

Für eine Weltgesellschaft ohne Weltregierung

|| Global Governance als relationale politische Theorie

Es ist eine bekannte Alltagserfahrung, daß bestimmte Situationen erst verstanden werden können, wenn man die Kontexte kennt, in die sie eingebunden sind. Ein Thron als Machtsymbol des Königs, ein Wartestuhl vor einem Operationssaal, ein Stuhl in einem überfüllten Kaufhaus – alles drei sind Stühle; ihre Bedeutung erschließt sich aber erst durch die Kontexte, in denen sie stehen. Das gleiche gilt für Personen und Erfahrungen, aber auch für geschichtliche Entwicklungen oder politische Institutionen. Der scheinbar unverrückbare Kern einer emotionalen Erfahrung oder eines politischen Umbruchs bestimmt sich auch erst durch die wechselseitigen Bezüge, in denen diese stattfinden. Diese Einsicht ist ein Hinweis darauf, daß die Relationen, d.h. die wechselseitigen Vernetzungen, die zwischen Dingen, Personen und Institutionen entstehen, mitverantwortlich dafür sind, was Menschen im einzelnen darunter verstehen. Relationen statt substantielle Wesensbeschreibungen gilt es deshalb besonders zu beachten, nicht nur im Alltag, sondern auch bei der Analyse politischer Entwicklungen, vor allem auch bei dem heute vieldiskutierten Phänomen der Globalisierung.

Schon ein kurzer Blick auf die mit der Globalisierung einhergehenden Veränderungen macht dies deutlich: Betrachtet man globale Realität, fällt zuerst auf, daß es neben den Nationalstaaten eine Vielzahl von Akteuren gibt, zwischen denen heute Beziehungen entstehen. Die Vereinten Nationen als supranationale Organisation sind genauso ein globaler Akteur wie weltweit agierende, transnationale Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen. Sie alle nehmen Stellung zu weltpolitischen Fragen und beeinflussen ökonomische, politische oder gesellschaftliche Beziehungen. So starteten die Vereinten Nationen Anfang der 90er Jahre zusammen mit transnationalen Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen eine Initiative zum Schutz der Menschenrechte: den Global Compact. Auf Weltkonferenzen, wie beispielsweise auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002, kamen Regierungen, internationale Institutionen, Zivilgesellschaft und Medien zusammen, um darüber zu diskutieren, welche Rolle Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Welt spielen kann und muß. All diese Entwicklungen hängen auf unterschiedliche Weise miteinander zusammen. Beziehungen verdichten sich zu einem dynamischen, globalen Strukturgeflecht.

Global Governance als neues Forschungsparadigma

Die Globalisierung fordert die Sozialwissenschaften in besonderer Weise heraus, Beziehungen zwischen nationalen und supranationalen Akteuren neu zu bedenken¹. In der Vergangenheit wurden immer wieder Theorien entwickelt, die genau diese Relationalität sozialer Realität ignoriert haben. Globale Strukturen wurden als ein starres System von Einzelementen (vor allem von Nationalstaaten) beschrieben. Diese Theorien sind heute überholt, denn die globalisierte Welt besteht offenkundig aus Relationen auf unterschiedlichsten Ebenen und in verschiedenen Formen. Sozialwissenschaftliche Theorien versuchen beispielsweise im Anschluß an soziologische Konzeptionen von Norbert Elias oder Georg Simmel, Relationen bei der Beschreibung globaler Wirklichkeit stärker zu betonen. Die Relation als sozialwissenschaftliche Kategorie findet deshalb stärker Beachtung, weil mehr und mehr bewußt wird, daß die Wirklichkeit nicht eine lose Zusammenstellung scheinbar unverbundener Teile ist. Die einzelnen Teile der Wirklichkeit lassen sich vielmehr erst dann angemessen beschreiben und verstehen, wenn die Relationen zwischen diesen nicht nur als nachträgliche, sondern als primäre Eigenschaften derselben verstanden werden. Wird Wirklichkeit als Relationengeflecht interpretiert, werden damit die einzelnen Teile besser verstehbar.

Genau auf diese Einsicht reagiert das Global Governance-Konzept, das neue Wege für die Weltpolitik im Zeitalter der Globalisierung zu entwickeln versucht. Global Governance ist heute sowohl in Theorie wie Praxis zu einem neuen Paradigma geworden, das sich der Beschreibung von Relationen im globalen Strukturgeflecht stellen will. Autoren wie James Rosenau, Desai Meghnad, Franz Nuscheler, Dirk Messner oder Helmut Willke stellen ihre Forschungen explizit unter dieses Forschungsparadigma². Global Governance-Theorien versuchen mit Hilfe verschiedener Disziplinen – wie Soziologie, Politologie, Ökonomie und Philosophie – in einem ersten Schritt, eine Beschreibung globaler Beziehungen und daraus entstehender Strukturen zu liefern. In einem zweiten Schritt wird danach gefragt, ob und gegebenenfalls wie dieses Strukturgeflecht gesteuert werden kann. Dazu wird ein neues Steuerungsverständnis entwickelt, das sich absetzt vom nationalstaatlichen Konzept des Regierens und stärker von einem dynamischen wechselseitigen Einfluß bestimmt wird. „Die Welt regieren ohne eine Weltregierung“ wurde zur zentralen Botschaft des neu entstandenen Paradigmas³.

Was aber bedeutet genau Governance? Geben Global Governance-Theorien überzeugende Antworten auf die Frage, wie globale Strukturen beschrieben und sie in Zukunft gesteuert werden können? Ist Global Governance nur ein Modewort ohne Inhalt oder tatsächlich ein erfolgsversprechender Ansatz zukünftigen Regierens? Um diese Fragen zu beantworten sollen die zentralen Aussagen der Global Governance-Theorien skizziert werden.

Die Autoritätssphären der globalen Akteure

Ausgangspunkt für die Global Governance-Theorien ist die Beschreibung der Vielzahl globaler Akteure, die miteinander in Beziehungen stehen. Neben traditionellen Akteuren wie den Nationalstaaten oder den internationalen Organisationen gibt es heute viele andere wichtige Akteure, die globale Relationen beeinflussen – oft auf informellen Wegen. Das globale Strukturgeflecht ist sehr komplex geworden:

„Grenzüberschreitende und globale Probleme können ... nur noch in verflochtenen Mehrebenensystemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Handlungskapazitäten und Aufgaben ‚nach oben‘ (inter- und supranationale Ebenen) und ‚nach unten‘ (lokale und regionale Politik innerhalb der Gesellschaften) abgegeben werden.“⁴

Will man diese Einsicht ernstnehmen, muß ein Theoriemodell entwickelt werden, das dieser neuen Situation entspricht. Es muß danach gefragt werden, wie auf einer theoretischen Ebene die Grundbausteine globaler Relationen interpretiert werden können.

James Rosenau, ein US-amerikanischer Politologe und einer der wichtigsten Vertreter des Global Governance-Paradigmas, stellt innerhalb seiner Theorie solche philosophischen Fragen nach den Grundbausteinen globaler Wirklichkeit und entwickelt dabei ein neues Akteursverständnis, das der Unterschiedlichkeit und Veränderbarkeit der Akteure und deren Eingebundensein in komplexe Relationen entsprechen will.

Die Grundeinheiten globaler Beziehungen nennt Rosenau „Autoritätssphären“ – „spheres of authority“. Zentrum der Sphären ist nach wie vor ein Akteur – sei es eine einzelne Person, eine Organisation oder Institution. Aber das traditionelle Akteursverständnis greift für Rosenau zu kurz, weil die globale Bedeutung der Akteure sich nicht primär durch deren Wesenseigenschaften, sondern erst durch deren Eingebundensein in globale Interaktionen konstituiert. Dies leistet für ihn die neue Kategorie der Autoritätssphären. Die Akteure bilden Autoritätssphären insofern, als sie Autorität in bestimmten globalen Fragestellungen beanspruchen und diese von anderen akzeptiert bzw. befolgt wird. Autorität wird dabei verstanden als der Anspruch einzelner Akteure, in globalen Fragen für die Weltgesellschaft relevante Informationen zu besitzen. Sie ist kein fester Bestandteil des Akteurs, sondern verändert sich vielmehr ständig, weil jeder globale Akteur Autorität hinsichtlich einer neuen Fragestellung beanspruchen kann. Autorität kann dabei nur beobachtet werden, wenn sie ausgeübt und angenommen wird, d.h. sie ist abhängig von der Akzeptanz genügend großer oder wichtiger Personengruppen. Der Umfang der Sphären wird bestimmt durch den Wirkungskreis des Akteurs. Die Wichtigkeit der Autoritätssphäre ergibt sich aus der Intensität, mit der ihre Autorität wahrgenommen und beachtet wird. Wird den Akteuren keine Autorität mehr zugesprochen, sind sie formal betrachtet irrelevant.

Autorität wird also relational verstanden. Mit dieser Kategorie können somit ganz unterschiedliche globale Akteure beschrieben und deren Stellung im globalen Relationengeflecht interpretiert werden: Das Olympische Komitee beansprucht in Fragen des Sports, aber auch der ökonomischen und politischen Aufwertung einer Region alle vier Jahre Autorität. Die Weltbank beansprucht Autorität in entwicklungspolitischen Finanzierungsfragen. Die „Autorität“ der Taliban ist mittlerweile fast zerfallen, wie groß die von Al-Qaida in langer Zukunft ist, bleibt abzuwarten.

Autoritätssphären sind für Rosenau die geeigneten analytischen Einheiten, um aktuelle weltgesellschaftliche Strukturen zu erfassen. Die Akteure selbst sind allerdings alles andere als einheitlich. Einmal sind sie in ihrer Innenstruktur unterschiedlich aufgebaut (vgl. beispielsweise die Unterschiede zwischen Militärbündnissen und Nichtregierungsorganisationen). Zum anderen gibt es nach außen eine Hierarchie der Autoritätsansprüche: Manche sind wichtiger als andere, werden mehr beachtet bzw. Ansprüche und Forderungen von den einen werden eher durchgesetzt als die von anderen.

Autorität und damit die Einflußmöglichkeiten eines Akteurs hängen heute nicht allein von seiner Position in der gesellschaftlich-politischen Hierarchie ab. Akteure können sich unabhängig davon positionieren und damit in einer heterogenen Welt eine zwar beschränkte, aber nicht ineffektive Autorität beanspruchen. Nicht zuletzt deshalb betont Rosenau immer wieder, daß nicht nur formale Akteure wie Staaten oder internationale Organisationen eine Autoritätssphäre ausbilden können, sondern daß gerade auch informelle Akteure wie Nichtregierungsorganisationen, Politiknetzwerke oder transnationale Lobbys eine zunehmend wichtigere Rolle in globalen Prozessen spielen⁵.

Das Konzept der Autoritätssphären ist jedoch nicht unumstritten: So heißt es, daß damit vorherrschende Machtstrukturen ignoriert würden und konkrete Akteure nur sehr unscharf erfaßt werden könnten. Rosenau wird außerdem vorgeworfen, daß er den Autoritätsbegriff nicht präzise faßt und ihn nicht klar genug vom Machtbegriff abgrenzt. Sicherlich sind manche dieser Anfragen berechtigt. Entscheidender Vorteil dieses Ansatzes ist jedoch, daß die Vielzahl und Veränderbarkeit der Akteure im Mittelpunkt stehen und sich damit neue Interpretationsmöglichkeiten eröffnen. Beispielsweise Weltkonferenzen als Schnittstelle unterschiedlichster Akteure lassen sich mit diesem Ansatz neu verstehen. Sie sind in dieser Perspektive ein Kristallisationspunkt unterschiedlicher Autoritätssphären mit dem Ziel, das jeweilige Potential der anderen Sphäre für die eigenen Ziele nutzen zu können, um so zu einer gemeinschaftlichen Gestaltung der Weltpolitik zu gelangen.

Globale Differenzierung und Integration in Wechselseitigkeit

Die Grundthese des Global Governance-Pardigmas besagt, daß globale Relationen dynamisch und heterogen sind. Sogar scheinbar gegensätzliche Eigenschaften werden aus den globalen Strukturen herausgelesen, und gerade dies ist eines ihrer zentralen Kennzeichen.

Diese Interpretation globaler Relationen kann wiederum mit einem Blick auf Rosenaus Ansatz erklärt werden⁶. Er betont, daß weltweite Vernetzungen die Grenze zwischen drinnen und draußen, zwischen Innen- und Weltpolitik verwischt haben. Traditionelle Grenzen – sowohl zwischen den Nationalstaaten, aber auch zwischen allen anderen Autoritätssphären – lösen sich im Zeitalter der Globalisierung immer weiter auf; sie werden durchlässig und lassen viele neue Relationen entstehen. Grenzen trennen die Autoritätssphären nicht mehr eindeutig, sondern sie markieren nur noch einen Raum, in dem die verschiedenen Autoritätssphären eine neue, komplexe Interaktionsbewegung beginnen. Indem der traditionelle Grenzbegriff aufgehoben wird, entsteht an jenem Ort ein neuer politischer Raum, in dem Gemeinsamkeiten von Mehrdeutigkeiten überlagert werden und scheinbare Gegensätze zu neuen Einheiten verschmelzen.

Als ein Beispiel dieser Argumentationsform soll ein Element der Grenzdialektik Rosenaus skizziert werden, und zwar das Verhältnis von Fragmentierung und Integration. Einerseits neigen politische und gesellschaftliche Aktivitäten innerhalb der neuen globalen Relationen zur Fragmentierung bzw. Dezentralisierung. Fragmentierung bedeutet dabei eine immer weiter fortschreitende Ausdifferenzierung, angefangen von den gesellschaftlichen Auswirkungen der Individualisierung über religiösen Lokal-Fundamentalismus bis hin zur Neuverteilung traditioneller Staatsautorität auf verschiedenste Akteure. Dieser Fragmentierung steht andererseits komplementär eine Aggregationsbewegung gegenüber, die Rosenau als Integration (bzw. Zentralisierung) bezeichnet. Denn in der globalisierten Welt werden auch Gemeinsamkeiten identifiziert, wirtschaftliches Handeln integrativ vernetzt (z.B. durch Weltfinanzmärkte) oder neue global agierende Organisationen und Initiativen gegründet, um nur einige Aspekte dieser Integrationsbewegung zu nennen. Zentrales Kennzeichen globaler Strukturen ist für Rosenau die wechselseitige Vernetzung und Abhängigkeit dieser beiden Bewegungen. Diesen Sachverhalt drückt er durch die Kategorie „fragme-gration“ aus. Der neue Begriff soll ähnlich dem Begriff „Glokalisierung“ im deutschen Diskurs den unauflösbaren Zusammenhang von *Fragmentierung* und *Integration* zum Ausdruck bringen.

Globale Entwicklung in Zyklen

Dialektische Argumentationen finden sich häufig in den Global Governance-Theorien. In einer ganz besonderen Weise zeigt sich dies bei dem volkswirtschaftlich orientierten Ansatz von Meghnad Desai, der an der London School of Economics das Center for the Study of Global Governance leitet. Er nimmt explizit Bezug auf die dialektischen Argumentationen von Karl Marx und betont mit diesem, daß globale Relationen als ein organisches Gebilde interpretiert werden müssen⁷.

Von Marx übernimmt Desai dessen historisch-dialektische Forschungsperspektive. Durch die Analyse der Geschichte erhofft sich Desai ein besseres Verständnis der aktuellen Entwicklungen und achtet deshalb auf Parallelen und Ähnlichkeiten zwischen den verschiedenen Zeitabschnitten. Er analysiert ökonomische, gesellschaftliche und politische Entwicklungen der letzten 200 Jahre und kommt zu dem Ergebnis, daß besonders die Wirtschaft mehr oder weniger regelmäßige Zyklen durchläuft. Besonders ökonomische Entwicklungen verlaufen nicht linear, sondern bauen vielmehr aufeinander auf und wiederholen sich in bestimmten Zeitabständen, jedoch auf einer anderen Ebene bzw. in einem veränderten Kontext. In dieser Perspektive versteht er auch die aktuelle Globalisierungsbewegung als eine Fortsetzung bereits durchlaufener Zyklen – sie schließt sich seiner Meinung nach an den ersten Globalisierungszyklus von 1871 bis 1914 an, der ebenfalls durch einen enormen Anstieg an weltwirtschaftlichen Verflechtungen gekennzeichnet war.

Von den Erkenntnissen der geschichtlichen Analysen ausgehend, entwickelt Desai ein allgemeines Verständnis von globalen Relationen. Für ihn ist die Beschreibung der kapitalistischen Weltgesellschaft am zutreffendsten, die globale Entwicklungen als Zyklenbewegung interpretiert, denn auch diese, das hat die historische Analyse gezeigt, müssen als organische Auf- und Abwärtsbewegungen verstanden werden. Globale Wirklichkeit gleicht für ihn einem Organismus, den er als einen sich selbst organisierenden Prozeß versteht, der sowohl konstruktive als auch destruktive Aspekte aufweist. Dieses Verständnis findet sich für Desai in besonders prägnanter Form bei Marx wieder, der überzeugend die organische Sichtweise theoretisch umgesetzt hat. Marx hat insofern frühere Theorien wie die von Hegel weiterentwickelt, als er der kapitalistischen Gesellschaft sowohl fortschrittliche *wie* selbstzerstörerische Elemente zuschreibt: „Marx behandelt den Kapitalismus gleichzeitig als einen enormen Schritt vorwärts, aber auch als ein sich schließlich selbst zerstörendes System.“⁸

Desai übernimmt in seiner Global Governance-Theorie dieses organische Gesellschaftsverständnis von Marx. Globale Relationen sind für ihn dynamisch und können nicht in einem mechanistischen Sinn als ein starrer Motorblock interpretiert werden. Der Welt-Organismus ist außerdem in seiner Entwicklung nicht immer zielgerichtet, vielmehr gibt es konstruktive und destruktive Momente, die sich immer wieder überlappen und teilweise in Zyklen wiederholen. Auch scheinbar unerklärbare Entwicklungssprünge kann ein solcher Organismus vollziehen.

Sowohl die Überlegungen von Rosenau als auch die von Desai sind typisch für Global Governance-Theorien. Sie integrieren dialektische Argumente in ihre Theorien und betonen damit, daß globale Beziehungen letztlich nicht eindeutig beschrieben werden können. Damit kann die Theorie der Last unnötiger Idealisierungen enthoben werden. Globale Strukturen werden dagegen als ein komplexes Beziehungsgeflecht interpretiert, das sich dynamisch ständig weiterentwickelt. Damit ist das analytische Grundraster des Paradigmas skizziert.

Was heißt „Governance“?

Der Begriff „Governance“ impliziert eine Verabschiedung von der hierarchischen Politikform. Deshalb ist von Governance und nicht „Government“ die Rede. Die Welt regieren ohne eine (traditionelle) Regierung – das ist das anvisierte Ziel des Paradigmas. Was Governance dabei genau heißt, zeigen die Umschreibungsversuche des Begriffs in der deutschen Sprache.

Franz Nuscheler, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden in Duisburg, und Dirk Messner, Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, haben das Global Governance-Konzept in den deutschsprachigen Diskurs eingeführt. Sie argumentieren, daß Begriffe wie „weltweite Regierung“ oder „Weltinnenpolitik“ keine angemessenen Übersetzungen von Global Governance sind. Problematisch ist dieser Übersetzungsversuch deshalb, weil er erstens „den Weltstaat voraussetzt und zweitens unterstellt, daß die Welt eine politische Einheit bildet“⁹. Beides kann ihrer Meinung nach aus den empirischen Gegebenheiten jedoch nicht herausgelesen werden. Ein Weltstaat zur politischen Steuerung der Weltgesellschaft wird deshalb vom Global Governance-Paradigma entschieden abgelehnt.

Global Governance wird in Deutschland außerdem immer wieder mit „Weltordnungspolitik“ umschrieben. Aber auch gegenüber diesem Begriff sind die beiden Autoren skeptisch. Er ist für sie zu statisch und intendiert oft indirekt ein politisches Ziel, nämlich die Ordnung der Welt im Sinn eines „hegemonialen Weltordnungskonzepts“¹⁰. Gerade dies aber will die Global Governance-Theorie umgehen. Weltordnungspolitik gibt deshalb nur annäherungsweise das wieder, was Global Governance meint.

Governance wird wohl am besten mit dem Begriff „Steuerung“ im Sinn von wechselseitiger Beeinflussung umschrieben. Zusammenfassend kann folgende Bestimmung des Begriffs „Global Governance“ festgehalten werden: Im Unterschied zu einer staatszentrierten Sichtweise will Global Governance „zu einer umfassenderen Betrachtung aller Regelungsformen sozialer Prozesse“¹¹ gelangen. Global Governance bezeichnet Regelungsversuche, in denen „staatliche und nicht-staatliche Akteure von der lokalen bis zur globalen Ebene“¹² zusammenwirken und sich

daraus ein Relationengeflecht unterschiedlicher Akteure auf und durch verschiedene Ebenen hindurch entwickelt.

Dieses dynamische Relationengeflecht wird von Nuscheler und Messner mit dem Begriff Global Governance-Architektur bezeichnet. Deren Verständnis von Governance impliziert, daß globale Strukturen nur durch ein Mehrebenensystem unter besonderer Berücksichtigung informeller Akteure und Steuerungsmechanismen gesteuert werden kann:

„*Global Governance* beruht auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsfindung. ... Global Governance ist kein Projekt, an dem nur Regierungen oder internationale Organisationen als Instrumente der Staatenwelt beteiligt sind.“¹³

Global Governance meint also eine vernetzte Vielfalt unterschiedlichster Steuerungsformen. Dies schlägt sich auch in der Bandbreite der politischen Forderungen des Paradigmas nieder: Die Stärkung des Völkerrechts wird hier genauso anvisiert wie regionale Kooperationen (z. B. in der Europäischen Union) oder die Förderung von Nichtregierungsorganisationen und die Kooperation von Unternehmen mit der öffentlichen Hand (sogenannten Public-Private-Partnerships). Erst durch eine Mischung aller Formen kann eine auf Kooperation und Konsens ausgerichtete Weltpolitik realisiert werden.

Die in diesem Konzept implizierte Skepsis gegenüber Steuerungs-Allmachtsphantasien und die Betonung informeller Steuerungsmechanismen ist ein zentrales Element des Global Governance-Paradigmas. Von einigen Autoren wird dies sogar noch stärker hervorgehoben. Beispielsweise zieht Desai aus seinem organischen Verständnis sozialer Wirklichkeit noch weitreichendere Konsequenzen als dies Messner und Nuscheler tun. Mit der organischen Weltsicht korrespondiert für ihn eine ökonomische Theorie, welche das freie Spiel der Marktkräfte zuläßt: „Die Theorie des sich selbst organisierenden Prozesses entspricht in der Wirtschaftstheorie der Wettbewerbsidee des Marktes.“¹⁴ Dieser marktwirtschaftliche Wettbewerb kann und darf nicht gesteuert werden:

„In der organischen Sichtweise wird Gesellschaft als ein sich selbst organisierender Prozeß verstanden, den kein einzelner Akteur – weder ein Individuum noch ein Kollektiv – gestalten oder planen kann.“¹⁵

Technologieorientiertes Planungsdenken gehört für Desai in den Bereich des Militärs (ein Paradebeispiel mechanistischen Denkens), das nicht auf die Ökonomie übertragen werden darf. Wirtschaftliche Entwicklungen werden von ihm also als nicht-lineare bzw. nicht planbare, zyklisch sich vollziehende Entwicklungen gedeutet¹⁶.

Global Compact – ein Beispiel für Global Governance

Welche bereits existierende Form globaler Steuerung entspricht nun insgesamt betrachtet dem Global Governance-Paradigma? Der Global Compact ist ein solches praktisches Beispiel aktueller Governance-Formen¹⁷. Transnationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften verpflichten sich in dieser Initiative der Vereinten Nationen, Menschen- und Arbeitsrechte einzuhalten und den Umweltschutz zu fördern. Durch gemeinsamen Dialog wollen die Vereinten Nationen die Beteiligten zum Nachdenken über ihr eigenes globales Verhalten anregen und zur Einhaltung der Grundprinzipien verpflichten:

„Ziel der Initiative ist es, durch das Instrument der Selbstverpflichtung und des gemeinsamen Dialogs, grundlegende Rechte zu stärken. Das zentrale Element des Global Compact ist der konstruktive Wettbewerb zwischen den transnationalen Unternehmen um ‚best practices‘, d.h. um beste Umsetzung von Menschenrechten und Umweltschutz in den Unternehmen.“¹⁸

Reflexion der globalen Auswirkungen des eigenen Verhaltens und eine daraus resultierende Selbstbeschränkung ist hier der zentrale Schalthebel von Global Governance.

Der Global Compact geht also konform mit den Intentionen des Global Governance-Paradigmas. Er will die Eigeninteressen der Akteure nutzen, um diese miteinander zu vernetzen und durch Koordination und Kooperation gemeinsame Wege globalen Handelns aufzuzeigen. Zur kreativen Neugestaltung globaler Politik will es den Aufbau neuer Netzwerke anregen, um im Sinn eines Mehrebenensystems, die verschiedenen Akteure und Ebenen miteinander in Beziehung zu setzen und deren kreatives Steuerungspotential nutzen zu können.

Auch wenn grundsätzlich der Global Compact als ein Global Governance-Mechanismus gedeutet werden kann, so wird die faktische Arbeit dieser Initiative jedoch von Global Governance-Theoretikern nicht nur positiv bewertet. Präzisierungen zur Umsetzung der Prinzipien werden nämlich entgegen der ursprünglichen Intention nur selten ausgearbeitet; auch ist die geringe Zahl der Berichte der transnationalen Unternehmen eher enttäuschend. Darüber hinaus – und dies scheint der gravierendste Kritikpunkt zu sein – wird das dialogische Moment von den Beteiligten nur wenig genutzt¹⁹. Es bleibt deshalb abzuwarten, welche positiven Effekte durch derartige Initiativen für die Gestaltung globaler Relationen in Zukunft wirklich zu erwarten sind²⁰.

Global Governance – eine umfassende Theorie

Ist Global Governance nun leere Worthülse oder erfolgversprechender Ansatz für zukünftiges Regieren? Euphorische Erwartungen werden sich sicherlich nicht erfüllen – das kann vorab festgehalten werden. Global Governance ist kein Rezept zur

schnellen Lösung globaler Probleme. Das kann und will es nicht sein. Global Governance ist eine „große“ Theorie, d. h. eine Theorie, die eine umfassende Perspektive auf das Gesamt globaler Akteure und Relationen eröffnen will. Die Philosophie hat schon immer darauf hingewiesen, daß konkrete politische Probleme nicht durch Teiltheorien erfaßt werden können, sondern daß es dazu immer auch grundlegende Theorien braucht, die das Ganze thematisieren. Natürlich kann man aus der Perspektive solcher Teiltheorien den Global Governance-Theorien vorwerfen, daß sie einzelne Akteure (z. B. Religionsgemeinschaften) oder Perspektiven (z. B. die sozio-kulturelle) vernachlässigen. Dieser Vorwurf ist sicherlich berechtigt.

Aber demgegenüber muß festgehalten werden, daß das Global Governance-Paradigma nicht beansprucht, Detailbeschreibungen aller Teile des globalen Strukturgeflechts zu liefern. Es will vielmehr ein systematisches Raster aufstellen, mit dem globalisierte Welt als Ganzes interpretiert werden kann. Die Stärken des Global Governance-Paradigmas liegen daher weniger in der Entwicklung konkreter politischer Vorschläge. Was es stark macht, ist sein Potential, neue Sichtweisen auf das globale Strukturgeflecht zu erschließen und dabei Relationen hervorzuheben. Das Paradigma zeigt zwar auch einzelne theoretische Lösungswege für globale Probleme auf. Wie diese Wege konkret aussehen, und ob sich empirische Belege für das Paradigma finden lassen, das kann mit dem übergeordneten Paradigma selbst jedoch nicht geklärt werden. Hier stehen Teilanalysen und Überprüfungen noch aus²¹.

Auf einige Gefahren, denen sich das Paradigma stellen muß, soll allerdings abschließend hingewiesen werden. Erstens impliziert das Paradigma ein grundsätzliches geistes- bzw. sozialwissenschaftliches Problem, nämlich eine ambivalente Spannung zwischen theoretischer und praktischer Vernunft. Im Vergleich der Global Governance-Theorien fällt auf, daß einige ausschließlich beschreibend vorgehen, andere wiederum auch normative Elemente in die Theorien integrieren. Wenn es um die Entwicklung von Steuerungsvorschlägen geht, wird Weltgesellschaft natürlich nicht nur beschrieben, sondern auch vor einem bestimmten Wertehorizont politischer Vorschläge bewertet und gewichtet. In vielerlei Hinsicht nehmen die Global Governance-Theorien daher Bezug auf Argumente der philosophisch-ethischen Tradition. Hierbei spielt insbesondere Immanuel Kants Ethik und die Durchbuchstabierung derselben als politische Theorie in der Schrift „Zum Ewigen Frieden“ eine zentrale Rolle²². Nicht immer gelingt den Autoren jedoch eine kohärente Ausführung ihrer Argumente bzw. eine Verknüpfung der beschreibenden und wertenden Ebene.

Die Sozialphilosophie könnte hier hilfreich darin sein, normative Argumente mit einer angemessenen Ethik zu begründen. Die Philosophie steht hier aber auch noch am Anfang, denn meistens waren auch ihre Begründungsverfahren auf Nationalgesellschaften ausgerichtet. Erst in jüngster Zeit änderte sich dies. Beispielsweise wird das Thema Gerechtigkeit von der National- auf die Weltgesellschaft übertragen. Wie Kriterien für eine gerechte Weltgesellschaft aussehen können, ist eine zentrale

Frage der Weiterentwicklung der „Theorie der Gerechtigkeit“ von John Rawls auf die globale Ebene; in eine ähnliche Richtung weisen die Arbeiten von Jürgen Habermas der letzten zehn Jahre²³. Dies könnten Anregungen für die Global Governance-Theorien sein. Grundsätzlich gilt dabei jedoch: In der Metaperspektive gibt es einen systematischen Zusammenhang von theoretischer und praktischer Vernunft, auf der Ebene der konkreten Argumentation ist jedoch ihre kategoriale Differenz ernst zu nehmen, damit die jeweiligen Argumente als solche analysiert und reflektiert werden können.

Eine zweite Gefahr des Paradigmas, die mit diesen normativen Überlegungen zusammenhängt, besteht darin, den Machtaspekt globaler Strukturen zu vernachlässigen. Dem Paradigma wird vorgeworfen, daß es „die gegebenen gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsstrukturen nicht grundsätzlich hinterfragt“²⁴. Weil die Theorien versuchen, neue – auch in ökonomische Denkmuster hinein übertragbare – Steuerungskonzepte zu entwickeln, werden sie selber zum Träger neoliberaler Ideen, so der Vorwurf. Insgesamt betrachtet kann man jedoch festhalten, daß dieser Vorwurf nur bedingt zutrifft. Das Global Governance-Paradigma thematisiert immer wieder und ausdrücklich den Machtaspekt und versucht dabei ein neues Machtverständnis zu entwickeln, das versucht, Macht den heutigen globalen Vergesellschaftungsprozessen angemessen zu thematisieren²⁵. Dabei geht es auch um ein Nachdenken über ein neues Demokratieverständnis, das im globalen Kontext umsetzbar ist. In der Betonung von Kommunikation und Kooperation greifen die Theorien dabei auf Philosophen wie Hannah Arendt oder Jürgen Habermas und deren kommunikatives Machtverständnis zurück. Nur durch ein kooperatives und kommunikatives Miteinander ist Weltpolitik heute sinnvollerweise realisierbar, so die Grundüberzeugung des Paradigmas.

Die Stärken des Global Governance-Konzepts überwiegen die Schwächen aber eindeutig. Eine dieser Stärken des Konzepts ist seine Multidisziplinarität. In den Diskurs bringen unterschiedliche Disziplinen ihren Zugang zur globalisierten Welt ein und machen damit ihre Methoden für andere Disziplinen nutzbar. Die Multidisziplinarität des Paradigmas zielt letztlich darauf ab, den Untersuchungsgegenstand aus einer einseitigen Analyse herauszulösen. Damit greift das Paradigma ein altes Anliegen der Philosophie auf, nämlich die Vernetzungen der Wissenschaften. Zwar büßt das Paradigma damit gleichzeitig seine Einheitlichkeit ein, aber die Multidisziplinarität ist bereichernd und für das Ziel der Theorie – eine umfassende Sichtweise auf globale Relationen zu eröffnen – positiv zu bewerten.

Die größte Stärke des Paradigmas liegt jedoch in der Hervorhebung dynamischer Relationen bei der Beschreibung globaler Strukturen. Mit dem Global Governance-Paradigma können globale Relationen plausibel beschrieben und interpretiert werden. Außerdem kann die Prozeßhaftigkeit und Dynamik des Relationengeflechts angemessen herausgearbeitet werden. Dies entspricht den heutigen Erfahrungen von globaler Wirklichkeit.

Außerdem kann mit dem Global Governance-Paradigma betont werden, daß globale Strukturen nicht in einem mechanischen Sinn gesteuert werden können. Zwar haben manche Global Governance-Ansätze auch einen Hang zu dieser Betrachtungsweise. In der Übersicht über das Gesamt der Modelle ist diese Kritik aber nicht berechtigt. Das Global Governance-Paradigma betont vielmehr, daß globale Strukturen nicht wie eine Maschine technisch gesteuert werden können, sondern daß es eine Mischung unterschiedlicher Steuerungsformen braucht, welche möglichst viele Akteure durch alle Ebenen hindurch in die Gestaltung der Weltpolitik integrieren. Ein Machbarkeitsdenken, das politisches oder rechtliches Handeln überschätzt, und das in der Philosophie des 20. Jahrhunderts von Edmund Husserl bis Richard Rorty scharf kritisiert wurde, wird damit also zurückgewiesen. In der Formulierung Theodor W. Adornos soll damit eine rational-technischen Beherrschbarkeit globaler Strukturen nach dem Modell des Odysseus umgangen und stattdessen das kreative Potential neuer Steuerungsmechanismen in den Vordergrund gestellt werden.

Dies entspricht globalisierter Realität. Einige Beispiele seien hier genannt: Es werden neue Organisationen wie beispielsweise die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet, um globales Wirtschaften gemäß dem Governance-Paradigma zu strukturieren²⁶, Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) oder Nichtregierungsorganisationen werden zur Konfliktprävention im formellen wie im informellen Bereich eingesetzt, und schließlich gründen sich neue Netzwerke, wie etwa transkulturelle Frauennetzwerke, die zum Ziel haben, gemeinsam die Diskriminierung von Frauen weltweit abzubauen.

Das Global Governance-Paradigma kann diese Formen globaler Realität plausibel beschreiben und erklären. Natürlich können Weltprobleme damit nicht eindeutig und schnell gelöst werden, wie das sowohl neoliberale Befürworter als auch die Kritiker der Globalisierung immer wieder glauben machen wollen. Sicherlich gibt das Global Governance-Paradigma zwar noch keine umfassende Antwort darauf, wie das Demokratie- und Legitimationsdefizit, das sich bei der Gestaltung globaler Strukturen nach den Vorgaben des Paradigmas stellt, adäquat ausgeglichen werden kann. Es braucht Zeit und Phantasie, bis angemessene Governance-Formen und damit eine kosmopolitische Demokratie entwickelt und effektiv installiert sind. Das Global Governance-Paradigma aber ist ein Schritt auf diesem Weg und stellt sich dabei der philosophischen Herausforderung, Relationen auch im sozialwissenschaftlichen Diskurs angemessen zu verarbeiten.

ANMERKUNGEN

¹ Dies gilt nicht nur für die Sozialwissenschaften, sondern auch in besonderem Maß für philosophische Theorien. Im Anschluß an die Philosophie E. Husserls und M. Heideggers findet beispielsweise die Kategorie der Relation heute eine immer stärkere Bedeutung im philosophischen Diskurs, sowohl in der analytischen als auch in der kontinentalen europäischen Philosophie.

² 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 internationale Entwicklungsfragen 1992 eine internationale Kommission führender Wissenschaftler und Politiker gegründet, die sich mit Fragen globaler Steuerung beschäftigt. Nach einem ersten umfassenden Bericht der Kommission – *Nachbarn in Einer Welt*, hg. v. Commission on Global Governance und Stiftung Entwicklung und Frieden (Bonn 1995) – folgten weitere Veröffentlichungen anderer Institutionen, z. B. von der Gruppe von Lissabon, *Grenzen des Wettbewerbs* (München 1997).

³ Vgl. E.-O. Czempel u. J. Rosenau, *Governance without government. Order and Change in world politics* (Cambridge 1992).

⁴ D. Messner, *Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?* (Duisburg 2002) 9.

⁵ Rosenaus Kategorie der Autoritätssphären ist nicht die einzige, die innerhalb des Global Governance-Diskurses entwickelt wurde, um die Grundbausteine globaler Relationen zu beschreiben. Innerhalb des soziologischen Diskurses in Deutschland entwickelte beispielsweise H. Willke (Soziologe in Bielefeld) ausgehend von N. Luhmann eine Theorie der lateralen Weltsysteme und eröffnet damit eine systemtheoretische Perspektive auf Weltgesellschaft: vgl. H. Willke, *Atopia. Studien zur atopischen Gesellschaft* (Frankfurt 2001).

⁶ Vgl. J. Rosenau, *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world* (Cambridge 1997).

⁷ Vgl. besonders M. Desai, *Marx's Revenge. The Resurgence of Capitalism and the Death of Statist Socialism* (London 2002).

⁸ Ebd. 35 (Übersetzung durch Verfasser).

⁹ D. Messner u. F. Nuscheler, *Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, in: *Frieden machen*, hg. v. D. Senghaas (Frankfurt 1997) 341.

¹⁰ Ebd.

¹¹ H. Mürle, *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen* (Duisburg 1998) 5.

¹² Messner u. Nuscheler (A. 9) 342.

¹³ Dies., *Das Konzept Global Governance. Stand u. Perspektiven* (Duisburg 2003) 15 f.

¹⁴ M. Desai, *Globalisation: Neither Ideology nor Utopia*, in: *Cambridge Review of International Affairs* 14 (2000) 3 (Übersetzung durch Verfasser).

¹⁵ Ebd. (Übersetzung durch Verfasser).

¹⁶ Die unterschiedlichen Konnotationen von Global Governance bei Messner/Nuscheler und Desai spiegeln sehr eindrücklich die unterschiedlichen Traditionen angelsächsischen und kontinentalen europäischen Denkens wider. F. A. Hayek beschreibt diesen Unterschied sehr treffend, indem er zwei Traditionslinien politischen Denkens in Europa gegenüberstellt: die französische und die britische. Während die französische Linie auf Autoren wie R. Descartes und J.-J. Rousseau zurückgreift und im Sinn eines Vertragsdenkens eine rationale Ordnung der Gesellschaft planend herstellen will, basiert die britische Tradition auf Theoretikern wie D. Hume und A. Smith und betont den unsystematischen, spontanen und selbstorganisierenden Charakter gesellschaftlicher Entwicklungen: vgl. F. A. Hayek, *The constitution of liberty* (London 1999) 54–70. Diese Spannung spiegelt sich auch in den unterschiedlichen Ansätzen des Global Governance-Paradigmas wider.

¹⁷ Vgl. www.unglobalcompact.org.

¹⁸ M. Fleck, *Steuerung globaler Strukturen. Global Compact als Kooperation zwischen transnationalen Unternehmen mit den Vereinten Nationen*, in dieser Zs. 220 (2002) 147–158, 150 f.

¹⁹ Vgl. B. Hamm, *Public-Private Partnership u. der Global Compact der Vereinten Nationen* (Duisburg 2000) 31 ff.

²⁰ Vgl. für eine genauere Analyse des Global Compact die sehr lesenswerte Darstellung und Reflexion: *Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltstandards bei multinationalen Unternehmen. Vom Global Compact und anderen Initiativen zu Global Governance?*, hg. v. A. Fonari (München 2004).

²¹ Sie werden insbesondere von Nuscheler u. Messner auch als eine notwendige Weiterentwicklung des Paradigmas gefordert; vgl. Messner u. Nuscheler (A. 13) 28 f.

²² Vgl. das paradigmatische Bekenntnis von Nuscheler und Messner zu Kants Idee der Staatenföderation: „Kants Vision der Staatenwelt als einer Föderation freier Republiken bleibt unseres Erachtens eine richtungsweisende Vision.“ D. Messner u. F. Nuscheler, Politik in der Global Governance-Architektur, in: Global Change – Globaler Wandel. Ursachenkomplexe u. Lösungsansätze, hg. v. R. Kreibich u. U. Simonis (Berlin 2000) 175.

²³ Vgl. beispielsweise die Arbeiten des Rawls-Schülers T. Pogge, Kosmopolitanismus u. Souveränität, in: Weltstaat oder Staatenwelt? Für u. wider die Idee einer Weltrepublik, hg. v. M. Lutz-Bachmann u. J. Bohmann (Frankfurt 2002) 125–171, oder J. Habermas, Postnationale Konstellation. Politische Essays (Frankfurt 1998).

²⁴ U. Brand u. a., Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? (Münster 2000) 144.

²⁵ Vgl. die Überlegungen von Czempel zur wachsenden Bedeutung einer strukturellen, auf Konsens ausgerichteten Macht: E. –O. Czempel, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert (München 1999).

²⁶ Jedoch werden die Entwicklungen in der WTO vor den Grundannahmen des Paradigmas nicht unkritisch gesehen. Im Gegenteil wird eine Weiterentwicklung der WTO für dringend notwendig erachtet. Messner und Nuscheler formulieren hierfür ein großes Bündel von Reformforderungen: „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.“ D. Messner u. F. Nuscheler, Reformfelder zur Weiterentwicklung des internationalen Systems. Global Governance als Königsweg?, in: Nord-Süd aktuell Nr. 3/2003, 434–436.