

DIRK MESSNER

Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik

Die aktuellen Globalisierungsprozesse implizieren eine Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen, die fast alle Gesellschaften, Staaten, Organisationen, Akteursgruppen und Individuen – freilich mit unterschiedlichem Tiefgang – in ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten verwickeln. Handlungsspielräume von Individuen, die Reichweite nationalstaatlicher Politik, Lebenswelten, soziale Ordnungsmuster und die Tiefenstrukturen von Gesellschaften verändern sich nachhaltig. Globalisierung ist also keineswegs nur ein ökonomisches Phänomen. Auch politische, sozial, kulturelle und ökologische Prozesse haben zunehmend grenzüberschreitende Dimensionen (Altvater/Mahnkopf 1996).

Globalisierung ist ein räumliches Phänomen. Lokale, regionale, nationale und globale Räume werden immer enger und auf neue Art und Weise miteinander verwoben. Regionale Integrationsprojekte von Ländergruppen schieben sich zwischen die Nationalstaaten und die globale Ebene. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aktivitäten ordnen sich entlang des Kontinuums von den lokalen zu den globalen Räumen und Handlungsebenen neu. Handlungsketten sind über unterschiedliche Ebenen hinweg immer dichter miteinander vernetzt. Lokal-multilaterale, inter- und intraregionale oder auch transkontinentale Interaktionsmuster entstehen zwischen Unternehmen, staatlichen Institutionen, Nicht-Regierungsorganisationen, Universitäten, Individuen. Weit entfernte Ereignisse wirken auf lokale Entwicklungen zurück und vice versa.

Globalisierung hat eine zeitliche Dimension. Informationen, Wissen, Kapital, Waren und auch Menschen sind in immer kürzerer Zeit rund um den Globus zu transportieren. Aktivitäten, Entscheidungen oder auch Unterlassungen in einer Ecke der Welt wirken sich daher mit immer geringerer Zeitverschiebung oft sogar auf alltägliches Handeln am anderen Ende der Erde aus.

Globalisierung ist durch dichte kausale Interdependenzketten zwischen unterschiedlichen globalen Trends charakterisiert. Das läßt sich am Beispiel des globalen Syndroms Wachstum-Energieeinsatz-Umweltschutz-Arbeitslosigkeit-Entwicklungsländer skizzieren: Wachstum stößt global an Grenzen, Energieeinsatz und Umweltschutz wirken gegenläufig, Wachstumsminderung in den Industrieländern steigert Arbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit in den Industrieländern verschlechtert Exportchancen von Entwicklungsländern, bahnbrechende Rationalisierungserfolge in den OECD-Ländern schmälern die Chance für Aufholprozesse in Entwicklungs- und Transformationsländern, das Ausbleiben von Innovation verschlechtert die Chancen auf eine ökologische Effizienzrevolution – » ... und langfristig ist alles ganz anders als in der Kurzfristperspektive« (Krupp 1997, 97). Wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Bevölkerungswachstum, Umwelt und technologische Innovationen wirken auf spezifische Art und Weise aufeinander ein. Krieg und Frieden können von sozialen Entwicklungen, Umweltverwerfungen oder fehlender politischer Steuerung komplexer Probleme mit grenzüberschreitenden Wirkungen abhängen.

Mit der Globalisierung verbinden sich vielfältige Chancen, z. B. für Entwicklungsländer, denen es gelingt, sich aktiv in die Weltwirtschaft einzuordnen. Immerhin waren die dynamischsten Ökonomien der vergangenen drei Dekaden diejenigen, die sich gezielt in Richtung Weltwirtschaft entwickelt haben. Die weltweiten Interdependenzen und wechselseitigen Abhängigkeiten können auch ein höheres Maß an Kooperation in der Weltgesellschaft begünstigen. Und nicht zuletzt eröffnen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien vielen Akteuren einen raschen Zugriff auf international verfügbares Wissen und internationale Vernetzungsmöglichkeiten, die bisher von den weltweiten Kommunikationsströmen weitgehend abgeschnitten waren; dies gilt gleichermaßen

für staatliche Institutionen, Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen und Wissenschaftler aus vielen Ländern des Südens sowie des Ostens.

Die Globalisierung wirft aber auch viele neue und komplexe Fragen auf, die die Zukunft der Politik betreffen:

- ▶ *Regierbarkeit*: Wenn es richtig ist, daß die Welt den Nationalstaaten zu entgleiten droht und »driftet«, wie Dieter Senghaas schreibt, dann stellt sich die Frage nach der politischen Gestaltbarkeit der Globalisierung und damit das »Problem der Regierbarkeit der Welt«, wie der israelische Sozialwissenschaftler Dror in einem Bericht an den Club of Rome Anfang der 90er Jahre formulierte.
- ▶ *Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft*: Insbesondere stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer institutionellen Einbettung der Weltwirtschaft. Gerade vor dem Hintergrund der Asienkrise und den Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten beschäftigen sich nun auch Organisationen (wie der IWF, die OECD, die BIZ u. a.) mit Ansätzen zur Regulierung der globalen Ökonomie, die bis vor kurzem, mit Verweis auf die prinzipielle Allokationseffizienz des Marktes, jedes Nachdenken über notwendige Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft als »altes Denken« zurückgewiesen haben.
- ▶ *Überforderung der sozialen Integrationsmechanismen der Gesellschaften*: Ralf Dahrendorf warnt in einem Aufsatz in DIE ZEIT im Februar 1998 vor einer »wilden und erbarmungslosen Globalisierung«, die nur den Gesetzen der Konkurrenz folgt und daher in vielen Ländern zu einem Ausschluß »einer beträchtlichen Zahl von Menschen« aus der Gesellschaft führen könnte. Dies hieße aber, so Dahrendorf, »daß eine solche Gesellschaft nicht mehr überzeugend verlangen kann, daß ihre Mitglieder sich an Recht und Ordnung halten« – sich verschärfende innergesellschaftliche Konflikte und die Gefährdung des sozialen Zusammenhalts wären die Folge. Peter D. Sutherland, von 1993–1995 Generaldirektor des GATT, argumentiert in die gleiche Richtung. Nimmt man diese Warnungen von Beobachtern ernst, die nicht zu den notorischen Kassandrarufern ihrer Zunft gehören, stellt sich die Frage nach dem Primat der Politik gegenüber eigendynamischen Gesetzmäßigkeiten des

Marktes sowie nach Institutionen zur Gestaltung der Globalisierung und Ansätzen, um nationale Gesellschaften und Institutionensysteme im Norden, Süden und Osten auf die neuen Herausforderungen vorzubereiten. Gelingt es nicht, die legitimatorische Basis der Weltmarktwirtschaft abzusichern und zu verbreitern, drohen massive soziale Konflikte in und zwischen den Gesellschaften und eine schleichende Erosion der Demokratie (Kaiser 1998).

Unsere Gesellschaften operieren mit Institutionen, die den neuen Realitäten von Globalisierung und Informationsrevolution nicht mehr gewachsen sind. Daher rührt die vermeintliche Ohnmacht der Politik. Will die Politik die Initiative wiedergewinnen und zunehmendes Politikversagen verhindern, muß sie ihre Instrumente und Institutionen anpassen. Richard Haas, einer der profiliertesten Wissenschaftler des Washingtoner Brookings Instituts, hält vor diesem Hintergrund die Schaffung von Institutionen für den Umgang mit der Globalisierung für »die derzeit größte intellektuelle Herausforderung der Welt«.

Globalisierung ist ein komplexes Phänomen, das vielfältige Problemlagen hervorbringt, auf die differenzierte Antworten gefunden werden müssen. Sechs Problemdiimensionen lassen sich unterscheiden (Messner 1998, 33 ff.):

- ▶ Globale Güter (Schutz des internationalen Klimas, der Biodiversität, der Ozonschicht; Stabilität des internationalen Finanzsystems etc.)
- ▶ Grenzüberschreitende Probleme (Migration, Verschmutzung der Meere, saurer Regen, Korruption)
- ▶ Globale Phänomene (Mega-Städte, Krise hierarchischer Großorganisationen, Beschäftigungskrisen etc.)
- ▶ Globale Interdependenzen (z. B. Wirtschaftskrisen – Verelendungsprozesse – Migration; Welthandel – Transport – ökologische Kosten der Mobilität)
- ▶ Systemwettbewerb (Steuersenkungswettläufe, Kostenwettbewerb zwischen Sozial- und Umweltregulierungssystemen)
- ▶ Komplexität der Global-Governance-Architektur (Demokratie- und Legitimationsdefizite, Koordinationsprobleme der Mehrebenenpolitik, Blockaden durch asymmetrische Machtstrukturen).

Die Rückständigkeit der politischen Strukturen

Die »Krise der Politik« ist nicht der Globalisierung an sich geschuldet, sondern der Organisation der Politik. Weltwirtschaft und -gesellschaft haben sich in den vergangenen zwei Dekaden nachhaltig verändert, die Institutionen der Politik sind nicht »nachgewachsen«; ihr Beharrungsvermögen ist (zu) groß; es mangelt an institutionellen und politischen Innovationen. Die Weltgesellschaft ist in diesem Sinne »untersteuert«, institutionell unter- bzw. fehlentwickelt:

Die Kluft zwischen der internationalisierten Ökonomie, globalen Umweltgefährdungen, grenzüberschreitenden Problemen (wie Migration, Kriminalität, Wald- und Artensterben) auf der einen Seite und der weitgehend territorialstaatlichen Fixierung des politischen Handelns auf der anderen Seite wächst (Reinicke 1998). Konstitutive Koordinaten unseres politischen Denkens werden von der Realität in Frage gestellt oder überholt:

- ▶ Während innen- und außenpolitisch orientierte politische Institutionen klar voneinander getrennt sind und zwei unterschiedlichen politischen »Communities« angehören, verschwimmen de facto die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik, weil Probleme zunehmend grenzüberschreitenden, nicht selten gar globalen Charakter haben: das Problem von Steuersenkungswettläufen infolge des Standortwettbewerbs und das Problem der Besteuerung von Kapitaleinkommen (mit der Folge einer schrumpfenden Steuerbasis in vielen Ländern) aufgrund der Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte, betrifft unmittelbar die nationale Fiskalpolitik, innerstaatliche Sozialbeziehungen und zugleich das Verhältnis zu anderen Gesellschaften; lokale und nationale Umweltprobleme haben oft grenzüberschreitende Wirkungen oder »externe« Ursachen; Fragen des innergesellschaftlichen sozialen Ausgleichs sind mit Interessenkonflikten verweben, die sich z. B. aus internationalen Entwicklungsdisparitäten ergeben (Stichworte: Sozial- und Umweltdumping im Welthandel, Brock 1997). Angesichts dieser Trends stellt auch die in der Wissenschaft noch dominante Trennung in Innenpolitik und Außenbeziehungen einen analytischen Hemmschuh dar. Althergebrachte Begrifflichkeiten und Interpretationsmuster, durch die »die Welt«

wahrgenommen wird, aber auch institutionelle Arrangements, die die Richtung der Politik bestimmen, werden durch die Dynamik von Globalisierung, Technologie und weltweiten Märkten entwertet.

- ▶ Welt- und grenzüberschreitende Probleme sind nur durch ein Mehr an internationaler Kooperation lösbar. Wir leben in einem System geteilter Souveränitäten – die Möglichkeiten von Nationalstaaten, die drängenden Zukunftsfragen im Alleingang zu bewältigen, sind begrenzt (Messner/Nuscheler 1997). Das traditionelle Verständnis von »nationaler Souveränität« und eine zu enge Definition »nationaler Interessen« führen angesichts der internationalen Interdependenzbeziehungen in politische Sackgassen und zu Politikversagen (Camilleri/Falk 1992): Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten sind internationale Kooperation, selektiver Souveränitätsverzicht und internationaler Lastenausgleich unabdingbar.
- ▶ Auch das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten bedarf einer Anpassung an die neuen Verhältnisse zunehmender internationaler Interdependenz. Zum Schutz der Menschenrechte, zur Eindämmung von Bürgerkriegen, zur Bekämpfung internationaler Umweltkrisen, zur Verfolgung von Völkermord, zur Kontrolle der Einhaltung internationaler Vereinbarungen müssen international verbindliche Regelwerke und Monitoringsysteme als Grundlage für neue Formen »wechselseitiger Einmischung« (natürlich auch in die Angelegenheiten der Industrieländer, z. B. hinsichtlich der Umsetzung von CO₂-Reduktionen) geschaffen werden (Debiel/Nuscheler 1997).

Nationale Binnenlogiken müssen angesichts der sich verdichtenden internationalen Interdependenzen immer wieder zugunsten längerfristiger Globalaspekte aufgebrochen werden. Gesellschaften, die diesen neuen Anforderungen nicht gerecht werden, werden mittel- und langfristig zu den Verlierern der Globalisierung gehören.

Die internationalen Organisationen sind (abgesehen von den Bretton Woods Institutionen und der WTO) eher schwache und wenig handlungsmächtige Akteure oder den neuen Herausforderungen nicht gewachsen (wie z. B. der IWF den volatilen internationalen Finanzmärkten). Die Vereinten Nationen konnten ihre Rolle in der Welt-

politik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht ausbauen. Deutlich wurde in den letzten Jahren aber auch, daß die UN keine »Schaltzentrale für Global Governance« sein können, sondern eher eine »Plattform für Weltforen« und internationale Vermittlungsaufgaben.

Zudem erleben wir eine Krise des Multilateralismus, insbesondere in den USA, aber auch in Europa. Daß multilaterale Kooperation (auch und gerade infolge nationalstaatlicher Engstirnigkeiten) kompliziert und oft langwierig ist, kann nicht von der Hand gewiesen werden; daß es in vielen Problemfelder zu ihr keine tragfähige Alternative gibt, wird oft übersehen.

Der Abstand zwischen Arm und Reich in der Welt wächst – trotz erfolgreicher Aufholprozesse einiger Schwellenländer – weiter (Fues 1997, Siebold 1997). Die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit sinken weltweit, von sich vertiefender kooperativer Zusammenarbeit der OECD-Länder mit dem „Rest der Welt“ kann nicht die Rede sein. Der Nord-Süd-Dialog wird von den Industrieländern seit Mitte der 80er Jahre vernachlässigt; die Zusammenarbeit mit dem Osten hat die Länder dort zu klassischen Hilfsempfängern degradiert. Sie sind zu Experimentierfeldern für Heerscharen westlicher Experten geworden. Dies sind keine guten Voraussetzungen, um die Kooperationswilligkeit der schwächeren Länder zu stärken und zukünftig Weltprobleme durch sich verdichtende internationale Kooperation zu lösen sowie den Globalisierungsprozeß politisch zu gestalten. Aus der Sicht von Entwicklungs- und Transformationsländern klingt »Global Governance« oft wie eine Bedrohung, die auf die institutionelle Absicherung der hegemonialen Macht der Industrieländer und Problemlösung zu Lasten der Entwicklungsregionen abzielt. Ohne Kooperation mit dem Süden sind jedoch viele Weltprobleme (Klima, Ozon, Biodiversität, Migration) auf Dauer nicht lösbar. Erfolgreiche Entwicklungszusammenarbeit globaler Lastenausgleich sind wichtige Dimensionen von Global Governance und zugleich der Humus für die Herausbildung tragfähiger Formen internationaler Kooperation zwischen de facto ungleichen Partnern.

Vor dem skizzierten Hintergrund muß Fred Bergsten, dem Direktor des Washingtoner Institute for International Economics, Recht gegeben werden, der für den Ausbau eines globalen Multi-

lateralismus eintritt und verlässliche globale Regeln vor allem auf den Gebieten der Währungspolitik, der Direktinvestitionen, des Kapitaltransfers, des Wettbewerbs, des Umweltschutzes, der Arbeitsstandards und der Korruptionsbekämpfung anmahnt. Hinzuzufügen wäre, daß auch der Harmonisierung regionaler Regelsysteme in den genannten Problemfeldern große Bedeutung zukommt. Auf die internationale Agenda gehört ein neues Bretton Woods, das die tiefgreifenden Herausforderungen annimmt und eine lange Tagesordnung abzuarbeiten hätte. Ziel muß eine »zweite Transformation« des Kapitalismus sein, um nach der Zähmung der nationalen Marktwirtschaften durch die Rechts- und Wohlfahrtsstaaten eine neue, diesmal globale institutionelle Einbettung der Weltmarktwirtschaft durchzusetzen. Die Suche nach einer tragfähigen Global-Governance-Architektur wird zu einer entscheidenden Herausforderung für das 21. Jahrhundert.

Es gibt natürlich längst einige Elemente von »Global Governance«, wie z. B. das System der internationalen Organisationen; das Krisenmanagement angesichts der Währungs- und Finanzkrisen in Asien und in Rußland; die Weltkonferenzen der 90er Jahre zu nachhaltiger Entwicklung, Bevölkerung, Menschenrechten, etc.; einige Fortschritte im Umweltbereich durch die Herausbildung völkerrechtsverbindlicher Regime (Montrealer Protokoll, Klimavereinbarungen von Kyoto).

Aber es gibt drei wichtige Gründe dafür, daß diese Elemente nicht ausreichen, um die Zukunftsaufgaben der Weltgesellschaft anzugehen:

1. *Hegemoniale Politik versus kooperative Weltordnung*: Global Governance ist nur als kooperatives Projekt aussichtsreich. Dies setzt voraus, daß die handlungsmächtigsten Länder der Welt ihre traditionelle Interessenpolitik überdenken (Nuscheler 1998). Insbesondere in den USA gibt es einen einflußreichen außenpolitischen Flügel, der die Schwächung der multilateralen Organisationen betreibt und zur Lösung von Weltproblemen nur dann beizutragen gewillt ist, wenn dies zu amerikanischen Bedingungen geschieht (Brzezinski 1997). Die USA präsentierte sich auf der New Yorker Rio-Nachfolgekonferenz im Sommer 1997 und auch auf der Klimakonferenz in Kyoto in der hegemonialen Pose der einzig verbliebenen Weltmacht und erschwerte den Einstieg in eine ko-

operative »Weltumweltpolitik« (Simonis). Weitere wichtige globale Regelwerke versucht die USA zu verhindern: z. B. die von 161 Staaten unterzeichnete Konvention zum Verbot von Antipersonenminen oder die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes. Auch die EU fördert mit ihrer antiquierten Landwirtschaftspolitik, die vielen Entwicklungsländern ökonomisch nachhaltig schadet, nicht gerade den Geist internationalen Kooperationsmanagements. Dabei verfügt die EU über das Potential zu einem »weltpolitischen Schwergewicht« – und Global Governance braucht „global leadership“. Ein richtiger Schritt wäre es, den G-8-Club der sieben mächtigsten Industrieländer (plus Rußland), in ein Global-15-Forum zu überführen, in das auch wichtige Partner zur Lösung der Weltprobleme aus den Entwicklungsregionen zu integrieren wären (z. B. China, Indien, Brasilien, Südafrika; kleinere Länder mit Vorbildcharakter wie Costa Rica). Allerdings hätte auch diese Ausweitung wenig Sinn, wenn sie nur die zu Medienereignissen verkommenen Treffen der G-8 unter einem anderen Dach reproduzieren würde, statt eine Institution zur Koordination und Bündelung von Politiken zu schaffen.

2. *Blinde Flecken der internationalen Politik:* Internationales Krisenmanagement funktioniert bisher vor allem dann, wenn die Interessen wichtiger »global player« unmittelbar bedroht sind: Die Stabilisierung der asiatischen Ökonomien ist für das Weltwirtschaftsgefüge und die internationalen Banken von großer Bedeutung; hier wird rasch gehandelt und sehr viel Geld mobilisiert, um eine Ausbreitung der Krise zu verhindern. Andere drängende Zukunftsprobleme ganzer Weltregionen werden hingegen mit deutlich weniger Nachdruck angegangen: Die Verhandlungen über die Entschuldung der ärmsten Entwicklungsländer, in denen es um vergleichsweise geringe finanzielle Volumina geht, dauern schon über zehn Jahre an; die Mittel für die Bekämpfung weltweiter Armut sinken tendenziell. Die Logik dieser Entwicklung: Afrika (um ein Beispiel zu wählen) ist für die Industrieländer unwichtig und uninteressant – solange von ihnen keine unmittelbaren Krisen ausgehen. Diese selektiven Formen von Global Governance sind nicht nur aus normativen Gründen der Fairneß fragwürdig; sie sind vor allem auch der Herausbildung einer umfassenden globalen Kooperationskultur in der Weltgesellschaft abträglich und

unterminieren die Bereitschaft der schwächeren Länder zur Zusammenarbeit – und damit in längerer Perspektive die Chancen auf die dauerhafte Bewältigung von Weltproblemen (z.B. im Umweltbereich). Die skizzierten blinden Flecken verweisen auch auf die Grenzen einer Strategie ausschließlich deliberativer Politik im internationalen System, die einseitig auf die Selbstorganisation und Langfristorientierung der »global player« vertraut (Fuhr 1998). Wie ein Nationalstaat, kann sich auch die Weltgesellschaft nicht ausschließlich auf den »good will« der handlungsmächtigsten Akteure verlassen. Verbindliche Ordnungssysteme und Regelwerke waren eine wesentliche Grundlage der Zivilisierung von nationalen Zivilisierung von nationalen Gesellschaften; nichts spricht dafür, daß man in einer immer interdependenten Weltgesellschaft auf sie verzichten könnte.

3. *Krisenmanagement statt »global policy«:* Bisher findet auf internationaler Ebene vor allem Krisenmanagement statt, z.B. zur Bekämpfung der Finanzkrise in Asien oder zur Eindämmung der Massenmorde in Somalia und Bosnien. Präventive und institutionalisierte Problemlösungen – also die langfristig orientierte Gestaltung von Entwicklungsprozessen und Strukturbildung – sind die Ausnahme. In einer globalisierten Welt sind globale Probleme jedoch keine Ausnahmefälle oder temporäre Erscheinungen mehr, sondern der Normalzustand, auf den allerdings noch keine ausreichenden institutionellen Antworten gegeben werden. »Global public policy« (Reinicke 1998) wird zu einer Daueraufgabe – vergleichbar der Bildungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitik in den nationalen Gesellschaften. Udo Ernst Simonis hat in seinen Arbeiten zur »Weltumweltpolitik« auf diesen Sachverhalt aufmerksam gemacht (Simonis 1998, Biermann / Simonis 1998).

Vier Dimensionen von Global Governance

Der Globalisierungsprozeß wirft Probleme auf, die über die klassische Außenpolitik weit hinausreichen. Er zwingt dazu, das Verhältnis zwischen »Innen-« und »Außenpolitik« grundlegend zu überdenken. Er stellt zudem neue Anforderungen an die nationalstaatliche Politik. Für das neue Feld der Global Governance gibt es bisher keine trag-

fähigen institutionellen Strukturen und auch kein etabliertes Leitbild (Mürle 1998). Internationales Krisenmanagement nach ad-hoc-Manier ist die Folge. Für die Herausbildung eines Systems von Global Governance sind vier wesentliche Dimensionen zu beachten.

Erste Herausforderung: Ausbau des globalen Ordnungsrahmens

»Wir dürfen die ökonomische Zukunft der Welt nicht dem Autopiloten überlassen«, sagt Peter Sutherland, ehemaliger Präsident des GATT Sekretariats (epd-Entwicklungspolitik, Nr. 7/98, S. 4). Märkte bedürfen eines Ordnungsrahmens, um ihre produktiven Kräfte entfalten zu können und diese in den Dienst einer sozialen und ökologisch verträglichen Entwicklung zu stellen (Nowotny 1997, Lafontaine/Müller 1998, Desai 1998). Ohne Ordnungspolitik löst der Marktwettbewerb soziale und ökologische Unterbietungswettläufe aus. Diese Zusammenhänge galten für nationale Volkswirtschaften – und sie gelten nun im Zeitalter der globalen Ökonomie auch auf internationaler Ebene.

Die Welthandelsordnung stellt ein erstes Element einer solchen Weltordnung dar. Sie muß dringend durch eine internationale Wettbewerbsordnung ergänzt und eine leistungsfähige Weltwährungs- und Finanzordnung erweitert werden. Zudem muß der Aufbau einer Weltsozialordnung anvisiert werden, die durch einen internationalen Lastenausgleich die Risiken zu verringern versucht, die aus wachsendem Wohlstandsgefälle und der Marginalisierung ganzer Weltregionen resultieren. Der Aufbau einer Weltumweltordnung ist die fünfte Säule der Weltordnungspolitik.

Zur Gestaltung der skizzierten globalen Rahmenbedingungen bedarf es am Ende des 20. Jahrhunderts und unter den Bedingungen einer immer enger vernetzten Welt einer Neuerfindung des Bretton-Woods-Systems. In diesem Kontext stellt sich die Frage nach Politikwettbewerb und Politikkoordination (Nowotny 1997). Auf der einen Seite steht ein System, das die Staaten in einem Standortwettbewerb ohne ordnungspolitischen Rahmen gegeneinander antreten läßt und soziale, umwelt- und steuerpolitische zuläßt. Das andere Modell verbindet ökonomischen und auch politischen Wettbewerb um die besten Lösungen

(»competitive cooperation«) mit internationalen Koordinierungsmaßnahmen, grenzüberschreitender Kooperation sowie globalen und regionalen ordnungspolitischen Grund- und Mindestnormen. Nicht nur der Markt ist ein innovatives »Entdeckungsverfahren« (Hayek), auch politische Mechanismen der Kooperation tragen zur Steigerung gesellschaftlicher Problemlösungsfähigkeit bei.

Sicher ist: Die »Neuerfindung von Bretton Woods« kann sich nicht in der Schaffung hierarchischer »Weltumweltbehörden«, »Weltwettbewerbsbehörden« usw. erschöpfen. Eine solch zentralistische Global-Governance-Architektur wäre der Komplexität der Weltprobleme nicht gewachsen. Vielmehr werden weltweite, grenzüberschreitende Ordnungsnetze entstehen: Globale Mindestnormen werden durch gemeinsame Ordnungsrahmen in den Weltregionen (z. B. in der EU) ergänzt, konkretisiert, verschärft, der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Länder angepaßt. Global vereinbarte (Umwelt-, Sozial-, usw.) Standards werden von Fall zu Fall von nationalen, regionalen oder auch internationalen Organisationen überwacht. Nationalstaaten werden zunehmend gegenüber supranationalen Akteuren informations- und rechenschaftspflichtig. International vereinbarte Aktionspläne müssen in der Regel auf nationaler Ebene, oft von lokalen Akteuren oder auch im Rahmen internationaler Kooperation (z. B. joint implementation) umgesetzt werden. Lokal und international agierende Nicht-Regierungsorganisationen tragen zur demokratischen Kontrolle und Transparenz bei (Messner 1996).

Banken, multinationale Unternehmen und andere private Akteure müssen in diesen Prozeß der globalen Politikgestaltung einbezogen werden. Ohne ihr Wissen über Wirkungszusammenhänge und technologische Entwicklungsdynamiken sowie ihr organisatorisch-technologisches Potential können staatliche Institutionen den jeweiligen Trends (z. B. auf den internationalen Finanzmärkten) immer nur nachhinken. Die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren darf natürlich nicht auf eine »Privatisierung der Politik« zugunsten handlungsmächtiger Akteure hinauslaufen. Bedeutend ist es, zu erkennen, daß öffentliche Akteure auch weiterhin über Verhandlungsmacht gegenüber privaten Unternehmen verfügen. Produktion, Handel und Finanztransaktionen sind keinesfalls sozial voraussetzungslos. Staatliche hergestellte Ordnung, poli-

tische Stabilität, Rechtssicherheit, Schutz von Eigentumsrechten, öffentliche Infrastrukturen und leistungsfähige Mesoinstitutionen (Eßer et al. 1996, Messner 1995) sind nicht nur nebensächliche Produktionsfaktoren, sondern ebenso bedeutend wie Arbeit, Wissen und Kapital (Bornschiefer 1998).

Beispiele, die die Richtung andeuten, gibt es bereits: das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht; der Kyoto-Prozeß zur Klimapolitik (Simonis 1998, Biermann/Simonis 1998); die zunächst von der G-7 initiierte, aber dann von vielen anderen Regierungen ebenfalls unterstützte »Financial Action Task Force«, die sich sukzessive zu einem internationalen Regime zur Bekämpfung der Geldwäsche entwickelt (Reinicke 1998); die Anstrengungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), Kernprinzipien für eine effektive Bankenaufsicht unter den Bedingungen globaler Finanzmärkte zu erarbeiten (BIZ 1997, 1998).

Zweite Herausforderung: Lösung globaler und grenzüberschreitender Probleme

Es wird immer offensichtlicher, daß Globalisierung und Weltprobleme erweiterte Formen der internationalen Kooperation erfordern. Gemeinsame Such- und Lernprozesse sowie gemeinsame Problemlösung stehen im Vordergrund. Notwendig sind ein höheres Maß zwischenstaatlicher Kooperation und Koordination, supranationale Normen- und Regelsysteme, völkerrechtlich verbindliche Konventionen, internationale Regime (z. B. zu Biodiversität, Migration, Kontrolle von Rüstungsexporten) sowie nationale Strategien und Maßnahmen zur Lösung globaler Probleme, die international abgestimmt und gebündelt werden. Hinzu kommen muß eine »gemeinsame Kultur des Lernens«. Globales Interdependenzmanagement ergänzt dabei nationale Politiken.

Das Montrealer Protokoll zum Schutz der Ozonschicht, ist ein erfolgreiches Beispiel für »global policy«: Die Verknüpfung der internationalen Konvention mit verbindlichen Reduzierungsfahrplänen für schädliche Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW), Monitoringsystemen zur Überwachung des Umsetzungsprozesses, sowie Technologietransfer und entwicklungspolitischen Instrumenten zur Unterstützung der Konver-

sion FCKW-basierter Produktionsanlagen in den schwächeren Ländern hat eine globale Kurskorrektur ermöglicht. Der auf der Klimakonferenz Ende 1997 in Kyoto angestoßene Prozeß einer globalen Strategie zur Reduzierung des Energiekonsums folgt einer ähnlichen Logik in einem der zentralen Politikfelder des 21. Jahrhunderts. Er wird weitere Felder der internationalen Kooperation eröffnen (Markt für Emissionszertifikate, Joint Implementation, Aufbau von Monitoring-, Indikatoren- und Kontrollsystemen, internationale Forschungsprogramme, Schlichtungsmechanismen usw.). In mehreren anderen Politikfeldern sind, wie nicht zuletzt die Weltkonferenzen der 90er Jahre gezeigt haben (Messner/Nuscheler 1996), ähnliche Vorstöße dringlich. Um das Potential der Weltkonferenzen der vergangenen Jahre auszuschöpfen, wäre es wichtig, eine internationale Agenda der drängendsten Welt- und Zukunftsprobleme aufzustellen, um klare Prioritäten zu setzen, verbindliche und realistische Aktionsfahrpläne zu verabreden und so die Weichen in Richtung Global Governance zu stellen.

Die Herausforderung besteht in der Entwicklung angemessener Institutionen und Mechanismen. Die Nationalstaaten haben in den vergangenen zwei Jahrhunderten Institutionen hervorgebracht und Mechanismen eingeübt, um nationale Politik zu betreiben und nationale Gesellschaften zu gestalten; nun steht ein ähnlicher Such- und Lernprozeß zur Herausbildung tragfähiger Global-Governance-Strukturen und -Politiken bevor.

Dritte Herausforderung: Herausbildung globaler Rechtsstaatlichkeit und einer internationalen Kooperationskultur

Die Herausbildung demokratischer Rechtsstaaten war darauf gerichtet Autokratie, Oligarchie, Sozialdarwinismus, kulturelle und religiöse Intoleranz zu überwinden und Demokratie, Freiheit, Solidarität, Interessenausgleich, Fairneß sowie soziale Gerechtigkeit durchzusetzen. Im internationalen System des 20. Jahrhunderts haben viele der Strukturprinzipien überlebt, die auf nationaler Ebene von den demokratischen Rechts- und Wohlfahrtsstaaten sukzessive abgebaut werden konnten. Langfristige Stabilität in der Weltgesellschaft bedarf (wie die Geschichte der Zivili-

sierung in den Nationalstaaten lehrt) kooperationsförderlicher und -basierter Regelwerke, also der »institutionellen und rechtlichen Einhegung« von Macht.

Globale Rechtsstaatlichkeit: Die Idee des Rechtsstaates ist eine der großen Errungenschaften der Moderne und der westlichen Demokratien. Global Governance, Weltordnungspolitik ist nur durch eine Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit möglich. Die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes und die Herausbildung einer Welt-Umweltgerichtsbarkeit wären wichtige Schritte in die richtige Richtung (Ferencz 1998). Die Schaffung einer europäischen Gerichtsbarkeit zeigt, daß eine solche Orientierung keine naive Utopie ist. Die Commission on Global Governance fordert in ihrem Bericht: »In einer idealen Welt wäre die Anerkennung der verbindlichen Rechtsprechung durch den internationalen Gerichtshof Voraussetzung für die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen.« (Commission on Global Governance 1995, S. 357)

Interkultureller Austausch – die kulturelle Dimension von Global Governance: Wenn zukünftig eine wachsende Zahl von Problemen nur durch »gegenseitige Einmischung«, globale Vernetzung, grenzüberschreitende politische Netzwerke und Global Governance möglich ist, bedarf es eines wachsenden Fundaments an gemeinsamen Werten, Normen und Handlungsprinzipien. Gemeinsame Problemlösungen in netzwerkartigen Verhandlungssystemen setzen in nationalen Gesellschaften ebenso wie im internationalen System ein Mindestmaß an Vertrauen, Kompromißfähigkeit und den Respekt vor den legitimen Interessen anderer voraus (Messner 1995). Die Betonung dieser Prinzipien ist kein moralischer Appell, sondern verweist auf die Funktionsbedingungen von Global Governance. Die schwierigen Auseinandersetzungen über die Universalität der Menschenrechte verweisen darauf, wie wichtig grenz- und kulturüberschreitende Dialoge sind (Nuscheler 1998).

Differenzierte Regelbildung im Global-Governance-System: Lothar Brock verweist zu Recht darauf, daß globale Regelbildung nicht dazu führen darf, Länder mit unterschiedlichsten Problemen und Entwicklungsniveaus über einen Kamm zu scheren (Brock 1997, 9). Globale Regelbildung muß die unterschiedlichen Wirkungen der Globa-

lisierung berücksichtigen und allgemein geltende Prinzipien, Normen und Regeln mit Sonderregelung für spezifische Ländergruppen verbinden. Der bereits skizzierte Montrealer Vertrag ist ein konstruktives Beispiel für differenzierte Regelbildung, die die Entwicklungsländer bewußt »positiv diskriminiert« (Biermann 1998). In den Verhandlungsprozessen um die institutionelle Ausgestaltung der Weltwirtschaft (z. B. im GATT-Prozeß) haben die Industrieländer ähnliche Zugeständnisse allerdings stets verweigert. Auch zwischen den Industrieländern sind differenzierte Regelbildungen denkbar: Fritz Scharpf (1997, 86 f.) schlägt für die EU vor, daß sich die reicheren Länder auf anspruchsvollere Umwelt- oder Sozialnormen festlegen, während die Standards für die weniger entwickelten Länder zunächst auf niedrigerem Niveau bleiben und erst im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung sukzessive an die höheren Standards der reichen Länder angeglichen werden.

Globale Normen: Die Weltkonferenzen haben gezeigt, daß es normative Fragen gibt, über die sich die Akteure der Weltgesellschaft verständigen müssen, um sukzessive eine »Geschäftsordnung für die Weltgesellschaft« zu erarbeiten. Menschenrechte, Gender-Fragen, Demokratie und Gerechtigkeit markieren solche globalen Normen, die schwierige Felder für gemeinsames Lernen und grenzüberschreitende Dialoge definieren. Insbesondere die Diskussion über Gerechtigkeit und Fairneß in der Weltgesellschaft wird schnell an Bedeutung gewinnen, wie sich bereits im Verlauf der Klimakonferenz in Kyoto abzeichnete: Globale Problemlösung, implizieren, daß Kosten und Erträge zu verteilen sind und daher substantielle und prozedurale Verteilungskriterien erarbeitet werden müssen. Welche Energie-Reduktionsziele sind z. B. für welche Ländergruppen gerecht? Wie hoch sollten Kompensationsleistungen der Industrieländer an die Entwicklungsländer für den Erhalt der Regenwälder ausfallen? Wie soll das Stimmrecht in den Institutionen der global governance verteilt sein?

Vierte Herausforderung: Reorganisation nationaler Politik

Nationalstaatliches Handeln verliert in Zeiten globaler Strukturveränderungen keineswegs an

Bedeutung. Global Policy kann ohne leistungsstarke und handlungsfähige Staaten nicht gelingen. Die Einordnung der Nationalstaaten in das System geteilter Souveränitäten stellt keinen Verzicht auf politische Gestaltung dar, sondern ist umgekehrt eine Bedingung zur Ausweitung politischer Steuerungsfähigkeit in einer immer interdependenten Welt: Die Nationalstaaten übernehmen Scharnier-, Koordinations-, Vernetzungs- und Monitoringfunktionen; sie werden zu »Interdependenzmanagern«, die viele Probleme nicht mehr im Alleingang, sondern nur noch in Netzwerkstrukturen lösen können. Ohne die Verzahnung von nationaler und globaler Politik kann Global Governance nicht gelingen (Messner 1998).

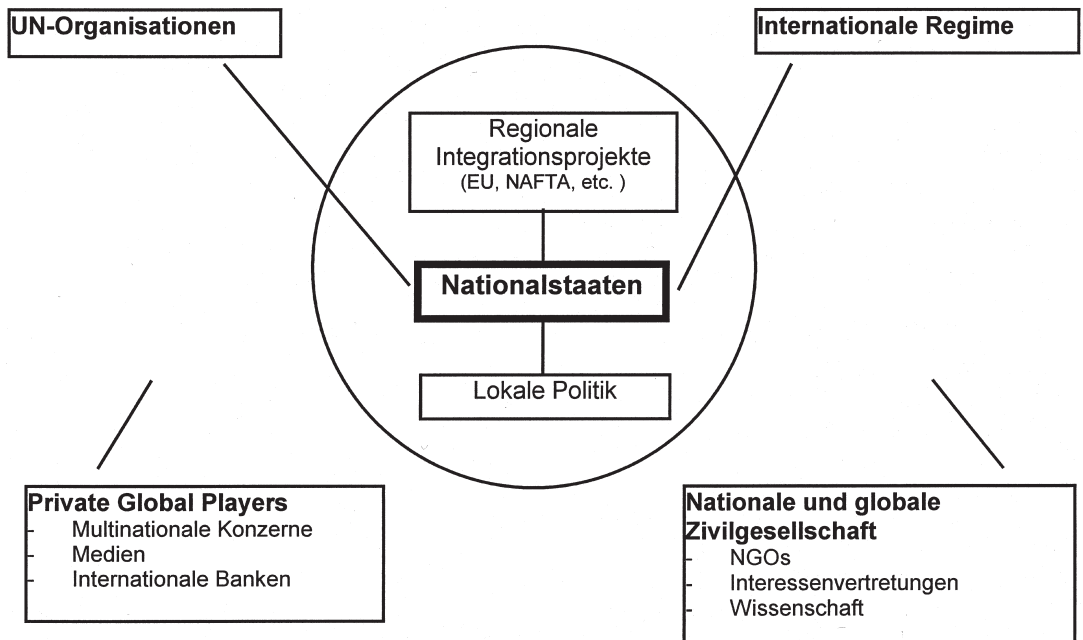
Regionale Integrationsprojekte (wie die EU und NAFTA) werden an Bedeutung gewinnen. Regional Governance ist ein wichtiger Bestandteil von Global Governance. Auch die Kooperation zwischen den Regionen wird zunehmen. Global Governance verlangt nach einer Mehrebenenpolitik. Grenzüberschreitende und globale Probleme erfordern nicht nur neue globale Regelwerke, sondern vor allem Antworten auf unter-

schiedlichen politischen Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen Ebene.

Die politischen Institutionen sind üblicherweise auf die Bearbeitung geographisch eingegrenzter Probleme ausgerichtet: lokale Institutionen sind vor allem für die Lösung lokaler, nationale Institutionen für die Regulierung nationaler Probleme zuständig usw. Diese Strukturen versagen oder stellen Hemmnisse dar, wenn Probleme z. B. weltweit verursacht werden (Wäldervernichtung), es daher internationaler Konventionen und Regeln bedarf (internationale Waldkonvention) und zugleich lokale Maßnahmen notwendig sind (z. B. Wiederaufforstung), die überwacht und sanktioniert werden müssen (lokale, nationale und internationale Monitoring-Systeme; rechtsverbindliche Konventionen, internationale Gerichtsbarkeit).

Ähnlich stellen sich die Herausforderungen auch in der Klimapolitik dar. Es existieren Klimaschutzmaßnahmen, die international abgestimmt werden müssen (z. B. völkerrechtliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele), um Trittbrettfahrer-Verhalten zu unterbinden; es gibt andere Klimaschutzmaßnahmen, die besser interna-

Handlungsebenen und Akteure in der Global Governance-Architektur



tional abgestimmt werden sollten, wo dies aber nicht zwingend notwendig ist (z.B. Energiesteuer); und es verbleiben auch weiterhin vielfältige Spielräume für Maßnahmen, die keiner internationalen Abstimmung bedürfen (z.B. Wärmedämmung für Gebäude, Abwärmenutzung in der Industrie, Tempolimits), deren Bündelung aber notwendig ist, um international verabredete Reduzierungsfahrpläne umzusetzen.

Multilateralismus ist also unverzichtbar, jedoch kein Substitut für die Ausschöpfung nationaler Handlungsspielräume. Global Governance geht über »mehr Multilateralismus« hinaus und erfordert ein steigendes Maß an Kooperation, Koordination und Vernetzung zwischen den skizzierten Handlungsebenen. Angesichts der Globalisierung muß nationale Politik zukünftig in der Global-Governance-Architektur gedacht werden und stattfinden.

Neue Weichenstellungen für die Entwicklungspolitik

Für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) stellt sich die Frage, welchen Beitrag sie zur Herausbildung der Global Governance – Architektur leisten will und kann. Die Frage soll hier nicht beantwortet, sondern nur strukturiert werden. Zentral ist sicher die Frage, ob sich die EZ der Zukunft primär auf »Nischen der internationalen Zusammenarbeit« (Selbstbeschränkung der EZ: Konzentration auf die ärmsten Länder und/oder auf direkte Armutsbekämpfung) oder (auch) auf die »neuen Kerne internationaler Kooperation« ausrichtet. Dabei stellt sich die Frage nach der Kompetenz und den komparativen Vorteilen der EZ-Organisationen im Kontext von Global Governance (Kloke-Lesch 1998, Thiel 1998).

Im folgenden werden Elemente einer kurzfristig realisierbaren Minimalstrategie einer Entwicklungspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung skizziert. Diese könnte eine Zwischensequenz darstellen und Brücken zu einer zukünftigen Entwicklungspolitik bauen, die in Richtung einer umfassenderen Politik internationaler Kooperation im Rahmen der Global-Governance-Architektur weiterzuentwickeln wäre.

Zunächst ist zu betonen, daß es auch in Zukunft darauf ankommt, durch Entwicklungszusammenarbeit die internen Entwicklungspoten-

tiale von Partnerländern zu stärken (Förderung wirtschaftlicher, sozialer, ökologisch tragfähiger Entwicklung sowie von Menschenrechten und Demokratie). Daß es auch in diesem Bereich ein weites Feld für inkrementelle Veränderungen gibt, sei hier nur angemerkt (von der Projekt- zur Programmorientierung; klare Schwerpunktsetzungen und radikale Reduzierung von Einzelvorhaben; Durchführung nachhaltiger und signifikanter Programme; Stärkung der Steuerungskompetenz und Reduzierung der Projektverwaltungstätigkeiten im BMZ; Politikkohärenz; Geberkoordinierung; Bündelung öffentlicher und privater Aktivitäten usw.). In diesem Feld besteht in der politischen und wissenschaftlichen »Community« ein hohes Maß an Übereinstimmung.

Darüber hinaus müssen künftig aber auch im Rahmen der Nord-Süd-Kooperation verstärkt Beiträge zur Lösung von Weltproblemen und zur Abfederung von Globalisierungsfolgen geleistet werden. Der Blick durch die »Brille der Weltprobleme und der Globalisierung« kann zu anderen Schwerpunkten der EZ führen, als die bisherigen Länder- und Sektorkonzepte, die vor allem von nationalen Problemlagen ausgehen. Sieben Elemente wären entscheidend:

1. *Integration in die Weltwirtschaft:* Globalisierung heißt aus der Perspektive von Entwicklungsländern vor allem, daß es keine tragfähige Alternative zur Integration in die Weltwirtschaft gibt. Länder, die keine nationalen Wettbewerbsvorteile entwickeln, werden zu »Sozialenfällen in der Weltwirtschaft und -gesellschaft«. Die Zusammenarbeit zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit (unter Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit und der Ausschöpfung von Synergieeffekten zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik) und nationaler technologischer Kompetenz ist daher kein Rand-, sondern ein Kernthema der EZ. Der breitenwirksame Erfolg in diesem Feld wird davon abhängen, ob es gelingt, tragfähige Ordnungsstrukturen für die Weltwirtschaft aufzubauen.

2. *Aufbau nationaler Governance-Strukturen:* Eine global orientierte EZ muß die Partnerländer dabei unterstützen, eigenständige Beiträge zu Global Governance zu leisten. Nur leistungsstarke Länder können die internen Variablen globaler Probleme effektiv unter Kontrolle halten (z.B. Bevölkerungswachstum oder Energiekonsum). Hier gibt es viele Schnittpunkte mit der bis-

herigen Entwicklungszusammenarbeit, es können sich jedoch neue Schwerpunkte in den Bereichen ergeben, die für die Lösung von Weltproblemen besonders relevant sind. Im Zentrum steht die Stärkung der Steuerungsfähigkeit des Staates. Nachdem die internationale Entwicklungszusammenarbeit der 80er und 90er Jahre auf der Grundlage des »Washington-Konsenses« der Ideologie des Minimalstaates und des möglichst weitgehenden Abbau staatlicher Regulierung verhaftet war, geht es nun (erneut) um die Stärkung der (staatlichen und privaten) institutionellen Strukturen in den Partnerländern, um nationale und globaler Probleme effektiv bearbeiten zu können. Hier müssen neue Wege beschritten werden, weil zwar der neoliberale Politikverzicht gescheitert ist, aber auch nicht an die gescheiterten einseitig etatistischen Politikkonzepte der 60er und 70er Jahre angeknüpft werden kann. Die Potentiale von Markt-, Staat- und Netzwerksteuerung und deren Komplementaritäten müssen gebündelt werden, um die Lern- und Problemlösungskapazitäten der Gesellschaften zu stärken (Messner 1995, 1998).

3. *Priorität für Weltprobleme:* Es könnte sinnvoll sein, EZ-Mittel in den Bereichen zu bündeln, in denen es um die Lösung weltumspannender Probleme geht. Die Erarbeitung einer »Agenda der dringlichsten Weltprobleme« wäre hierfür hilfreich. Aus dieser Perspektive würden sich andere Prioritätensetzungen und Schwerpunktfelder ergeben, als auf der Grundlage bisheriger, national orientierter Länderkonzepte. So könnte man z.B. zu der Schlußfolgerung kommen, in China, Indien und Brasilien EZ-Mittel vor allem im Bereich rationeller und regenerativer Energiesysteme zu investieren, wohl wissend, daß angesichts der schieren Größe dieser Länder und der Bevölkerungszahl eine Lösung der globalen Klimaproblematik nur möglich ist, wenn in diesen Gesellschaften »Energiewenden« gelingen. Andererseits darf die Orientierung auf die Steuerung globaler Trends und die Lösung von Weltproblemen nicht zur Vernachlässigung solcher Bereiche führen, die für die interne Entwicklung der Länder und damit langfristig auch für deren generelle Problemlösungskompetenz und Kooperationsbereitschaft in der Global-Governance-Architektur von Bedeutung sind. In einigen Fällen können sich Ansätze zur Lösung nationaler und globaler Probleme durchaus wechselseitig verstärken (Beispiel:

Konzentration in Afrika auf das Weltproblem Bevölkerungsentwicklung; Initiativen in den Bereichen Gesundheitsvorsorge, Armutsbekämpfung, Investitionen in die Ausbildung von Mädchen). Eine Global-Governance-zentrierte EZ würde jedoch insgesamt zu anderen Prioritäten führen als z. B. eine vor allem auf Armutsorientierung ausgerichtete EZ. Diese Zielkonflikte müssen thematisiert werden. Schwerpunktsetzung ist unverzichtbar; eine fragmentierte Entwicklungspolitik, die überall Beiträge leisten will, wird wirkungslos (Hillebrand u. a. 1995, Meyer-Stamer 1997).

4. *Keine Konzentration auf die ärmsten Länder:* Aus der Perspektive von Weltproblemen wäre es völlig unsinnig, die EZ auf die ärmsten Länder zu konzentrieren. Die Lösung globaler Probleme ist ohne eine enge Kooperation mit den Schwellenländern sowie den bevölkerungsreichen Staaten wie China, Indien und Indonesien unmöglich. Zudem hängt in allen Regionen die Entwicklungsdynamik der kleinen Länder von der Entwicklungsdynamik großer Nachbarstaaten ab. Dies ist kein Plädoyer gegen die Bekämpfung der weltweiten Armut, jedoch für ein komplexeres Ziel-system internationaler Zusammenarbeit.

5. *Regionale Projekte:* Die Unterstützung regionaler Kooperations- und Integrationsprojekte müßte an Bedeutung gewinnen. In den Regionen können Handlungspotentiale zurückgewonnen werden, die auf nationaler Ebene verloren gegangen sind. Zugleich können in den Regionen Problemlösungskapazitäten aufgebaut werden, um oft überforderte globale Organisationen zu entlasten (z. B. durch die Stärkung regionaler Konfliktregulierungsinstitutionen in Afrika). Regionale Kooperation stärkt zudem die Chance der Entwicklungsländer, sich im Verbund aktiv an der Gestaltung der Globalisierung zu beteiligen.

6. *Gemeinsames Lernen:* Felder für gemeinsames Lernen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gewinnen an Bedeutung und können den klassischen Nord-Süd-Transfer ergänzen. Weltweit beobachtbare Probleme, die gemeinsames Lernen sinnvoll machen, sind z. B.: die Regierbarkeit von Megastädten; die Verknüpfung von Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit; die Überwindung von Massenarbeitslosigkeit; die Herausbildung von Kooperationsformen zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft. In einer globalisierten und komplexen Welt nehmen die Mög-

lichkeiten und die Notwendigkeit wechselseitiger Lernprozesse und der gemeinsamen Suche nach »best-practice«-Methoden zu. EZ-Organisationen könnten sich zu wichtigen Knotenpunkten grenzüberschreitender Netzwerke entwickeln, in denen gemeinsame Probleme gelöst werden. Eine wesentliche Herausforderung der Zukunft wird für Entwicklungs- und Industrieländer darin bestehen, weltweit vorhandenes Wissen zu erfassen und für eigene Problemlösungen einzusetzen. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien öffnen hier neue Horizonte. Die EZ könnte ein Motor dieses Lernprozesses sein.

7. *Public private partnership*: Neue Formen der Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren müssen in der EZ entwickelt werden, da die Lösung vieler Weltprobleme ohne die finanziellen, organisatorischen und technologischen Ressourcen der Unternehmen sowie die Warn-, Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktionen grenzüberschreitend agierender NGOs unmöglich ist. Die Privatwirtschaft, die von der Globalisierung stark profitiert, muß ein unmittelbares Interesse an stabilen globalen Rahmenbedingungen und fairen globalen Spielregeln haben. Zugleich spricht vieles dafür, daß private Vermögensbesitzer, z. B. über eine minimale Besteuerung der internationalen Finanztransfers (Tobinsteuer), an den Kosten globaler Problemlösung angemessen beteiligt werden. Weltweit agierende NGOs können der Kern sein für die Herausbildung einer internationalen Zivilgesellschaft, ohne die der Umgang mit Globalisierung Demokratieprobleme und Legitimationskrisen der Politik heraufbeschwört.

Der politische Realismus der Global-Governance-Perspektive

Staaten haben zunächst nur geringes Interesse an einer Einschränkung ihrer Autonomie durch multilaterale Regelsysteme. Wollen die Staaten jedoch vermeiden, daß die Kosten ihres Autonomiestrebens stetig steigen (zunehmendes Politikversagen bei grenzüberschreitenden Problemen), ist die Selbstbindung durch Prinzipien, Normen, Regeln, vereinbarte Verfahren unumgänglich. Die Einsicht in

- ▶ zunehmenden und sich verdichtenden räumlichen, zeitlichen und kausalen Interdependenzen in der Weltgesellschaft,

- ▶ die begrenzte Reichweite und die Risiken von einseitig auf Wettbewerb und die Durchsetzung von Eigeninteressen orientierten Strategien,
 - ▶ die hohe Unsicherheit, die aus der Eigendynamik ungesteuerter Systeme entstehen,
- kann ein kooperatives Global-Governance-Projekt befördern. Sicher ist zudem: Die Alternativen (Abschottung; Verzicht auf politische Gestaltung des Globalisierungsprozesses; Hoffnung auf eine kluge Weltpolitik des Hegemons USA) sind nicht tragfähig.

Deutschland ist nicht nur durch die Globalisierung betroffen, sondern selbst ein bedeutender »global player« mit Gestaltungsspielräumen. Dies gilt noch mehr für die Europäische Union, die aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, der Herausbildung eines gemeinsamen Währungsraumes, der Größe des Binnenmarktes und ihres technologischen Potentials eine Führungsrolle im Prozeß der Herausbildung einer tragfähigen Global-Governance-Architektur spielen kann. Die EU stellt das weltweit fortgeschrittenste regionale Integrationsprojekt dar und verfügt über kumulierte supranationale Erfahrungen (Politikkoordination, Mehrebenenpolitik, Ergänzung nationaler durch europäische Sichtweisen). Den USA wird es andererseits aufgrund ihrer eingeübten und verinnerlichten Rolle als Supermacht und »Weltpolizei« relativ schwer fallen, ein kooperatives Global-Governance-Projekt zu befördern (Czempiel 1997). Was spräche demnach gegen eine Protagonistenrolle der EU und ein aktives Engagement der europäischen Führungsmacht Deutschland in Richtung Global Governance?

Um weitreichende Veränderungen und Strukturereformen einzuleiten, bedarf es mittelfristiger Visionen, Szenarien möglicher Entwicklungspfade. Das Leitbild »Global Governance« stellt einen Referenzrahmen dar, um institutionelle Innovationen zur Stärkung politischer Steuerungsfähigkeit sowie zur Lösung der Welt- und Zukunftsprobleme zu entwickeln. Es gibt vielfältige Partikularinteressen und Machtblockaden, die gegen eine solche Entwicklung sprechen. Aber: Auch Leitbilder, die im politischen Prozeß an Faszination gewinnen und handlungsleitend wirken, beeinflussen die Dynamik globaler Politik.

Daß es einer unermüdlichen internationalen Expertengemeinschaft in den letzten Jahren gelungen ist, die Bedeutung von CO₂-Reduktionen

für die Lösung wichtiger Umweltprobleme weltweit in den Köpfen der Menschen zu verankern, ist ein aktuelles Beispiel für die Kraft von Ideen und Leitbildern. Tatsächlich sind in diesem Bereich positive Entwicklungen in Gang gesetzt worden (z. B. der Einstieg in CO₂-Reduktionsprozesse infolge der Klimakonferenz in Kyoto).

Der Erfolg von Global Governance hängt also auch davon ab, ob es Politik und Wissenschaft gelingt, die essentielle Bedeutung dieses Zukunftsprojektes für eine friedliche Entwicklung innerhalb der Weltgesellschaft und zur Abwehr der »Entmachtung der Politik« zu verdeutlichen. Auch die Ostpolitik Willy Brandts, die Versöhnungspolitik Nelson Mandelas, die politische Integration Europas nach zwei verheerenden Weltkriegern, waren zunächst realitätsfern erscheinende Visionen. ◀

Literatur

- Altwater, Elmar/Birgit Mahnkopf (1996): Die Grenzen der Globalisierung, Münster
- Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, Jahresberichte 1997 und 1998, Basel
- Biermann, Frank (1998): Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd, Baden Baden
- Biermann, Franz/Udo E. Simonis (1998): Institutionelles Lernen in der Weltumweltpolitik, WZB Paper FS II98-404, Berlin
- Bornschiefer, Volker (1998): Zivilisierung der Weltgesellschaft trotz Hegemonie der Marktgesellschaft?, [HYPERLINK http://unizh.ch/ch/suz/bornschiefer/ziv.html](http://unizh.ch/ch/suz/bornschiefer/ziv.html) <http://unizh.ch/ch/suz/bornschiefer/ziv.html> (15.09.1998)
- Brzezinski, Zbigniew (1997): Die einige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Berlin
- Brock, Lothar (1997): Globaler Wandel und Staatenpolitik, Plädoyer für Multilateralismus, in: HSEK-Standpunkte, Nr. 7
- Camilleri, Joseph A./Jim Falk (1992) The End of Sovereignty, Aldershot
- Commission on Global Governance (1995): Nachbarn in einer Welt, Bonn (veröffentlicht von der Stiftung Entwicklung und Frieden)
- Czempiel, Ernst-Otto (1997): Die Versuchung der USA, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/1997, Bonn
- Dahrendorf, Ralf (1997): An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert, in: Die Zeit, 14. November 1997
- Debiel, Tobias/Franz Nuscheler (1996): Der neue Interventionismus, Bonn
- Desai, Meghnad (1998): Global Governance, in: Dirk Messner (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn
- Dror, Yehezkel (1995): Ist die Erde noch regierbar?, München
- Eßer, Klaus/Wolfgang Hillebrand/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer (1996): Systemic Competitiveness, London
- Ferencz, Benjamin (1998): Von Nürnberg nach Rom. Auf dem Weg zu einem internationalem Strafgerichtshof, Policy Paper Nr. 8, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn
- Fuhr, Harald (1998): Konstruktiver Globalisierungsdruck? Überlegungen zu den veränderten Rahmenbedingungen staatlichen Handelns in Entwicklungsländern, in: BMZ/GTZ (Hrsg.): Globalisierung. Chancen und Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit, Eschborn
- Fues, Thomas (1997): Armut und Wohlstand, in: Ingomar Hauchler et al. (Hrsg.): Globale Trends 1998, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt
- Hillebrand, Wolfgang/Dirk Messner/Jörg Meyer-Stamer (1995): Bewirken Projekte Entwicklung? – Im Spannungsfeld von Nachhaltigkeit und Breitenwirksamkeit, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 1
- Kaiser, Karl (1998): Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, Nr. 4
- Kloke-Lesch, Adolf (1998): Funktionale Positionsbestimmung von Entwicklungspolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3/1998, Bonn
- Krupp, Hilmar (1997): Technologiepolitik in der Weltgesellschaft, in: Fraunhofer Institut für Innovationsforschung (Hrsg.): Jubiläum 1972-1997, Karlsruhe
- Lafontaine, Oskar/Christa Müller (1998): Keine Angst vor der Globalisierung, Bonn
- Messner, Dirk (1996): Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Stabsabteilung) (Hrsg.): Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft, Bonn
- Messner, Dirk (1997): The Network Society. International Competitiveness and Economic Development as Problems of Social Governance, London
- Messner, Dirk (1998): Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß, in: Dirk Messner (Hrsg.): Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft, Bonn
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (Hrsg.) (1996): Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion, Bonn
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (1997): Globale Trends, Globalisierung und Global Governance, in: Hauchler, Ingomar/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 1998, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt
- Meyer-Stamer (1997): Globalisierung, Standortkonkurrenz und Entwicklungszusammenarbeit, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/1997, Bonn
- Mürle, Holger (1998): Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen, INEF-Report Nr. 32, Duisburg
- Nowotny, Ewald (1997): Ein Ordnungsmodell für den globalen Wettbewerb, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3/1997, Bonn

- Nuscheler, Franz (1998): The International Debate on Human Rights and the Right to Development, INEF-Report, Nr. 30, Duisburg
- Nuscheler, Franz (1998): Global Governance versus Superpower Governance, in: Internationale Politik, Nr. 11
- Reinicke, Wolfgang (1998): Global Public Policy, Washington
- Scharpf, Fritz (1997): Politische Konsequenzen der Globalisierung, in: Hypo Bank/Kempfenhausener Gespräche (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturwandel, München
- Siebold, Thomas (1997): Weltgesellschaft: Lebensverhältnisse und soziale Entwicklung, in: Ingomar Hauchler et al. (Hrsg.) Globale Trends 1998, Stiftung Entwicklung und Frieden, Frankfurt
- Slaughter, Anne-Marie (1997): The Real New World Order, in: Foreign Affairs, Vol. 76, Nr. 6
- Sutherland, Peter (1998): The Challenges of Globalization, HYPERLINK <http://www.odc.org/ges.html>; <http://www.odc.org/ges.html> (4.06.1998)
- Thiel, Reinhold E. (1998): Ein marginaler Politikbereich? Für eine Aufwertung der Entwicklungspolitik, in: E&Z, Vol. 39, Nr. 10