellschaftlicher Dynamik.¹⁹⁹ Genau diese soziokulturellen Präzisionen – so hat sich erwiesen – werden von Global Governance bislang zu wenig beachtet und sind deshalb bei der Weiterentwicklung stärker in die Argumentation einzubinden. Global Governance sollte deshalb weniger von global einheitlichen Akteuren (der Nationalstaaten, die NGO, die TNU usw.) oder Systemen (die Weltpolitik, die Weltwirtschaft) ausgehen, sondern auch deren soziokulturellen Prägungen thematisieren.²⁰⁰ Das bislang dreiteilige Analyseeschema (Akteur, System und räumliche Zuordnung) ist also zu ergänzen um das Moment der soziokulturellen Prägungen, die Einfluss auf alle Akteure und Systeme auf den unterschiedlichen Ebenen haben. Entsprechend der relationalen Denkweise wird damit betont, dass Akteure und Systeme immer bedingt sind durch das soziokulturelle Beziehungsgeflecht, in das sie eingebunden sind. Mit der Beachtung der soziokulturellen Kontexte weltgesellschaftlicher Dynamik wird der relationale Ansatz noch einmal hinsichtlich eines wichtigen Aspekts ausgebaut.²⁰¹

nen Menschen in die Überlegungen zu integrieren. Für den Erfolg von Global Governance spielt dieser eine außerordentlich wichtige Rolle. Global Governance „beruht in letzter Instanz auf einer politisch-moralischen Vision reflexiver Selbststeuerung autonomer Individuen und Organisationen, die ihre Eigenationalität zurückstellen, wenn es gute universalistische Gründe für eine gemeinwohlorientierte Verhaltensweise gibt“ (Zürn 1998, 363). Sowohl bei Rosenau als auch bei Hoffe und Messner bzw. Nuscheler finden sich Analysen und Reflexionen zu den Möglichkeiten der Menschen, globale Kontexte auf der lokalen Ebene mitzugestalten. Bei Wilke und Desai fällt dagegen der einzelne Mensch nicht zuletzt wegen ihrer methodischen Vorentscheidungen aus dem Analyseraster, womit nur ein Teil globaler Dynamik erfasst werden kann.

¹⁹⁹ Kultur ist dabei (wiederum in Anschluss an Elias) nicht nur auf den Bereich des Geistigen beschränkt, sondern auf alles vom Menschen Geschaffene zu beziehen (vgl. dazu auch die Erläuterungen in Kapitel 1.). Mit Müller und dessen Rekurs auf Geertz kann Kultur als ein „symbolisches Handeln in sozial festgelegten Bedeutungsstrukturen“ verstanden werden, das dem Menschen als ein unerlässlicher „Orientierungsrahmen“ (Müller 1997, 129) dient. Der Begriff „soziokulturell“ bringt zum Ausdruck, dass auch die soziale Struktur einer Gesellschaft, beispielsweise die Mentalitäts-, Kultur- und Sozialstruktur oder die Institutionen einer Gesellschaft kulturell bedingt sind (vgl. Müller 1997, 132).

²⁰⁰ Darüber hinaus müssten auch die theoretischen Konzepte selbst (wie z.B. das der Globalisierung) als soziokulturell bedingt verstanden werden. Müller betont, dass die Globalisierung „ein kulturell ambivalenter Prozess“ (Müller 2001, 327) ist, besonders weil Globalisierung als theoretisches Konzept oft als eine Universalisierung des westlichen Zivilisationsmodells verstanden wird, damit aber sowohl die kulturelle Vielfalt von Zivilisationsmodellen als auch die Exklusion vieler Menschen aus dem Prozess der Globalisierung unterminiert bleibt. „Für einen großen Teil der Menschheit ist die Ausbreitung des westlichen Modells ein weithin leeres Versprechen bzw. ein rein virtueller Vorgang, der nur wenig mit ihrer Alltagsrealität zu tun hat“ (Müller 2001, 328). Die soziokulturelle Dimension des Globalisierungskonzepts ist deshalb auch immer mit zu beachten, will man nicht auf dieser Ebene einem naiven Ethnozentrismus verfallen (vgl. auch Wimmer 2003, 123).

²⁰¹ Um dieses Defizit auszugleichen, wäre ein Dialog von Global Governance mit anderen sozialwissenschaftlichen Zugängen wichtig und hilfreich. Die Bedeutung der soziokulturellen Dimension arbeitet beispielsweise Müller für den Bereich der Entwicklungspolitik überzeugend

Diese Überlegungen resümierend erscheint es überzeugend, Global Governance als eine Theorie der Relationen zu interpretieren und in diese Richtung weiterzuentwickeln. Dass viele Wissenschaftler allerdings Schwierigkeiten haben, soziale Wirklichkeit in ihrer Relationalität zu erfassen, hat Elias bereits sehr deutlich gesehen.

„Aber für Soziologen ist es vielleicht nicht unwichtig, darauf hinzuweisen, daß der Tendenz zur Zustandsreduktion eine ganz spezifische Wertung zugrunde liegt, die durch Tradition geheiligt ist. Es gilt beinahe als selbstverständlich und wird durch stillschweigenden Konsens immer von neuem verstärkt, daß das, was sich wandelt, da es ja veränglich ist, weniger wichtig, weniger bedeutsam, kurzum weniger wert ist als das Unwandelbare“ (Elias 1978, 122).

Elias entwickelt deshalb eine ‚integrierte Zentraltheorie‘, die unterschiedliche Disziplinen miteinander verbindet und damit eine umfassende Perspektive auf relationale Vergesellschaftungsprozesse eröffnet. Genau diesem Gedanken einer Vernetzung unterschiedlicher Perspektiven (wie beispielsweise von Akteur- und Systemperspektive) sollte sich Global Governance weiterhin verpflichten fühlen, wenn es seine Potenziale ausschöpfen und im wissenschaftlichen Diskurs überzeugen will (vgl. auch die Überlegungen in Kapitel 8.2.2. zur Multidisziplinarität).

8.1.2. Inhaltliche Kritikpunkte und Möglichkeiten der Weiterentwicklung

Den relationalen Charakter von Global Governance halten die einzelnen Argumentationsgänge nicht immer durch, sondern verwenden teilweise substantiierte Perspektiven auf globale Dynamik, dieses Defizit zeigt sich sowohl in Akteur- als auch Systemperspektive (vgl. beispielsweise die Überlegungen zu Dessais Systemperspektive in Kapitel 8.1.1.). Weil globale Vergesellschaftungsprozesse erst angemessen erfasst werden können, wenn die Relationalität globaler Dynamik beachtet wird, sollten die Stellen, an denen die diskutierten Konzeptionen den Substanzcharakter einzelner Aspekte globaler Wirklichkeit zu stark in den Vordergrund rücken, zugunsten eines relationalen Denkens transformiert werden. Wie eine solche Weiterentwicklung des Paradigmas im Sinn eines relationalen Denkens im Detail aussehen kann, soll an fünf Aspekten aufgezeigt werden: (1) an der Rolle des Staates, (2) einer Stärkung der Systemperspektive auf Zivilgesellschaft, (3) einer Stärkung der Akteurperspektive auf INL, (4) einer Öffnung von Global Governance für andere Akteure und Systeme und (5) einer stärkeren Beachtung der soziokulturellen Kontexte.

heraus. Er analysiert nicht nur Differenzen in soziokulturellen Grundverständnissen, sondern zeigt auch auf, welche Schlussfolgerungen für die Entwicklungspolitik daraus gezogen werden können (vgl. Müller 1997, 121-146). Auch die Forschungen der interkulturellen Philosophie waren an dieser Stelle für eine Weiterentwicklung von Global Governance nützlich. Diese will die Prozesse kulturell bedingten Wahrnehmens, Verstehens und Denkens reflektieren (vgl. Fornet-Beato 2002, 55; Wimmer 2003, 126), wofür sie eine interkulturelle Hermeneutik entwickelt (vgl. Wimmer 2004, 135-153). Mit dem Modell des Polylogs will sie dabei die verschiedenen Einflüsse und Prägungen im interkulturellen Gespräch erfassen und in einem praktischen Sinn auf einen gleichberechtigten Polylog hinarbeiten (vgl. Wimmer 2003, 21-32).

Ad (1): Die Rolle des Staates und die Möglichkeiten nationalstaatlicher Politik angesichts globaler Dynamik sind intensiv diskutierte Themen innerhalb von Global Governance. Die Ausgangsüberlegung ist dabei für alle Autoren sehr ähnlich. Der Nationalstaat ist allen nach wie vor ein wichtiger globaler Akteur, seine Handlungsmöglichkeiten und -formen haben sich allerdings sowohl nach innen wie nach außen verändert. In dem Maß, in dem Individualisierung und Selbstbestimmung sich besonders in den westlichen Ländern mehr und mehr durchgesetzt haben und nationale Politik einspannt ist in internationale Beziehungen, stößt eine hierarchisch organisierte Politik an ihre Grenzen, was zu einer Transformation von politischer Steuerung führt. Weil die einzelnen Akteure bzw. Systeme der Gesellschaft schwieriger zu steuern sind, entstehen neue komplexe Politikstrategien, die stärker vermittelnd und weniger hierarchisch ausgerichtet sind. Damit wird der Staat als politische Handlungsgröße keineswegs negiert, sondern lediglich betont, dass die gesellschaftliche Ausdifferenzierung dazu geführt hat, dass er intern wie extern in ein komplexes Beziehungsgeflecht eingebunden ist, das für eine erfolgreiche politische Steuerung notwendigerweise zu berücksichtigen ist.

Soll die Rolle des Staates angesichts globaler Dynamik erklärt werden, muss also auch die Relationalität weltgesellschaftlicher Entwicklungen beachtet werden. Dies kann v.a. dadurch geleistet werden, indem Akteur- und Systemperspektive als wechselseitige Analyseperspektiven benutzt werden, d.h. dass die einzelnen Ansätze innerhalb des Paradigmas mit ihrer je eigenen Perspektive auf den Staat als komplementäre Züge verstanden werden. Diese Vernetzung der Perspektiven ist in Global Governance zum Teil bereits angelegt: Höffe eröffnet eine Akteurperspektive auf globale Dynamik, er achtet deshalb stärker auf den Staat als Akteur und dessen Gestaltungsmöglichkeiten und kann damit dem Staat konkrete Handlungen zuschreiben. Willke arbeitet dagegen mit einer Systemperspektive und spricht von der Politik als Funktionssystem. Sein darauf aufbauender Ansatz der Kontextsteuerung konzeptualisiert Politik als Systemgestaltung und kann damit stärker auf die Beziehungen, in die der Staat eingebunden ist, aufmerksam machen.²⁰² Messner und Nuscheler wiederum stehen mit ihrer Konzeption zwischen diesen beiden Polen. Sie sprechen dem Staat als Akteur einerseits eine Scharnierfunktion zu, sehen ihn jedoch andererseits in einer Systemperspektive als Teil globaler Netzwerke.

Global Governance kann der Relationalität globaler Dynamik entsprechen, indem es beide Perspektiven nicht als einander ausschließend, sondern als ergänzend versteht. Der Staat wird dann als wichtiger politischer Akteur mit bestimmten Handlungen beschreiben, andererseits als ein System, das intern wie extern eingebunden ist in komplexe Beziehungsgeflechte. Erst in der Verbindung beider Perspektiven können entsprechend dem relationalen Ansatz die verschiedenen Facetten von Politik erklärt werden. Eine solche Vernetzung der Perspektiven sollte bei einer Weiterentwicklung von Global Governance konstruktiv genutzt werden.

²⁰² Die inhaltliche Nähe von Höffe und Willke in dieser Frage wurde ja bereits in der Reflexion zu Höffes Ansatz aufgezeigt (vgl. Kapitel 7.5.2.).

Ad (2): Der relationale Aspekt globaler Dynamik sollte von Global Governance noch hinsichtlich eines anderen Themas stärker Beachtung finden, und zwar bei der Analyse der Zivilgesellschaft. Unter diesem Begriff werden nämlich von den meisten Autoren fast nur NGOs subsumiert. Diese erscheinen in einer Akteurperspektive als die alleinigen Akteure der Zivilgesellschaft, weshalb die Beziehungen von NGOs mit anderen Akteuren, die von einer ähnlichen Position aus und mit einem ähnlichen Ziel globale Strukturen beeinflussen wollen, zu wenig beachtet werden.

Mit einer Systemperspektive könnte dieses Defizit ausgeglichen und aufgezeigt werden, dass unterschiedliche Teile globaler Dynamik in dem System Zivilgesellschaft eine funktionale Einheit bilden.²⁰³ Das zentrale Kennzeichen dieses Systems ist, dass es sich außerhalb der formal organisierten Politik positioniert, gleichzeitig aber in der Etablierung einer gemeinsamen Handlungslogik und Kommunikationsform eine aktive Gestaltung weltgesellschaftlicher Strukturen mit dem normativen Ziel einer gerechten und friedlichen Welt intendiert. Weltweit finden sich viele Akteure, die diese beiden Kernzeichen – Positionierung jenseits formaler Politik und Gestaltung gemäß dem genannten normativen Ziel – aufweisen. Zwischen diesen ergeben sich vielfältige Verbindungen und Wechselseitigkeiten, weshalb man schlussfolgern kann, dass sie in diesem gemeinsamen Engagement eine neue funktionale Einheit bilden.

In dieser Systemperspektive wird nun auch deutlich, dass NGOs nicht die alleinigen Akteure der Zivilgesellschaft sind, sondern dass viele unterschiedliche Akteure in dieses Funktionssystem integriert sein können (vgl. Massicotte 1999, 140). Desai macht darauf aufmerksam, wenn er in seiner Analyse der globalen Zivilgesellschaft nicht nur NGOs, sondern auch Einzelpersonen, (wissenschaftliche) Think Tanks, Medien oder unternehmerische Aktivitäten einbindet. Zentrales Kennzeichen ist für ihn lediglich deren gemeinsame Handlungslogik, die sie als Systemeinheit konstituiert (vgl. Desai/Said 2001). Mit dieser Perspektive kann das Beziehungsgeflecht „Zivilgesellschaft“ nun in seinen Zusammenhängen erklärt werden.

Anderer Global Governance-Theoretiker beachten demgegenüber dieses Beziehungsgeflecht zu wenig, was nicht zuletzt dazu führt, dass zivilgesellschaftliche Akteure, die sich nicht explizit als NGOs positionieren, meist nur wenig thematisiert werden, obwohl diese unzweifelhaft eine wichtige Rolle innerhalb globaler Dynamik spielen. Zu denken wäre beispielsweise an Kirchen und Religionsgemeinschaften, die in den einzelnen Ansätzen so gut wie überhaupt keine Rolle spielen: „The religious dimension of human experience has been generally excluded from serious studies and practice of governance for several centuries, especially in the West“ (Faik 2001, 13). Der Akteur bzw. das System Religion prägt jedoch nicht nur auf der lokalen Ebene Handlungseinstellungen und Normbildungen, sondern hat auch auf den anderen Ebenen eine strukturell-politische Bedeutung. Christliche Kirchen, aber auch andere Religionsgemeinschaften beeinflussen weltpolitische Prozesse und bringen ihre Meinung bei der Gestaltung glo-

²⁰³ Vgl. zur Analyse und Diskussion des Zivilgesellschaftskonzeptes Inthorn u.a. 2005. Hier werden auch einige Überlegungen zur Weiterentwicklung des Zivilgesellschaftskonzeptes in die hier angedeutete Richtung unternommen.

baler Dynamik ein. Sie sind damit Teil des Systems Zivilgesellschaft und sollten deshalb auch mit in die Überlegungen von Global Governance eingebunden werden.

Gemäß dem relationalen Ansatz von Global Governance ist es plausibel, Zivilgesellschaft nicht nur über die Akteure, sondern komplementär dazu auch über die Systemperspektive zu bestimmen. Mit einem solchen Zivilgesellschaftsverständnis können Aktivitäten unterschiedlicher Akteure in ihrem Zusammenhang dargestellt und erklärt werden, was zu einer überzeugenden Konzeptualisierung zivilgesellschaftlichen Engagements führt. Außerdem kann damit auch erklärt werden, dass manche Akteure nicht nur Teil der Zivilgesellschaft, sondern auch noch Teil eines anderen Funktionssystems sind (z.B. der Wissenschaft). Die Überschneidungen und Wechselwirkungen verschiedener Akteure innerhalb der globalen Dynamik können mit dieser Systemperspektive besser in den Blick genommen werden.

Ad (3): Bei der Analyse des ökonomischen Aspekts globaler Dynamik verhält es sich genau umgekehrt wie bei der Beschäftigung mit Zivilgesellschaft, denn hier wird die Systemperspektive hervorgehoben (v.a. von Willke, Desai, aber auch von Rosenau und Messner bzw. Nuscheler), differenzierte Analysen einzelner Akteure der Ökonomie werden allerdings nur wenig angestellt. Dies hat zur Folge, dass das System Wirtschaft teilweise substanziell verstanden wird, die konkreten Relationen innerhalb des Systems allerdings kaum thematisiert werden. Lediglich bei Willke (paradoxe Weise also gerade bei einem Systemtheoretiker) finden sich konkrete Analysen einzelner TNU, beispielsweise global agierender Rating-Agenturen.

Im Gegensatz zu den Analysen von Nationalstaaten, aber auch von NGOs, fallen die Untersuchungen zu den ökonomischen Akteuren insgesamt also eher skizzenhaft aus, wenigstens ihre Bedeutung in der Systemperspektive immer wieder betont wird. Es wird zwar versucht, ökonomische Handlungsmuster, nämlich ein am Markt und Eigeninteresse orientiertes Handeln, in das Steuerungsmodell von Global Governance zu integrieren und damit den Gegensatz von Politik und Markt zu überwinden (vgl. die Anmerkungen zur Argumentation von Messner/Nuscheler in Kapitel 3.3.1.). Doch wie ein solches, am ökonomischen Eigeninteresse orientiertes Handeln bei den ökonomischen Akteuren konkret aussieht und auf welchen Ebenen und in welchen Formen beispielsweise TNU globale Dynamik mitgestalten, könnte im Detail noch genauer beleuchtet werden. Hier wäre eine stärkere Akteuroperspektive hilfreich, um die Vielfalt ökonomischer Akteure als Teil des Weltwirtschaftssystems besser verstehen zu können (vgl. zur beispielhaften Analyse des Global Compact als einer Initiative der UNO, in der sich TNU zur Förderung von allgemeinen Werten verpflichten, Reder 2004c).²⁰⁴

Ad (4): Ein weiterer Kritikpunkt an Global Governance ist, dass nur einige ausgewählte Akteure bzw. Systeme und deren Einfluss auf globale Dynamik analysiert werden. Hinsichtlich Religionsgemeinschaften als Teil der Zivilgesellschaft wurde dies bereits angemerkt. Für eine Weiterentwicklung des Paradigmas ist eine solche Öffnung

²⁰⁴ Bei einer Beschäftigung mit diesem Akteur könnte auch noch einmal auf eine anregende Weise die soziokulturelle Dimension in die Argumentation integriert werden, die beispielsweise in der Management- oder Unternehmenskommunikationsforschung zu TNU heute bereits eine wichtige Rolle spielt (vgl. Brady 1996; Pless 1998).

allerdings sehr wichtig, nicht zuletzt, um damit der Offenheit und Dynamik globaler Relationen gerecht zu werden. Der relationale Ansatz beinhaltet zunächst die Annahme, dass alle Akteure und Systeme in einer Wechselwirkung zu globaler Dynamik stehen. Das zentrale Kriterium dafür, dass ein Akteur bzw. System innerhalb des Paradigmas beachtet wird, sollte die Tatsache sein, dass er bzw. es globale Strukturen in besonderer Weise direkt oder indirekt zu gestalten versucht oder von den Aktivitäten anderer deutlich beeinflusst wird.

Ein solcher Akteur bzw. ein solches System, das in globaler Perspektive beispielsweise deutlich an Bedeutung gewinnt, in den Überlegungen von Global Governance allerdings nur am Rande Beachtung findet, ist das globale Wissenschaftsnetzwerk. Dieses wird heute umso wichtiger, je größer die Bedeutung von Wissen in der Weltgesellschaft wird. Indem Menschen sich aufgrund neuer Kommunikations- und Informationstechnologien mehr und mehr vernetzen, gemeinsam an Projekten arbeiten und neues Wissen herstellen, steigt auch ihr Einfluss auf globale Dynamik. Beispiele hierfür sind die politischen Einflüsse, die wissenschaftliche „Think Tanks“ ausüben oder die Veränderungen globaler Dynamik, die sich durch wissenschaftlich-technische Neuerungen ergeben. Außer einigen verstreuten Anmerkungen in den verschiedenen Konzeptionen ist Willkes Ansatz der einzige, der diesen Aspekt globaler Dynamik ausführlich thematisiert (vgl. besonders Willke 2002), seine Überlegungen können deshalb für eine Weiterentwicklung von Global Governance genutzt werden (vgl. die Anmerkungen zu Willke in Kapitel 5.1.2.3.).

Hierbei wäre es außerdem wichtig, die modernen Medien, an denen ebenfalls die Bedeutung von Wissen in der Weltgesellschaft abgelesen werden kann, stärker zu berücksichtigen. Auch sie werden zwar von allen Autoren bei ihren Globalisierungsanalysen genannt, eine systematische Untersuchung dieses Akteurs bzw. Systems wird allerdings nicht angestellt (vgl. zum Ausgleich dieses Defizits beispielsweise Castells 1996: 98).²⁰⁵

Ad (5): In einer letzten Richtung sollte die Unterbelichtung relationalen Denkens ausgeglichen werden, und zwar hinsichtlich der zu geringen Beachtung der soziokulturellen Dimension globaler Dynamik (vgl. Kapitel 8.1.1.), wie dieses Defizit ausgeglichen werden kann, soll an zwei Beispielen veranschaulicht werden.

Im Anschluss an die Überlegungen zum Staat (vgl. ad 1) fällt auf, dass die Autoren dessen soziokulturellen Kontexte wenig beachten. Desai, Messner und Nuscheler machen zwar darauf aufmerksam, dass es kulturelle Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatsverständnissen gibt und ihre Überlegungen stärker auf westliche Staaten

²⁰⁵ Neben dem Wissenschaftsnetzwerk ist darüber hinaus natürlich noch an andere politische Akteure bzw. Systeme zu denken, die von den fünf Autoren ebenfalls wenig behandelt werden, ein Beispiel hierfür ist die G7 bzw. G8. Gstöhl (Gstöhl 2003a) versucht diese Lücke zu schließen, indem sie mit Global Governance unterschiedliche Felder der Weltpolitik hinsichtlich des Einflusses der G7 bzw. G8 analysiert. Sie kommt dabei zu folgender Schlussfolgerung: „Die Quintessenz des vorliegenden Sammelbandes ist, dass die G7/G8 der Weltwirtschaft und internationalen Politik zwar Impulse geben und Initiativen anstoßen, diese aber meist nicht alleine ausführen kann. Sie ist ein Akteur des vernetzten Regierens und ein Teil von Global Governance“ (Gstöhl 2003b, 344).

ausgerichtet sind, aber es finden sich auch bei ihnen kaum Anregungen, um dieses Defizit auszugleichen. In keiner Konzeption findet sich eine Untersuchung dazu, worin die soziokulturellen Unterschiede der Staatsverständnisse liegen und inwiefern in einer globalen Perspektive überhaupt von einer einheitlichen Transformation des Staates gesprochen werden kann. Ein Blick auf die Situation in Afrika und die Diskussion um Staatszerfall dort zeigen allerdings, dass die Transformationen, die Staaten durchlaufen, und die Neuordnung von Politik, die damit einhergeht, sehr unterschiedlich ausfallen. Global Governance scheint jedoch von einer einheitlichen, kulturunabhängigen Transformation der Staaten auszugehen, womit die soziokulturellen Kontexte globaler Dynamik zu wenig Beachtung finden. Gerade diese Aspekte sollten bei einer Weiterentwicklung von Global Governance verstärkt thematisiert werden (vgl. als Ansatzpunkte beispielsweise Mall/Schneider 1996).

Als global relevante Akteure finden in allen Ansätzen so genannte regionale Akteure bzw. Systeme Beachtung, beispielhaft sind hierfür die Reflexionen zum europäischen Einigungsprozess. Die EU als regionale Zwischenebene hat nicht nur eine binneneuropäische Bedeutung, sondern tritt in den vergangenen Jahrzehnten auch mehr und mehr als globaler Akteur auf, was die Analysen zu den Weltkonferenzen oder zur WTO eindrücklich belegen. Die soziokulturellen Bedingungen dieser regionalen Akteure und Systeme werden allerdings von Global Governance nicht hinterfragt. Wenn diese Zwischenebenen hervorgehoben werden, dann ist auch anzufragen, wieso nichteuropäische Zwischenebenen (wie z.B. in Afrika oder Asien) in den Argumentationen von Global Governance kaum Beachtung finden, auch nicht in ihrer Interaktion mit der EU. Auch an dieser Stelle ist eine Weiterentwicklung von Global Governance also sinnvoll und wichtig.

8.1.3. Governance als mehrdimensionale Steuerung

Theorien über Globalisierung neigen dem Global Governance-Paradigma nach zu einer Engführung in der Frage nach der Steuerung globaler Dynamik: Sie wollen, zugespitzt formuliert, entweder alles oder nichts steuern. Global Governance betont dagegen die Mehrdimensionalität der Steuerung globaler Dynamik, sowohl hinsichtlich ihrer Form als auch bezüglich ihrer Verortung auf den unterschiedlichen Ebenen. Diese These wird von allen Autoren mehr oder weniger stark vertreten, analog zu den verschiedenen Analyseformen globaler Dynamik finden sich aber auch hinsichtlich der Beschreibung und Interpretation politischer Steuerung Unterschiede in den einzelnen Argumentationen.

Von einigen wird v.a. die Bedeutung der UNO und des Völkerrechts für die Weltpolitik betont. Dies geschieht bei Höffe sicherlich am deutlichsten, die Relevanz des Völkerrechts für die Weltpolitik und die Rolle der UNO hinsichtlich der Gestaltung globaler Strukturen wird aber auch von Rosenau und Messner bzw. Nuscheler hervorgehoben. Mit dieser Perspektive wird von Global Governance eine formal-institutionalisierte Steuerung der Weltgesellschaft anvisiert. Daneben will das Paradigma aber ebenso die Steuerungsmechanismen, die auf freiwilligen und selbstorganisierenden Kooperationen beruhen, beachten. Das Governance-Modell wird aus einer Synthese beider Steuerungs-

ansätze gebildet und zielt insgesamt auf ein vielschichtiges Beeinflussen der unterschiedlichen Akteure bzw. Systeme (vgl. Reder 2004b).²⁰⁶

„Global Governance bezeichnet (...) also einen Idealtyp internationaler Politik, bei dem einzelne Steuerungsformen eines Regierens jenseits des Nationalstaates – seien sie international (Governance with Governments) oder transnational (Governance without Governments) – sowohl vergesellschaftet als auch verrechtlicht und letztlich in einer umfassenden politischen Ordnung konstitutionalisiert sind, in die nationalstaatliches Regieren (Governance by Government) eingebunden ist“ (Zangl/Zittr 2004a, 4).

Besonders wichtig ist für Global Governance die Vernetzung der Steuerungsmechanismen durch die verschiedenen räumlichen Ebenen hindurch. Globale Steuerungsversuche können nicht abgekoppelt voneinander, sondern nur in ihrem Zusammenhang angemessen analysiert werden.

Ein solches mehrdimensionale Steuerungsverständnis von Global Governance ist wiederum verbunden mit einem bestimmten Verständnis gesellschaftlicher Ordnung. Dieser Zusammenhang zwischen beiden kann anhand einer Überlegung von Hayek illustriert werden. In seinem Werk ‚Die Verfassung der Freiheit‘ (Hayek 1999) stellt er zwei Traditionslinien politischen (und ökonomischen) Ordnungsdenkens gegenüber, die britische und die französische. Beide Argumentationen zielen letztlich auf die Realisierung größtmöglicher gesellschaftlicher Freiheit ab, verwenden dazu allerdings unterschiedliche politische Ordnungsvorstellungen. Während die britische Tradition auf Theoretiker wie Hume und Smith zurückgreift und den spontanen und selbstorganisierten Charakter gesellschaftlicher Entwicklungen betont, basiert die französische Linie auf Autoren wie Descartes und Rousseau und will im Sinn eines Vertragsdenkens eine rationale Ordnung der Gesellschaft planend herstellen.

„One empirical and unsystematic, the other speculative and rationalistic – the first based on an interpretation of traditions and institutions which had spontaneously grown up and were but imperfectly understood, the second aiming at the construction of a utopia, which has often been tried but never successfully“ (Hayek 1999, 54).

Obwohl eine derart vereinfachende Darstellung sicherlich nur bedingt zutrifft, so bringt sie im Kern die Spannung zwischen unterschiedlichen Ordnungsmodellen von Gesellschaft und den damit korrespondierenden Steuerungstheorien gut zum Ausdruck. Auch im Global Governance-Paradigma spiegelt sich diese von Hayek aufgezeigte Spannung zwischen den beiden Traditionslinien wider, beispielsweise zwischen Willke und Höffe: Ist Gesellschaft, mit Willke gesprochen, ein Prozess, der eine hohe Eigenynamik aufweist und daher nur wenig gesteuert werden darf? Oder ist Gesellschaft in Anlehnung an Höffe ein rational gestaltbarer Zusammenhang von einzelnen Handlungen? Je nachdem, welches Ordnungsverständnis von Gesellschaft einzelne Theorien

²⁰⁶ Die Mehrdimensionalität von politischen Steuerungsformen wird auch außerhalb des Global Governance-Paradigmas von vielen Autoren hinsichtlich aktueller gesellschaftlicher und politischer Entwicklungen herausgestellt, als ein Beispiel seien die Analysen des staatsnahen Sektors in westlichen Ländern von Mayntz und Scharpf genannt, die explizit zu demselben Ergebnis kommen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a, bes. 62f.).

enthalten, beachten sie bei ihrer Beschreibung gesellschaftlicher Dynamik stärker die eine oder andere Steuerungsform. Höffe achtet mehr auf den Staat und das Recht, Will-ke und Desai dagegen auf selbstorganisierende Kooperationen in der Weltgesellschaft.

Kennzeichen von Global Governance ist allerdings, dass weder das eine noch das andere Ordnungsdanken ausgeschlossen wird. Im Überblick über die unterschiedlich ausgerichteten Ansätze kann deshalb die Schlussfolgerung gezogen werden, dass auch in dieser Frage eine Brücke zwischen zwei Sichtweisen geschlagen wird. Global Governance betont einerseits, dass globale Prozesse eine hohe (spontane) Eigen Dynamik aufweisen, weshalb viele unterschiedliche Formen von Selbstorganisation der Weltgesellschaft im nicht-staatlichen-Bereich beschrieben werden (vgl. die Bedeutung der Zivilgesellschaft als Ausdruck eines selbstorganisierenden Charakters von Gesellschaft). Andererseits achtet Global Governance aber genauso auf die gezielte und geplante Gestaltung globaler Prozesse. Indem v.a. das Völkerrecht einen wichtigen Platz einnimmt (vgl. Zangl/Zürn 2004b), greift das Paradigma auch auf das von Hayek als französische Form bezeichnete Ordnungs- bzw. Steuerungsverständnis zurück. Weil Global Governance Relationen zwischen den verschiedenen Akteuren und Systemen durch die unterschiedlichen Ebenen hindurch beobachten will, betont es darüber hinaus auch die Beziehungen unterschiedlicher Steuerungsmechanismen zueinander. Die verschiedenen Steuerungsformen werden nicht losgelöst voneinander betrachtet, sondern es wird nach den Schnittstellen zwischen den unterschiedlichen Mechanismen gefragt (vgl. die Analysen der Weltkonferenzen).

Die Argumentation hinsichtlich der Steuerung globaler Dynamik und des Governance-Konzepts erscheinen insgesamt äußerst plausibel. Es wird damit einerseits ein übertriebener Steuerungsspektivismus zurückgewiesen²⁰⁷, andererseits aber auch die Grenze rational geplanter Steuerung hervorgehoben. Die Mehrdimensionalität des Governance-Konzepts versucht beiden Einsichten gleichermaßen gerecht zu werden.²⁰⁸

Die Reflexion der Konzeptualisierung von Weltgesellschaft und Governance in den verschiedenen Ansätzen kann nun noch einmal systematisch veranschaulicht werden (vgl. zum Überblick auch Reder 2004a):

will be widely used by society

self-organized character of society

²⁰⁷ Damit vertritt Global Governance wie viele sozialwissenschaftliche Ansätze eine Kritik am Steuerungspektivismus der Postmoderne: „Auch funktional differenzierte und transnational verflochtene moderne Gesellschaften sind in der Lage, ihr eigenes Geschick im guten wie im schlechten absichtsvoll zu beeinflussen“ (Mayntz/Scharpf 1996c, 33). Global Governance meint, dass dies mit einer Mischung unterschiedlicher Governance-Formen erreicht werden kann.

²⁰⁸ Lediglich der soziokulturelle Aspekt wird auch hier zu wenig thematisiert, denn es wird nicht danach gefragt, ob es kulturell geprägte Formen politischer Steuerung gibt, die es zu beachten gilt. Dieses Defizit ist bei einer Weiterentwicklung von Global Governance auszugleichen.

	Weltgesellschaft	Global Governance
Rosenau	Fragmentation, Einfiguration und Vielzahl verschiedener Autoritätssphären	Neue, teils informelle Regulationssysteme jenseits hierarchischer, nationalstaatlich orientierter Regierungskonzepte
Messner/Nuscheler	Vielzahl neuer Akteure, polyzentrische Strukturen und herausfordernde globale Probleme	Koordination, Kooperation und gemeinsame Entscheidungsfindung aller Akteure zur Lösung globaler Probleme
Willke	Laterale Weltsysteme, die aufgrund der Verabsolutierung der eigenen Logik Systemrisiken produzieren	Anregung der Weltsysteme zur Reflexion bzw. Selbststeuerung durch Kontextsteuerung
Desai	Organischer, zyklischer und historisch bedingter Prozess, v.a. bedingt durch den Kapitalismus	Betonung der Eigendynamik globaler Prozesse, d.h. wenig direkte Steuerung, damit der Kapitalismus sich selbst an sein Ende führen kann
Höffe	Wechselseitiges Verhältnis der Staaten, v.a. in internationalen Institutionen	Gerechtigkeit durch Recht, institutionalisiert durch eine demokratisch strukturierte, federale Weltrepublik
Global Governance Paradigma	Relationales Geflecht, das unterschiedlichen Ebenen durchzieht, soziokulturell bedingt ist und am besten mit einer komplementären Akteur- und Systemperspektive beschrieben werden kann	Mehrdimensionales Verständnis, das Vielzahl von Akteuren und Systemen in die Steuerung globaler Dynamik einbinden will und sowohl eine rechtliche Gestaltung wie eine Selbstorganisation anvisiert

8.1.4. Machtverständnis von Global Governance

Die Frage nach der Steuerung der Weltgesellschaft ist eng verbunden mit der Frage nach der Macht. Diese ist im aktuellen Wissenschaftsdiskurs sehr umstritten, denn „eine Synthese zwischen den m.[achtheoretischen] A.[nsätzen] scheint in Anbetracht der vielfältigen Zugriffe heute weniger möglich denn je. Festzuhalten gilt es vielmehr die Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten in Begriff und Konzept der Macht“ (Rieger/Schultze 2002, 494). Deswegen verwundert es nicht, dass auch hinsichtlich des Global Governance-Paradigmas das Thema Macht intensiv diskutiert wird – insbesondere für die Kritiker ist dieses ein neutralisierender Punkt von Global Governance. Es wird kritisiert, dass Global Governance den Machtaspekt bei der Frage nach der Steuerung globaler Dynamik zu wenig beachtet, zur Lösung globaler Probleme zu sehr auf Kooperation setze und deshalb Konflikte zu wenig thematisiere.

„Dieses Machtgefälle zwischen den Akteuren und die daraus resultierenden Probleme werden von den Verfechtern des Global Governance-Konzepts nicht thematisiert. Dadurch wird das Potential einer Vernetzung der Akteure idealisiert und negative Folgen werden ausgeklammert“ (Curbach 2003, 152; vgl. auch Brand 2003b, 158).

Theorien über globale Dynamik müssten die Macht einzelner Akteure, Gruppen oder Institutionen deutlicher herausarbeiten und Weltpolitik als einen Kampf zwischen den globalen Akteuren interpretieren (Thierfelder/Walk 2003, 445; Ziai 2003, 411-415).

Die Analyse der einzelnen Global Governance-Konzeptionen zeigt zwar, dass Macht hier in der Tat nicht als Kampf verstanden wird, der Vorwurf, dass Global Governance den Machtspekt vernachlässige oder gar ignoriere, trifft allerdings nicht zu. Macht spielt in allen Ansätzen eine Rolle, allerdings meist in einem anderen Sinn als bei den Kritikern. Der entscheidende Unterschied besteht darin, dass die Kritiker stärker von einem traditionellen, an Max Weber angelehnten Verständnis ausgehen, in dem Macht als eine Eigenschaft einer Person, einer Gruppe oder einer Institution verstanden wird, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen.²⁰⁹ Dagegen betont Global Governance in seinen unterschiedlichen Facetten, dass Macht nicht als Eigenschaft eines Akteurs oder als ein kausaler Handlungszusammenhang interpretiert werden darf, sondern als ein Geflecht von Abhängigkeitsstrukturen, das jedem gesellschaftlichen und politischen Handeln zugrunde liegt (vgl. ausführlich Reder 2005b).

Ein solches strukturelles Machtverständnis lässt sich wiederum mit Blick auf Elias präzisieren. Macht ist auch für ihn keine Eigenschaft eines (einzelnen oder kollektiven) Akteurs, sondern beschreibt die Beziehungsverhältnisse zwischen den Menschen, wobei er von Machtbalancen spricht. *mit Regeln für Verhalten*

„Mehr oder wenige fluktuierende Machtbalancen bilden ein integrales Element aller menschlichen Beziehungen. (...) Machtbalancen sind überall da vorhanden, wo eine funktionale Interdependenz zwischen Menschen besteht“ (Elias 1978, 76f.).

Macht als Charakteristikum menschlicher Figurationsprozesse wird als wechselseitige Abhängigkeit interpretiert, die ständig veränderbar ist (vgl. zur Interpretation von Elias Bogner 1991, 50-54; Baumgar/Eichener 1991, 114-117). Diese Einschätzung korreliert mit der systemtheoretischen Variante von Global Governance. Heintz bezieht sich auf die systemtheoretischen These der funktionalen Ausdifferenzierung und strukturellen Kopplung, ebenfalls von Machtverhältnissen und Machtfeldern.

„Um der Fluidität und Variabilität von Machtverhältnissen gerecht zu werden, bietet es sich an, von Machtfeldern zu sprechen, die sich aus der konkreten Interaktion von Machtbeziehungen im gesellschaftlichen Raum ergeben“ (Heintz 2003, 398).

Die Folgerungen, die aus den Analysen struktureller Machtverhältnisse von den einzelnen Autoren gezogen werden, sind indes sehr verschieden und unterscheiden sich meist auch deutlich von den Vorschlägen der Kritiker von Global Governance. Rosenau enthält sich eines normativen oder politischen Vorschlags zur Gestaltung der Machtverhältnisse, Willke plädiert für eine Kontextsteuerung und Anregung von Reflexion, wodurch die Asymmetrien zwischen den Weltsystemen für ihn am besten ausgeglichen werden können. Messner und Nuscheler wiederum entwerfen ein normativ ausgerichtetes Modell.

²⁰⁹ Weber bestimmt Macht folgendermaßen: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1980, 28).

teses Machtkonzept, das an vielen Stellen an die Überlegungen von Hamah Arendt erinnert.²¹⁰ Die Macht der Weltgesellschaft besteht für Messner und Nuscheler darin, globale Dynamik so zu gestalten, dass möglichst viele Menschen dann integriert werden, die der Exklusion vieler Menschen aus politischen Prozessen entgegengewirkt und damit versucht wird, gemeinsame Entscheidungen über die Gestaltung der Weltpolitik herbeizuführen. Macht sollte ihrer Meinung nach deshalb weniger im Sinn von territorialer Macht oder Gewaltandrohung, sondern in einem strategischen Sinn als strukturelle Macht verstanden werden (vgl. Kapitel 3.3.1.). Czempiel, einer der „geistigen Väter“ von Global Governance, arbeitet den in dieser Argumentation von Messner und Nuscheler implizierten Zusammenhang von struktureller Macht und Governance systematisch heraus.

„Das (...) Kunstwort [Governance] verweist darauf, daß die von der Interdependenz erzeugten innerpolitischen Zustände ein regierungsmäßiges Handeln erfordern. Es muß Ordnung stiften, die im gemeinsamen Interesse liegt. Es kann keine Herrschaft ausüben, kann die Ordnung nicht mit legaler Gewalt durchsetzen“ (Czempiel 1999, 228f.).²¹¹

Die strukturelle Macht, die sich in Governance zeigt, beugt Gewalt vor, will diese in globalen Strukturen vermeiden und durch Kooperation Weltpolitik gestalten. Eine „gemeinsame Steuerung aufeinander folgender und wechselseitig abhangiger Prozesse ist das Kennzeichen von Governance“ (Czempiel 1999, 94). Diese Form von Governance im Sinn von struktureller Konsensmacht ist „sehr viel flexibler, anpassungsfähiger und deswegen erfolgreicher“ (Czempiel 1999, 95), sie zeigt sich beispielsweise bei der Gestaltung der NATO- oder OSZE-Strukturen (vgl. Czempiel 1999, 102-155 oder auch Kern 2002).

„In der Beherrschung von Governance manifestiert sich die postmoderne Macht schlechthin. (...) Die Anwendung struktureller Macht, der Meta-Macht, ist daher die beste und erfolgversprechendste Strategie in der Gesellschaftswelt“ (Czempiel 1999, 96; vgl. auch Toutoum 1991, 329f.).

Dass diese strukturelle Macht immer fragil und gefährdet ist, das sehen Messner und Nuscheler (vgl. Nuscheler 2001; Messner/Nuscheler 2003b), aber auch Rosenau (vgl. Rosenau 2003a) sehr deutlich. Die aktuellen Hegemoniebestrebungen der USA und das Aufweichen multilateraler Strukturen, die als eine Vorstufe von Global Governance interpretiert werden, belegen dies eindrücklich. Messner und Nuscheler wenden sich ausdrücklich gegen derartige Entwicklungen, betonen aber, dass Gegenstrategien nicht auf denselben Machtbegriff rekurrieren dürfen, mit dem die unilateralistischen bzw.

²¹⁰ Arendt interpretiert Macht als die Fähigkeit einer Gemeinschaft, sich zusammenzuschließen, in einem kommunikativen Prozess gemeinsame Ziele festzulegen, zu koordinieren und dadurch politisch handlungsfähig zu werden. „Macht entspricht der menschlichen Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenzuschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln“ (Arendt 2003, 45).

²¹¹ In einer anderen Richtung fasst Murphy den Zusammenhang von Governance und Macht folgendermaßen: „Governance might also imply a concept of power that emphasises capability, power as the ability to do things, collectively and individually“ (Murphy 2002, XV).

siehe: Power Global 29
Public Good 5

5. 46

hegemonialen Akteure operieren. Stattdessen sind die Potenziale einer an Global Governance und dessen Machtverständnis orientierten Politik herauszustellen (vgl. Kapitel 3.3.1.).²¹²

Den Kritikern ist sicherlich insofern Recht zu geben, als Global Governance insgesamt betrachtet Machtgefälle, wie beispielsweise das Phänomen der Exklusion großer Teile der Welt aus politischen und ökonomischen Prozessen oder Institutionen, zu wenig beachtet.²¹³ Indem Global Governance das Phänomen der Exklusion nicht explizit thematisiert, wird das Paradigma im wissenschaftlichen Diskurs berechtigterweise angegriffen. Allerdings zeigen die Analysen der einzelnen Ansätze, dass die Asymmetrien weltgesellschaftlicher Relationen in vielen Bereichen sehr wohl thematisiert werden, jedoch nicht wie bei den Kritikern unter dem Thema Macht, sondern als Verabsolutierung von Systemaktivitäten (Willke) oder als Blockaden von Global Governance (Messner/Nuscheler). Um diesen Aspekt begrifflich genauer fassen zu können, wäre es sinnvoll, den Begriff 'Gewalt' stärker in das Paradigma zu integrieren, womit das strukturelle Machtverständnis erhalten bleiben würde und gleichzeitig die negativen Entwicklungen globaler Dynamik (wie z.B. Exklusion) systematisch diskutiert werden könnten.²¹⁴

Die Diskussionen um Global Governance sind ein Spiegelbild aktueller machtheoretischer Konzeptionen und ein Indiz dafür, dass es heute nicht *ein* übergreifendes Machtkonzept gibt, sondern nur einen Diskurs verschiedener Ansätze. Festgehalten werden kann, dass Global Governance-Theoretiker einen strukturellen Machtbegriff gegenüber einem voluntaristischen bevorzugen und Macht weniger als kausalen Handlungszusammenhang denn als ein komplexes Strukturmoment globaler Dynamik verstehen. Damit wird das relationale Denken auch auf das Machtverständnis übertragen. Bei einigen Ansätzen findet sich an diese Phänomeninterpretation anschließend eine normative

²¹² Diese Einschätzung wird von vielen anderen Global Governance-Theoretikern vertreten, die in dieser Arbeit nicht ausführlich diskutiert werden konnten, beispielsweise von Väyrynen: „These issues [of Global Governance] should not be approached, however, in legalistic and mechanical terms, and norms and their scope of application should not be defined narrowly. (...) Attention should be paid to various persuasive and facilitative solutions to the problems of compliance, rather than a coercive enforcement of norms“ (Väyrynen 1999, 45).

Die an Foucault angelehnte Konzeptualisierung von Weltpolitik als Kampf verschiedener Akteure (vgl. Ziai 2004) erscheint deshalb zwar in der Mikroperspektive berechtigt, für die Entwicklung einer das Gesamt globaler Dynamik umfassenden und auf eine konstruktive Weltpolitik ausgerichteten Perspektive allerdings weniger plausibel als eine auf strukturelle Macht abzielende Konzeption.

²¹³ Eine Ausnahme bilden sicherlich Höffe, Messner und Nuscheler. Die beiden letzteren betonen immer wieder explizit, dass sich zwar faktisch ein internationales, teilweise auch ein weltpolitisches Institutionensystem herausbildet, damit allerdings nichts darüber ausgesagt ist, ob alle Staaten in dieses gleichermaßen integriert sind. Dies ist ihrer Meinung nach momentan nur bedingt der Fall, weshalb sie verstärkt die Südperspektive in die Diskussion um Global Governance integrieren wollen. Bislang wird ihrer Meinung nach nicht danach gefragt, was mit den Ländern und Menschen passiert, die sich nicht an Global Governance beteiligen können.

²¹⁴ Zur Systematisierung der unterschiedlichen Typen von Gewalt könnte beispielsweise Galtings Unterscheidung von direkter, struktureller und kultureller Gewalt herangezogen werden (vgl. Galtung 1998).

Argumentation, welche die Macht der Weltgesellschaft darin sieht, eine kommunikative Einigung aller Interessen herbeizuführen. Dass dieses Ziel in der Realität bislang nur sehr bedingt umgesetzt werden könnte und Weltgesellschaft momentan durch ein großes Moment an Ohnmacht, Gewalt und Leid gekennzeichnet ist, wird deutlich gesehen, allerdings nicht als ein Argument gegen das normative Ideal interpretiert.²¹⁵ Diese Argumentation wird in Abschnitt 8.3, der ethischen Reflexion von Global Governance, noch eigens zu diskutieren sein.

8.2. Wissenschaftstheoretische Problemfelder

8.2.1. Bedeutung und Grenzen universaler Aussagen

Es ist eine zentrale Annahme von Global Governance, dass Untersuchungen über Teilaspekte globaler Dynamik, wie sie beispielsweise die Regimetheorie liefert, nicht von einem Verständnis des Gesamtzusammenhangs losgelöst werden können. Rosenau entwickelt deshalb eine Global Governance-Ontologie, Desai fragt nach einer angemessenen Weitsicht für die Analyse globaler Dynamik und Willke will mit systemtheoretischen Überlegungen die Tiefenstrukturen von Gesellschaft verstehen. Selbst die stärker praktisch ausgerichtete Global Governance-Architektur von Messner und Nuscheler versteht sich als ein umfassender Erklärungsansatz globaler Wirklichkeit.

Alle diskutierten Theorien fragen also nach dem Gesamtzusammenhang globaler Dynamik, über den sie allgemeingültige, d.h. universale Aussagen machen.²¹⁶ Weil sehr unterschiedliche, teilweise gegensätzliche Entwicklungen in globaler Perspektive miteinander einhergehen, sind universale Aussagen über bestimmte Inhalte globaler Dynamik allerdings nur bedingt möglich. Bestimmte Prozesse laufen beispielsweise gleichzeitig ab, obwohl sie gegensätzlich sind und sich genau genommen widersprechen. Global Governance formuliert deshalb universale Aussagen über globale Dyna-

²¹⁵ Der unauffähbare Zusammenhang von Macht und Ohnmacht wird sowohl von Global Governance-Theoretikern als auch von anderen Sozialphilosophen heute immer wieder herausgestellt. Desai beispielsweise spricht diesen Zusammenhang sehr deutlich an, indem er betont, dass konstruktive und destruktive Entwicklungen in einer globalisierten Welt immer zusammenhängen und nicht voneinander getrennt werden können. Ähnlich argumentiert Derrida, der herausstellt, dass mit der Globalisierung immer „Bestes“ und „Schlimmstes“ miteinander einhergeht (vgl. Habermas/Derrida 2004, 163). Diese Einsicht führt für beide in keinster Weise zu einer Legitimation von Gewalt oder zu einem „Schönreden“ von Leid. Das Ziel einer möglichst gerechten Welt bleibt auch für sie das Ideal, gleichwohl sie sich des idealen Charakters dieses Ziels bewusst sind.

²¹⁶ Der Begriff 'universal' ist dabei von dem Begriff 'global' zu unterscheiden. Mit dem Begriff 'global' werden Entwicklungen und Phänomene bezeichnet, die weltweit auftreten, er kann beispielsweise abgegrenzt werden gegenüber dem Begriff 'lokal'. Der Begriff 'universal' dagegen kennzeichnet die theoretischen Aussagen, die allgemeingültig, d.h. kulturunabhängig gültig sind. Daneben kann der Begriff 'universal' außerdem in einem ethischen Sinn verwendet werden. Dieser ethische Universalismus wird in Kapitel 8.3 ausführlich diskutiert, im Folgenden soll es zuerst um den universalen Charakter der beschreibenden Aussagen von Global Governance gehen.

„International political theory needs to be aware of what we might term the hyper-rationalist temptation and avoid it as best we can, difficult though that will inevitably be. We must ensure that as it develops, international political theory allows space for historical voices, for those philosophical voices critical of rationalism and for other voices – aesthetic or poetic for example. If we can succeed in this, then we will not only have properly understood the idea of international political theory as a scholarly pursuit, but we stand a far better chance of actually being able to recognize and understand the real political and international problems of the twenty-first century, and thus we may be better able to confront them“ (Rengger 2000, 770).

Der zweite relationale Aspekt, den Global Governance für die ethische Begründung hervorheben sollte, ist die Beziehungshaftigkeit globaler Wirklichkeit, worauf beispielsweise Butler aufmerksam macht. Sie entwirft von den individuellen Erfahrungen der Menschen ausgehend eine relationale Ethik und betont dabei, dass Menschen „von Anfang an in einer Art von Beziehungshaftigkeit verstrickt sind, die sich nicht voll thematisieren, nicht voll der Reflexion unterwerfen und kognitiv erkennen lässt“ (Butler 2003, 102). Daraus folgt eine Theorie der Relationen, die sich jedoch (genauso wie bei Walzer) keineswegs als eine relativistische Theorie zeigt. Sie den Grenzen der Verantwortung bewusst zu sein, impliziert vielmehr ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit der Menschen und gleichzeitig eine Offenheit für die Dynamik der Welt. Steigt das Bewusstsein für die Relationalität und Interdependenz menschlicher Wirklichkeit, so wird sich auch das Humane durchsetzen, so die Argumentation von Butler und auch von Elias (vgl. Anders 2000, 64). Die Dialektik von Einheit und Differenz annehmen heißt nicht, in einen Partikularismus oder Relativismus zu verfallen, sondern impliziert einen ethischen Universalismus, der um seine eigenen Begrenzungen weiß und – mit Derrida – gesprochen die Verantwortung gegenüber Alterität und Differenz betont (vgl. Habermas/Derrida 2004, 36). Gerade in dieser Einsicht zeigt sich das universal Menschliche, das zur Handlungsorientierung für die Weltbürger werden kann.

„Nehmen wir jedoch die Sokratische Weisheit ernst, (...) dann scheinen wir daraus schließen zu müssen, dass die Hinnahme der Begrenzungen, die das Menschliche definieren, Teil jeder Erklärung moralischer Verantwortlichkeit sein muss. Leugnen wir unsere Beschränkungen, so verleugnen wir, was an uns menschlich ist“ (Butler 2003, 11).

Mit einem solchen Ansatz können die zentralen Einsichten, die sich aus der wissenschafts- bzw. erkenntnistheoretischen Reflexion ergeben haben, eine Entsprechung auf der ethischen Argumentationsebene finden und Global Governance überzeugend sozialphilosophisch begründet werden.

9. Fazit: Global Governance als relationales Paradigma

Der Gedankengang dieser Arbeit hat seinen Ausgang genommen bei den skizzenhaften Überlegungen zu drei frühen Phasen von Globalisierung und der Reaktion dreier Philosophen darauf (Cusanus, Schlieiermacher und Husserl). Alle drei haben ihren Blick weniger auf den Substanzcharakter einzelner Teile von Wirklichkeit gerichtet, sondern stärker auf die Relationen dazwischen. Mit diesem relationalen Wirklichkeitsverständnis ging außerdem eine Reflexion der Grenzen menschlicher Erkenntnis und eine stärkere Vernetzung der Wissenschaften einher. Diese Betonung der Relationalität von Wirklichkeit konnte, bei allen Einschränkungen, als überzeugende Reaktion auf die Zunahme an Vernetzungen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Feldern interpretiert werden.

Global Governance, so die Argumentation dieser Arbeit, steht in der Tradition relationalen Denkens. Der relationale Ansatz erweist sich als geeignet, globale Dynamik zu beschreiben und zu erklären. Innerhalb des Forschungsparadigmas fragen dabei sowohl deskriptive als auch normative Ansätze unterschiedlicher Disziplinen danach, wie die sich aktuell vollziehende Globalisierung theoretisch erklärt und die Frage nach deren weltpolitischer Steuerung beantwortet werden kann. Das relationale Denken zeigt sich dabei auf unterschiedliche Weise in den fünf untersuchten Ansätzen.

Bei Messner und Nuscheler drückt sich dies sowohl in der Betonung des polyzentrischen Charakters der Weltgesellschaft als auch der Analyse der vielfältigen Beziehungen zwischen unterschiedlichsten Akteuren aus. Mit der Netzwerktheorie gelingt es den beiden Autoren, die vielen neuen Interaktionsfelder und weltgesellschaftlichen Strukturen zu beschreiben und damit die ansteigende Vernetzung zwischen Akteuren und Handlungsebenen als charakteristisches Merkmal globaler Dynamik zu fassen. Auch ihr Mehrebenenmodell von Governance entspricht diesem relationalen Denken. Ihr Ansatz zeigt auch, dass der häufig vorgetragene Vorwurf, Global Governance vernachlässige den Machtaspekt, nicht berechtigt ist, sondern das Paradigma vielmehr einen, dem relationalen Denken entsprechenden, strukturellen Machtbegriff verwendet. Die Global Governance-Architektur von Messner und Nuscheler benutzt dieses Machtverständnis, um in normativer und praktisch-politischer Perspektive nach einer zukünftigen Gestaltung der Weltpolitik zu fragen. Die Betonung globaler Probleme und die Suche nach Lösungsstrategien für diese kann zwar angesichts der aktuellen Herausforderungen überzeugen, allerdings bringt diese politische Ausrichtung auf der Analyseebene eine gewisse Unschärfe mit sich, weil theoretische und praktische Aspekte der Argumentation nicht immer überzeugend verbunden werden.

Die Argumentation von Rosenau kann helfen, weltgesellschaftliche Entwicklungen auf der deskriptiven Ebene noch genauer zu erfassen. Der große Vorteil seines Ansatzes besteht darin, dass er das (ontologische) Vorverständnis von Global Governance reflektiert.

tiert und daran anschließend ein neues Analyseinstrument entwickelt: die Autoritätssphären. In der Positionierung dieses Instruments zwischen Akteur- und Systemdimensionen liegt dessen großer Vorteil. Durch diesen Doppelzug können globale Relationen erklärt werden, ohne sie neu zu substantialisieren. Auch das dialektische Fragematrix-Konzept, durch das auf die (paradoxe) Gleichzeitigkeit unterschiedlicher weltgesellschaftlicher Entwicklungen hingewiesen wird, hat in wissenschaftstheoretischer Perspektive einen großen Erklärungswert. Die empirischen Studien, die Rosenau anstellt, können prinzipiell als positiv bewertet werden, allerdings werden deren Reichweite und Erklärungswert von ihm ungenügend reflektiert.

Wilkes' Global Governance-Modell wiederum integriert die Systemperspektive in das Paradigma. Mit dem theoretischen Instrumentarium der Systemtheorie ist es ihm möglich, Wechselwirkungen angesichts globaler Ausdifferenzierung zu erklären. Damit kann sowohl auf die Relationalität globaler Wirklichkeit als auch auf die Bedeutung von Wissen (und Komplementär dazu von Nichtwissen) hinsichtlich der Erklärung und Gestaltung globaler Dynamik hingewiesen werden. Das Konzept der Kontextsteuerung ist darüber hinaus ein konstruktiver Beitrag zur Operationalisierung des Governance-Verständnisses, weil damit die oftmals vorgetragene Forderung nach einer Gestaltung der Rahmenbedingungen der Weltgesellschaft in ein konkretes Steuerungskonzept übertragen wird. Allerdings kann berechtigterweise angefragt werden, ob seine Global Governance-Argumentation die Einheitlichkeit der lateralen Weltssysteme zu stark betont und dabei die soziokulturellen Kontexte zu wenig beachtet.

Mit Desais Argumentation wird die Tradition der marxischen Theorie in das Paradigma eingebunden, was als eine Bereicherung für Global Governance angesehen werden kann. Seine historischen Studien können – bei allen Anfragen an deren geschichtsde-terministischen Zug – Globalisierung in ihrer Entstehung verständlich machen. Die organische Weltsticht und die Zyklentheorie, die er aus den historischen und wissenschaftsgeschichtlichen Reflexionen ableitet, ermöglichen es ihm, weltgesellschaftliche Entwicklungen in ihren langfristigen Zusammenhängen darzustellen und zu erklären. Damit begründet er außerdem in einer historischen Perspektive die Relationalität als zentrales Merkmal globaler Dynamik. Allerdings hinterfragt Desai den normativen Horizont seines Ansatzes und die daraus abgeleiteten politischen Gestaltungsvorschläge zu wenig.

Höfles Ansatz der föderalen Weltrepublik gleicht dieses Defizit aus, indem er nach einer philosophischen Begründung des normativen Horizonts von Global Governance fragt. Obwohl sein Ansatz eine Randposition innerhalb des Paradigmas einnimmt, können seine ethischen Reflexionen als wichtiger Baustein für die Weiterentwicklung von Global Governance herangezogen werden. Bei aller Kritik, die an seine ethischen Begründungsfiguren gerichtet werden kann, legen seine Überlegungen zu Gerechtigkeit oder Menschenrechten überzeugend den normativen Horizont von Global Governance offen. Seine systematische Auseinandersetzung mit der kantischen Konzeption des ‚Föderalismus freier Staaten‘ hilft zudem, diese im aktuellen Diskurs wichtige Konzeption in Bezug zu Global Governance zu setzen. Auch seine Überlegungen zur Ausgestaltung der föderalen Weltrepublik können für das Paradigma konstruktive Anregungen geben (z.B. zur Reform der UNO). Allerdings muss die Errichtung einer Weltrepublik

von Global Governance aus abgelehnt werden, weil sie der Polyzentrik und Mehrdimensionalität globaler Dynamik trotz des Subsidiaritätsprinzips und des Rechts auf Differenz nur ungenügend gerecht wird.

Die Analyse der fünf Ansätze zeigt, dass Global Governance als ein relationales Paradigma verstanden werden kann. Weil Relationen das zentrale Kennzeichen globaler Dynamik sind, erweist es sich als gerechtfertigt, eine Theorie zu entwickeln, die sowohl in ihrer Form als auch ihren Inhalten relational konzipiert ist. Insbesondere das Analyseinstrumentarium von Global Governance spiegelt diesen relationalen Ansatz wider. Grundsätzlich kann dabei die dreiteilige Analyseperspektive mit Akteur, System und räumlicher Zuordnung (Ebene) überzeugen. Als Stärke erweist sich besonders die Verschränkung von Akteur- und Systemperspektive, mit der die Relationalität globaler Wirklichkeit differenziert erfasst werden kann. Das auf diesen Analysen aufbauende mehrdimensionale Governance-Verständnis und der strukturelle Machtbegriff erweist sich für die Beschreibung und Erklärung globaler Dynamik ebenfalls als angemessen. Eine fundierte Begründung für die Betonung der Relationalität wird von den Autoren allerdings nur bedingt geleistet. Bei einer Weiterentwicklung kann hierfür insbesondere die Figurations- und die Theorie von Elias herangezogen werden, dabei sind auch die bislang zu wenig beachteten soziokulturellen Kontexte der einzelnen Akteure, Systeme und Steuerungsformen ausführlicher zu thematisieren.

In der wissenschaftstheoretischen Reflexion des Paradigmas erweisen sich besonders die Verschränkung von Wissen und Nichtwissen bezüglich universaler Aussagen über globale Dynamik und die darauf aufbauenden dialektischen Beschreibungsformen als Stärken von Global Governance, beide Merkmale der Argumentation entsprechen der relationalen Denkweise. Die Verschränkung von Wissen und Nichtwissen und die dialektische Argumentation könnte aus philosophischer Perspektive allerdings begrifflich noch präzisiert werden, was in Anlehnung an Nicolaus Cusanus gezeigt werden kann. Eine weitere Stärke von Global Governance liegt außerdem in der Multidisziplinarität des Paradigmas, aber auch hier fehlt eine wissenschaftstheoretische Reflexion, die mit Schleiermachers Überlegungen zum dialogischen Wissensprozess angestoßen werden kann.

Darüber hinaus zeigt sich innerhalb des Paradigmas immer wieder eine Spannung zwischen Theorie und Empirie bzw. zwischen Theorie und Praxis. Deshalb wird für eine klare Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen der Argumentation plädiert, um entsprechend einer grundlagentheoretischen Ausrichtung von Global Governance die sozialphilosophisch relevanten Fragen diskutieren und daran überzeugende Forschungen anschließen zu können.

Auch bezüglich der Begründung des normativen Horizonts von Global Governance erweisen sich die Argumente des Paradigmas dort als am überzeugendsten, wo die relationale Struktur von Wirklichkeit bedacht wird. Allerdings wird von den meisten Global Governance-Autoren keine eigene ethische Reflexion der normativen Implikationen geleistet. Für eine Weiterentwicklung des Paradigmas an dieser Stelle eignet sich eine ethische Argumentation, die sich (in Anlehnung an Habermas und Walzer) als eine universalistische Position zeigt und dabei gleichzeitig auf Differenzen achtet. Entsprechend der Verschränkung von Individuellem und Allgemeinem kann außerdem mit

einer an Aristoteles angelehnten Argumentation die Verbindung des sozial- und individualistischen Aspekts von Global Governance begründet werden. Wenn die ethnische Reflexion an diese drei Konzeptionen anschließt und gleichzeitig die sozialphilosophisch wie wissenschaftstheoretisch begründete Relationalität globaler Wirklichkeit und die Grenzen universaler Aussagen bedenkt, kann sie einen konsistenten Weg zur Begründung des normativen Horizonts von Global Governance aufzeigen. Dieser muss sich keineswegs als ein relativistischer zeigen, denn sich der Relationalität von Welt und damit auch der Grenzen der Vernunft bewusst sein, impliziert vielmehr ein Bewusstsein der kulturübergreifenden Zusammengehörigkeit der Menschen. Gerade in dieser Einsicht zeigt sich das universal Menschliche, das zur Handlungsorientierung im Sinn einer solidarischen Verantwortungshaltung werden kann.

Indem Global Governance diese Einsicht ernst nimmt, schließt es in der Perspektive der politischen Philosophie an den Kosmopolitismus an. Der Kosmopolit will auf den Zusammenhang aller Menschen weltweit aufmerksam machen und gleichzeitig in Zeiten, in denen sich politisches Denken zu rationalistisch zeigt, die Grenzen der Gestaltung von Gesellschaft aufzeigen und damit das Denken von überzogenen Einheitstendenzen frei machen. Er zielt dabei auf eine Achtung der Differenzen bei gleichzeitiger Wahrung des ethischen Universalismus. Kosmopolitismus, so formuliert Giddens paradigmatisch, „ist eine wirklich emanzipatorische Sache, weil er Unterschiede positiv nutzt“ (Giddens 2003, 46). Global Governance will diesen Grundgedanken aufnehmen und betont damit, dass die Weltpolitik heute mehr denn je herausgefordert ist, der Vielfalt und Komplexität globaler Akteure und Systeme zu entsprechen. Ein Machbarkeitsdenken, das globale Dynamik in einem mechanistischen Sinn steuern will, wird von Global Governance dabei zurückgewiesen, denn es ist der aktuellen Situation der Weltgesellschaft unangemessen.

Damit wird nun insgesamt deutlich, weshalb von Global Governance als einem relationalen Paradigma gesprochen wird. Blickt man noch einmal zurück auf die im Prolog aufgezeigten Kennzeichen eines relationalen Denkens, so zeigt sich, dass genau diese sich auch in den einzelnen Global Governance-Theorien wieder finden. Sowohl ein relationales Verständnis globaler Wirklichkeit, eine Reflexion der Grenzen einer Erkenntnis globaler Dynamik als auch ein interdisziplinär vernetzter Zugang und ein ethischer Universalismus, der sich relational zeigt, kommen in den Überlegungen der Global Governance-Theoretiker zum Ausdruck. Die Reflexionen zu den einzelnen Ansätzen und der systematische Vergleich derselben zeigt, dass genau dieses relationale Denken überzeugen kann, um heute globale Dynamik theoretisch zu konzeptualisieren. Das Global Governance-Paradigma ist noch eine junge Forschungsperspektive. Es bleibt abzuwarten, wie einzelne Theorien sich entwickeln, welche Perspektiven noch weiter integriert werden und damit das Paradigma selbst verändern. Wenn es den relationalen Ansatz weiterverfolgt, ist es trotz aller Kritik ein geeignetes Paradigma, um den Diskurs über Globalisierung konstruktiv voranzubringen.

10. Abkürzungsverzeichnis²⁴⁰

EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FDI	Foreign Direct Investment
ILO	Internationaler Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfond
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
PPP	Public-Private-Partnership
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
TNU	Transnationale Unternehmen
UNEP	United Nations Environment Programme
UNO	United Nations Organizations
WTO	World Trade Organization

²⁴⁰ Pluralbildungen bei Abkürzungen werden entsprechend der jeweiligen Sprache gebildet, d.h. beispielsweise bei NGOs wird im Plural ein ‚s‘ angehängt, dagegen bei TNU nicht.