

## II. Theorien globaler Steuerung

In diesem Kapitel soll es um Theorien globaler Governanz gehen, also um die sehr unterschiedlichen Antworten auf die Frage, welcher Logik die entstehenden globalen Kontexte folgen. Wichtig ist, dass in diesem Buch nicht die Details der verschiedenen Theorien von Globalisierung im Vordergrund stehen. Dazu gibt es bereits informative und gut lesbare Texte (siehe dazu vor allem Dürschmidt 2000; Wobbe 2000). Vielmehr liegt hier die Betonung darauf, herauszuarbeiten, welche unterschiedlichen Dynamiken die Globalisierung treiben und wie eine Erklärung von Globalität aussehen könnte, welche die vielschichtige Transformation einer nationalstaatlich organisierten Welt in eine komplexe transnationale Ordnung angemessen beschreibt.

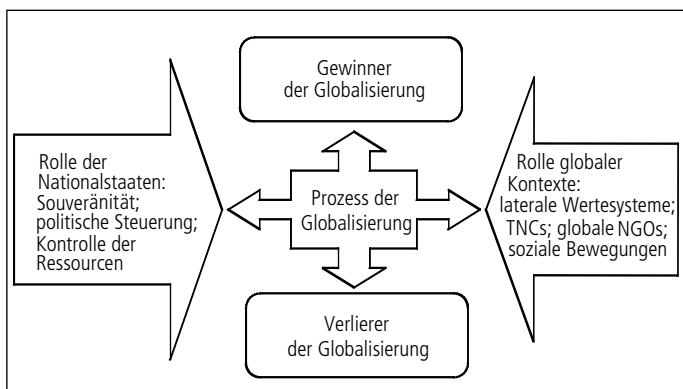
Dabei stellt sich heraus, dass die vorgestellten Theorien bemerkenswert einseitig auf die Herausforderung globaler Governanz antworten und deutliche blinde Flecken aufweisen. Selbstverständlich hat *jede* Theorie und *jeder* Erklärungsansatz blinde Flecken. Das lässt sich nicht vermeiden, weil jede Beobachtung selektiv verfahren muss, also sich entscheiden muss, was sie betonen will und was sie ausschließen muss. Dennoch drängt sich der Eindruck auf, dass die hier verhandelten Theorien globaler Governanz insgesamt darunter leiden, dass sie mit wenigen Ausnahmen die Traditionen der Beobachtung nationalstaatlich organisierter Gesellschaften auf globale Kontexte und eine mögliche Weltgesellschaft übertragen und so das eigentlich Aufregende verpassen: dass in einer historisch singulären Konstellation die Dynamik der Globalisierung sich mit der Dynamik einer Transformation der Industriegesellschaft trifft und aus diesem Zusammenspiel und Zusammenprall eine einzigartige Herausforderung an die Analyse – und an die Praxis! – globaler Governanz folgt.

Obwohl ein Weltstaat (noch) nicht existiert, haben sich Anfänge und Konturen einer Weltgesellschaft – in einem noch zu klärenden Sinne – herausgebildet. Es gibt unzweifelhaft seit vielen Jahrhunderten vielfältige dynamische Prozesse der Globalisierung. Globale Zusammenhänge, Vernetzungen, Abhängigkeiten, Transaktionsbeziehungen etc. sind entstanden und entwickeln

sich auf der Basis neuer Technologien und Infrastrukturen fort. So sieht Marx im 25. Kapitel des Kapitals den Beginn des modernen Kapitalismus als Weltkapitalismus im 16. Jahrhundert (Marx 2005: 707ff.) und in diesem Sinne muss bereits das Zeitalter des Kolonialismus als eine der ersten Ausprägungen von Globalisierung verstanden werden.

Dennoch bildet sich im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts eine neue Qualität der Globalisierung heraus. Sie ist gekennzeichnet vom Ende des Kalten Krieges und dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten sowie von den Faktoren der Digitalisierung und Virtualisierung, der weltweiten Verbreitung von Computern und Netzen (Internet und Intranets), einer Verdichtung globaler Informations- und Kommunikationsströme durch satellitengestützte Telefonnetze und weltweit zugängliche und verbreitete Massenmedien. Neben diesen gut sichtbaren und oft beschriebenen Phänomenen tragen weitere Faktoren zu einer Intensivierung globaler Zusammenhänge bei. Es sind Faktoren, die etwas versteckter sind, die aber für die Ausbildung globaler Kontexte zumindest ebenso wichtig sind: globale Standards der Evaluierung, Leistungsmessung und Kontrolle von Unternehmen und anderen Organisationen wie vor allem Bewertungen durch die Rating-Agenturen, globale Standards für Rechnungslegung (*accounting*), Risikomanagement (»Basel II«) oder Qualitätsmanagement. (Alle diese Faktoren werden später noch erläutert – hier dienen sie nur als Beispiele und Belege.)

*Abbildung 1: Fundamentale Spannung der Globalisierung*



Das fundamentale Spannungsfeld, das Globalisierungsprozesse aufbauen und in welchem sich globale Governanz zu beweisen hat, lässt sich durch zwei Konfliktdimensionen bezeichnen (siehe dazu Abb. 1): zum einen die vielschichtige Auseinandersetzung zwischen den Gewinnern und den Verlierern der Globalisierung sowie zum anderen die komplexen Konstellationen des Zusammenspiels von Nationalstaaten und globalen Kontexten.

## **1. PRIMAT DER ÖKONOMIE:**

### **DER ÖKONOMISTISCHE ANSATZ UND SEINE GRENZEN**

Bereits in den 1960er Jahren beschreibt Immanuel Wallerstein in der Tradition von Marx ein kapitalistisches Weltsystem, das sich durch die Dynamik der globalen, von nationalstaatlichen Grenzen sich lösenden Logik des Kapitals bildet. Dieses Weltsystem braucht keine Akteure, vielmehr folgen die Akteure einer Logik kapitalistischer Akkumulation, die sich hinter ihrem Rücken vollzieht. Es ist demnach die institutionelle Logik eines kapitalgetriebenen, entterritorialisierten Marktes, des Weltmarktes, die dem Weltsystem seine Form zuweist (zum gegenwärtigen Stand der Debatte siehe Arrighi/Goldfrank 2000; zum Verhältnis des Weltsystems zu demokratischen Institutionen siehe Markoff 1999; Sklair 1999; Wallerstein 1979). Allerdings besteht für Wallerstein das Weltsystem vorrangig aus Nationalstaaten, die nur nach Zentrum, Peripherie und Semiperipherie unterschieden werden. Eine über die Nationalstaaten hinausgehende Ebene von politischer Steuerung oder Governanz sieht Wallerstein gerade nicht, und er benutzt auch nur selten den Begriff Globalisierung.

Die Stärke dieses Ansatzes ist darin zu sehen, dass er die grenzüberschreitende Logik des Kapitals ernst nimmt. Er betont zurecht die expansive Rolle der Ökonomie, die aus den engen Grenzen der Nationalstaaten hinausdrängt, nicht nur um größere Wirtschaftsräume zu formen, sondern eben auch, um den beschränkenden Regulierungen der nationalen Politiksysteme zu entkommen. Damit kommt zum Vorschein, dass in modernen Gesellschaften eine der Aufgaben von Politik immer schon darin besteht, einen adäquaten Rahmen für die Grenzen der Wirtschaft

und des Wirtschaftens zu definieren und darüber eine Zählung oder zumindest eine politisch-soziale Einbettung des Kapitalismus zu erreichen (Granovetter 1985).

Die neo-marxistische Tradition des Wallerstein'schen *World-System-Ansatzes* ist mit dem Jahre 1989 keineswegs beendet. Sie lebt in einer Zeitschrift fort, dem »Journal of World Systems Research«, die auch im Internet zugänglich ist. Zudem greifen zwei wichtige Bewegungen die Grundgedanken dieses Ansatzes auf und führen sie in neue Richtungen weiter: (1) Zum einen sind dies die vielfältigen Ausprägungen einer Globalisierungskritik, die sich am Konstrukt des »Neoliberalismus« orientiert. (2) Zum anderen sind dies die Positionen einer Reihe von Entwicklungsländern, die sich in vielen Hinsichten als Verlierer der Globalisierung sehen. (3) Über diese Entwicklung hinaus ist ein dritter Diskussionsstrang knapp vorzustellen, der unter dem Stichwort »Washington Consensus« eine konsequent liberale Position vertritt, die sich ebenso klar gegenüber einem neo-marxistischen wie gegenüber einem wohlfahrtsstaatlichen Ansatz abgrenzt. In einer radikalisierten Form führt dieser Ansatz in die Sackgasse einer »markt-fundamentalistischen« Konzeption, die der überwunden geglaubten Auffassung anhängt, der Markt könnte alle Übel dieser Welt richten.

(1) Der ökonomistische Ansatz als *Neoliberalismuskritik* soll hier nicht umfassend gewürdigt, sondern nur in wenigen Grundzügen dargestellt werden, um seine Relevanz für das Problem globaler Governanz deutlich zu machen (ausführlich dazu G. Willke 2003). Wenn es für die vielfältigen Strömungen der Globalisierungskritik einen gemeinsamen Nenner gibt, dann ist es das etwas künstliche Konstrukt eines Neoliberalismus, von dem niemand so recht sagen kann, was es eigentlich beinhaltet und was an einer liberalen oder neoliberalen Wirtschaftsordnung denn so grundlegend falsch sein sollte.

Das Feindbild des Neoliberalismus beleuchtet allerdings ein grundlegendes Problem der Auflösung nationalstaatlich organisierter und geprägter Wirtschaftsordnungen. Diese Ordnungen haben aus parteipolitischen Gründen häufig geschützte Räume, Staatsmonopole (wie Post, Bahn, Telekom etc.), Subventionierung

nicht konkurrenzfähiger Branchen (Landwirtschaft, Steinkohle, Baugewerbe etc.) und weitere polit-ökonomische ›Ausnahmen vom Markt‹ etabliert, vorgeblich um Branchen, Regionen oder Gruppen vor Marktkonkurrenz zu schützen, faktisch aber, um dem politischen Druck einer ökonomischen Interessens Klientel nachzugeben. An den Folgekosten dieser Art von Subventionspolitik hat sich der Wohlfahrtsstaat verhoben – und ein Ende ist noch nicht abzusehen.

Überall in der entwickelten Welt gibt es Anstrengungen, diese Entwicklung zu höheren Staatsausgaben, höherer Verschuldung und höheren Wohlfahrtskosten zu korrigieren. Die nationalstaatliche Politik stand und steht dabei häufig auf verlorenem Posten, weil die »vested interests« (die dominierenden Interessengruppen) ihre Pfründe verteidigen und so einen Immobilismus oder Reformstau erzeugen. In diese Situation bricht nun die Globalisierung als massive Dynamik der Auflösung nationalstaatlicher Bindungen und Begrenzungen ein. Sie zwingt die Nationalstaaten dazu, sich globaler Konkurrenz zu stellen. Sie löst nationale Abhängigkeiten, nationale Regulierungskompetenzen, nationale Alleingänge auf und verpflichtet die nationalstaatlichen Akteure – etwa mit den Regeln und Standards der WTO (vgl. Kap. IV/1) – dazu, Handelshemmnisse auszuräumen und fairen Regeln des internationalen Wirtschaftsaustausches zu folgen.

So vernünftig dies klingt, so klar gibt es Verlierer dieser Entwicklung – eben alle bislang geschützten und subventionierten Gruppen, Branchen und Regionen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass diese sich gegen Globalisierung, Liberalisierung, Privatisierung etc. wehren und ihre Interessen verteidigen. Aber es ist die Frage, ob dies eine überzeugende Kritik an Prozess und Dynamik der Globalisierung abgibt. Eher ist anzunehmen, dass die Krise des Wohlfahrtsstaates ohne den Reformanstoß der Globalisierung noch weiter verdrängt würde und die Kosten dieser Reformunfähigkeit auf künftige Generationen abgewälzt würden.

Die Globalisierungskritik, die sich am ökonomischen Feindbild des Neoliberalismus entzündet (ausführlich dazu Ayres 2004), beleuchtet beispielhaft Rückwirkungen der Globalisierungsdynamik auf die nationalstaatliche Ebene. Während globale Governanz im Feld der Ökonomie auf eine Welt-Freihandelszone

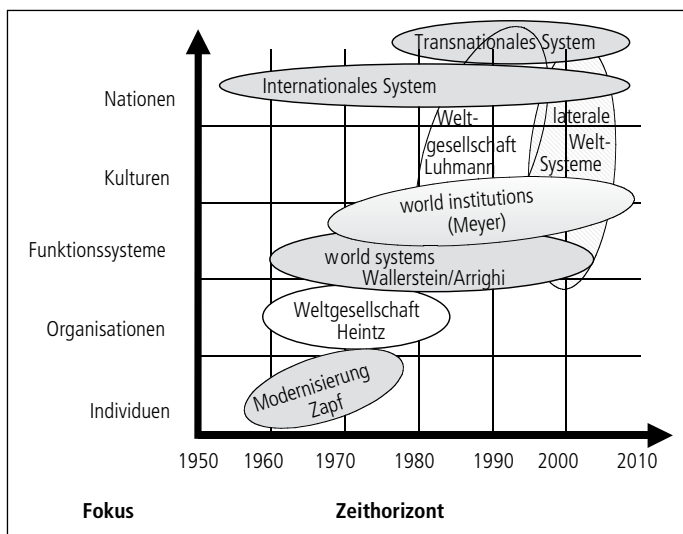
und einen einheitlichen Weltwirtschaftsraum drängt, erleben dies die Nationalstaaten zunächst häufig als Bedrohung und Herausforderung. Die nationalstaatlichen politischen Systeme sehen ihre lieb gewordenen Möglichkeiten beeinträchtigt, mit dem Zuckerbrot von Subventionen und anderen wohlfahrtsstaatlichen Wohltaten politischen Einfluss auszuüben und politischem Druck nachzugeben. Aber was soll an dieser Herausforderung von Liberalisierung und Entstaatlichung aus einer gesellschaftspolitischen Perspektive falsch sein?

Es gibt analoge Erfahrungen mit der Governanz der Europäischen Union (EU). Obwohl die Politik und die Richtlinien der Kommission häufig kritisiert werden, nutzen viele nationalstaatlichen Regierungen die Vorgaben der EU, um (mit entschuldigendem Verweis auf den Zwang der EU) endlich Reformvorhaben umzusetzen, die sie aus eigener Kraft gegen die inneren politischen Interessengruppen nicht hätten durchsetzen können.

Hieran wird deutlich, dass das Weltsystem heute als föderaler Zusammenhang betrachtet werden muss, der von der lokalen bis zur globalen Ebene reicht. Zwischen den Ebenen spielt sich eine »Mehrebenenpolitik« ein, die oft zu unerwarteten Verknüpfungen, lateralen Relationen, Koalitionen und Spiegelfechtereien führt (mit entsprechenden Schuldzuweisungen oder Zuschreibungen von Erfolgen). Was auf der Ebene von Regionen (regionale Cluster, siehe dazu Kanter 1996) und Nationen (nationale Standortpolitik) ökonomisch geboten oder sinnvoll erscheint, kann sich auf der Ebene von Organisationen oder Personen ganz anders darstellen. Theorien globaler Governanz unterscheiden sich auch darin, auf welche Ebene eines Mehrebenen-Systems sie ihr Augenmerk legen und welche Ebenen sie ausklammern.

Tatsächlich ist es möglich, Weltgesellschaft auf der Ebene der Individuen zu begründen – und dies wird von Autoren von Wolfgang Zapf bis zu Ulrich Beck so vertreten. Genauso ist es möglich, Weltgesellschaft auf der Ebene der Nationalstaaten zu beobachten und zu bewerten – und auch dies wird mit einer Spannweite von Affirmation (Held/McGrew 2002) bis zu Ablehnung (Hirst/Thompson 1996; Krasner 2001) vertreten. Ähnliches gilt für jede Zwischenebene und für jedes einzelne Funktionssystem oder jede Kombination von Funktionssystemen (siehe dazu Abb. 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Konzeptionen  
von Weltsystemen/Weltgesellschaft



(2) Der ökonomistische Ansatz der *Kritik vieler Entwicklungsländer* an der Globalisierung und an globaler Governanz hat einen vergleichbaren Hintergrund im Feindbild des Neoliberalismus. Aber offensichtlich sind die Voraussetzungen und Bedingungen dieser Kritik völlig anders als im Fall der westlichen Wohlfahrtsgesellschaften. Die Entwicklungsländer wehren sich aus verständlichen Gründen gegen eine Verschlechterung der »Terms of Trade«, die ihnen von den ökonomisch überlegenen globalen Konzernen (»transnational corporations«, TNCs) aufgezwungen werden. Dies betrifft vor allem solche Länder, die hauptsächlich Bodenschätze oder Monokulturen anzubieten haben und deren Infrastrukturen und Bildungssysteme schwach ausgeprägt sind.

Im Gegensatz dazu haben einige Schwellenländer und »große« Entwicklungsländer wie Brasilien, China oder Indien auf einigen Feldern andere Interessen und verteidigen zusammen mit der EU und den USA die gängigen massiven Agrarsubventionen und stellen sich so gegen die ganz armen Länder.

Angeichts der manifesten Not vieler Menschen in den Ent-

wicklungsländern ist es viel schwieriger, der üblichen Globalisierungskritik Argumente entgegenzusetzen, welche die ökonomistische Verengung der Perspektive deutlich machen können. Die Frage ist aber, ob es ›die‹ Globalisierung ist, die im Kern für die Not dieser Menschen verantwortlich ist, oder aber vorrangig andere Faktoren. Zwar haben einige ernst zu nehmende Ökonomen begründet, dass die Globalisierung vor allem durch die Erleichterung von Handel und Austausch Wohlfahrtsgewinne auch für die Entwicklungsländer geschaffen haben (Überblick bei Donges/Menzel/Paulus 2003). Aber trotz der deutlichen empirischen Evidenz scheint das Argument die Kritiker wenig zu beeindrucken:

»In short, as the 1990s came to a close, a master diagnostic frame critical of neoliberal globalization slowly crystallized and gained a wider international acceptance. It was not a completely hegemonic counter frame: regional and national-level variations persisted. Yet, the strength of this anti-neoliberal master frame lay in its breadth and capacity to absorb and accommodate the variety of movement and region specific frames that spurred collective action against neoliberal agreements and institutions over the previous several years. In fact, this master frame clearly took on a sufficiently broad interpretive scope in its inclusiveness, cultural reach and flexibility arguably to function as a master ›injustice frame‹, indicting neoliberalism for a variety of perceived injustices: from environmental degradation, the shifting of jobs to low wages production sites, human rights abuses in sweatshops, and still growing poverty and persistent indebtedness across the developing world« (Ayres 2004: 20, Nachweise im Text weggelassen).

»A full-scale analysis of globalization must distinguish among several aspects of the globalization process. Chiefly, we must separately discuss: 1) International Migration, 2) Direct Foreign Investment (DFI), 3) International Trade 4), Short-term Capital Flows. Whereas the public debate, principally among NGO activists, tends to indiscriminately refer to all these phenomena, and the policies that often reinforce them, as ›globalization‹ per se, the fact is that while they have similarities they also have striking contrasts, both economic and political. [...] I will also argue that, reflecting on these differences, we need differential approaches to managing globalization on these different dimensions. Further,

we need to appreciate that this management must reflect the principles of what I call ›Appropriate Governance‹. The latter includes question such as, if we are to oversee and promote more humane policies on labor standards, should the appropriate international institution to address that issue be the ILO or the WTO, and should we set who will fill lacunae in existing in international institutions, e.g. by creation of a WMO (World Migration Organization) to monitor and review the worldly increase of movements of people across borders, instead of ad hoc national, bilateral and multilateral measures to address these problems?» (Bhagwati 1999: 2)

Ganz im Sinne des Zitates von Ayres wird ein virtueller Neoliberalismus für praktisch alle Übel dieser Welt verantwortlich gemacht – und damit werden andere Kausalketten und Wirkungsmechanismen außer Acht gelassen. Diese Verengung auf das Ökonomische spiegelt eine alte Tradition des Denkens, die einen Primat der Ökonomie für das ›Schicksal‹ und die Steuerung einer Gesellschaft postuliert. Für moderne Gesellschaften, die nach dem Prinzip der funktionalen Differenzierung organisiert sind, ist dies schon deshalb widersinnig, weil in funktional differenzierten Systemen nicht einseitige, sondern wechselseitige Abhängigkeiten der spezialisierten Komponenten bestehen. (Genauso intelligent wäre es zu sagen, dass für das Überleben eines Menschen das Herz oder der Magen oder die Lunge einen Primat habe.) Aber auch für Entwicklungsländer birgt die ökonomistische Verengung die Gefahr, andere Faktoren zu vernachlässigen. Sie selbst und viele der NGOs, die in ihrem Namen sprechen, sind für eine pauschale Kritik an ›der‹ Globalisierung anfällig – und missbrauchen in manchen Fällen diese Kritik auch als Nebelwand, um von eigenen Fehlern und Versäumnissen abzulenken (siehe die Beispiele bei Landes 1998).

Gerhard Willke hat in einer durchdachten und pointierten Kritik an der Neoliberalismus-Kritik folgende Argumente und Gegenargumente herausdestilliert. Sie lassen sich als Merkpunkte zusammenfassen, um den ökonomistischen Ansatz in der Globalisierungsdebatte zu kennzeichnen – und um gleichzeitig seine Grenzen deutlich zu machen (ausführlich dazu G. Willke 2003).

Tabelle 1: Argumente des ökonomistischen Ansatzes

| Argument                                                                                                        | Gegenkritik                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Bezug zu politischer Steuerung                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ein neoliberaler Ökonomismus setzt den Primat der Ökonomie und vernachlässigt alle anderen Bereiche des Lebens. | (a) Dem Argument fehlt ein Grundverständnis sowohl für die Leistungen wie auch für die Grenzen des Marktes.<br>(b) Auch Marktliberale sehen, dass der Markt seine eigenen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen nicht selbst erbringen kann – und dass es Güterklassen gibt, die nicht marktfähig sind.      | (a) »Laissez-faire« stimmt mit dem Prinzip der Subsidiarität überein.<br>(b) Legitime Aufgabe politischer Steuerung ist es, Rahmenbedingungen zu setzen, die der Markt nicht selbst leisten kann.                                                                           |
| Das Wüten der Marktkonkurrenz zerstört geschützte Sozialräume.                                                  | (a) Gerade ordo-liberale Ökonomien trennen zwischen dem Bereich der Wirtschaft und anderen Bereichen, die anderen Gesetzen und Logiken gehorchen.<br>(b) Konkurrenz ist in vielen Feldern ein Mechanismus für Optimierung und Ressourcenschonung – aber nicht in allen.                                      | (a) Die Frage: »Was sind legitime Staatsaufgaben?« muss neu beantwortet werden.<br>(b) Das Prinzip der Subsidiarität muss über den Nationalstaat hinaus auf die globale Ebene ausgedehnt werden.                                                                            |
| Neoliberalismus fördert Egoismus und Profitstreben.                                                             | (a) Der Marktmechanismus gründet (nach Adam Smith) auf dem Egoismus aller Marktteilnehmer. Profitstreben ist der Energielieferant für den Markt.<br>(b) Die ökonomische Theorie muss deutlicher machen, welche Bereiche, Güter und Probleme <i>nicht</i> durch den Marktmechanismus gesteuert werden können. | (a) Aufgabe politischer Steuerung ist es, Spielregeln für legitimen und illegitimen Egoismus, für produktives und für destruktives Profitstreben aufzustellen und durchzusetzen.<br>(b) Die Zivilgesellschaft (nicht primär der Staat!) braucht eine Kultur des Altruismus. |

|                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Die Furie der Deregulierung überlässt die Menschen den Marktkräften.</p> | <p>(a) Deregulierung ist eine Reaktion auf Überregulierung.<br/> (b) Deregulierung heißt: Zurückdrängen der Allmacht, besser: des Allmachtsanspruchs des Staates.<br/> (c) Deregulierung entkoppelt die Politik von Aufgaben, von denen sie nichts versteht und für die sie originär nicht zuständig ist.<br/> (d) Deregulierung kann graduell gestuft sein, so das etwa Regulierungsbehörden für Kontextsteuerung zuständig bleiben.</p> | <p>(a) Politische Steuerung heißt im Kern: Eine Balance zwischen notwendiger Regulierung und möglicher Deregulierung zu finden.<br/> (b) Deregulierung reduziert politische Steuerung im internationalen und transnationalen Austausch.<br/> (c) Deregulierung fördert und fordert alternative Lösungen von Problemen über Vertrag, lex mercatoria, hybrides Recht und neue Konfliktlösungsverfahren und -einrichtungen.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

(3) Um die Kritik an der Globalisierung und die Gegenkritik daran einigermaßen einschätzen zu können, ist es nötig, die enge Verbindung zwischen Globalisierung und Entwicklungspolitik, zwischen der globalen Expansion einer kapitalistischen Logik und dem »Nord-Süd-Konflikt«, zwischen der weiteren Entwicklung einer hoch entwickelten und ›reichen‹ Ersten Welt und der weiteren Entwicklung einer wenig entwickelten und ›armen‹ Dritten Welt zu sehen. Diese Verbindung ist nicht nur eng, sondern auch widersprüchlich und in manchen Hinsichten paradox. In der langen Phase des Kalten Krieges war die Entwicklungspolitik eher Mittel zum Zweck der Systemkonkurrenz zwischen »Westen« und »Osten« als ein ernsthafter Versuch des Nordens, den Süden in dem verzweiferten Kampf gegen den destruktiven Teufelskreis aus Armut, Abhängigkeit, Spätfolgen des Kolonialismus, Diktatur, Korruption und Unterentwicklung zu unterstützen.

Mit dem Zusammenbruch des Sozialismus wurde die Lage allerdings nicht entscheidend besser, denn nun trat an die Stelle des Kalten Krieges ein umfassender Kampf um Positionierungen in der globalen Konkurrenz. Die Konkurrenz betrifft nicht nur die ökonomische Seite der Volkswirtschaften, der Wirtschafts-

räume und Regionen, der Firmen und der Personen, sondern alle gesellschaftlichen Bereiche von Forschung und Entwicklung über das Erziehungssystem bis zum Tourismus.

Zugleich wird die Erste Welt abhängiger davon, dass die Lage der Entwicklungsländer nicht katastrophal wird. Finanzkrisen, die ganze Länder zahlungsunfähig machen und in ihrer Entwicklung zurückwerfen, wie in den 1990er Jahren die Krisen in Mexiko, Brasilien, Argentinien und vor allem in Südostasien, bergen auch hohe Risiken für die Investoren aus der Ersten Welt. Epidemien und Gesundheitsrisiken, die von irgendeinem Land der Welt ausgehen, von Aids bis zur Vogelgrippe, machen nicht vor nationalen Grenzen halt. Migrationsströme werden unkontrollierbar und eine Deindustrialisierung droht ganzen Regionen der Ersten Welt, die mit Produktionsstandorten in China, Indien, Russland oder Mexiko nicht mehr konkurrenzfähig sind.

Wie wenig die Auswechslung des Grundkonflikts von West/Ost auf Nord/Süd etwas an der Lage der ärmsten Länder geändert hat, zeigen folgende Zahlen der Weltbank aus dem Jahresbericht von 2003: Das Bruttoinlandsprodukt der 20 ärmsten Länder betrug in den Jahren 1960-1962 212 Dollar (in konstanten Preisen von 1995), in den 20 reichsten Ländern 11.417 Dollar. In den Jahren 2000-2002 war dieser Betrag für die ärmsten Länder zwar leicht auf 267 Dollar gestiegen, in den 20 reichsten Ländern aber auf die gewaltige Summe von 32.339 Dollar. Der Weltsozialbericht der Weltbank von 2005 hält fest, dass ein Fünftel der Weltbevölkerung (in der Ersten Welt) rund 80 Prozent der Weltwirtschaftsleistung erbringen, während sich fünf Milliarden Menschen in der Dritten Welt mit 20 Prozent begnügen müssen. Immerhin aber ist die Zahl hungernder Menschen deutlich gesunken, weil vor allem Indien und China Fortschritte in der Bekämpfung absoluter Armut gemacht haben.

Über die Gründe für den unerträglichen Zustand von Unterentwicklung und Ungleichverteilung ist ein heftiger Streit entbrannt, der inzwischen zu einem unentwirrbaren Knäuel verschachtelter Debatten um Unterentwicklung, Entwicklung, Globalisierung, Wirtschaftspolitik, Industriepolitik, Regulierung und Deregulierung zusammengewachsen ist. Kernelement und Stichwort für diesen Streit ist der »*Washington Consensus*«. John

Williamson prägte 1990 diesen Begriff. Seine Absicht war, einen Minimalkonsens zu beschreiben, zu dem die großen Institutionen für globale Finanzen und Entwicklung in Washington – IMF, Weltbank, U.S. Treasury (Finanzministerium) und Federal Reserve Board (US-Bundesbank) – sich verständigen könnten, um die Grundlinien einer gemeinsamen Entwicklungspolitik gegenüber Lateinamerika zu formulieren. Der »Washington Consensus« hatte also keinen globalen Anspruch, und er intendierte auch keine umfassende Beschreibung aller Faktoren optimaler Entwicklung. Vielmehr war er primär auf den »Hinterhof« der USA bezogen und auf konsensfähige Kriterien beschränkt. Diese Kriterien beschreibt Williamson (2000: 252f.) so: »the set of policy reforms that most of official Washington thought would be good for Latin American countries:

1. Fiscal discipline
2. A redirection of public expenditure priorities toward fields offering both high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health care, primary education, and infrastructure
3. Tax reform (to lower marginal rates and broaden the tax base)
4. Interest rate liberalization
5. A competitive exchange rate
6. Trade liberalization
7. Liberalization of inflows of foreign direct investment
8. Privatization
9. Deregulation (to abolish barriers to entry and exit)
10. Secure property rights.«

Es fällt nicht schwer, diese Liste von Reformstrategien als »neoliberale« Agenda aufzufassen. Begriffe wie Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung tauchen häufig auf und vermitteln dem oberflächlichen Leser den Eindruck, schon Bescheid zu wissen. In einem kritischen Rückblick nach zehn Jahren beklagt sich Williamson darüber, dass seine Beschreibung des »Washington Consensus« häufig missverstanden und denunziert worden ist. Er diskutiert die einzelnen Elemente sorgfältig und gibt ohne Weiteres zu, dass einige davon nach den Erfahrungen der

1990er Jahre nachgebessert und geschärft werden müssen. Vor allem aber macht er die wichtige Unterscheidung zwischen einem liberal-reformerischen (oder neoliberalen) Ansatz einerseits und einem *markt-fundamentalistischen* Ansatz andererseits.

Williamson wendet sich klar gegen eine markt-fundamentalistische Konzeption von Entwicklung und lehnt die üblichen Beschreibungen des »Washington Consensus« als neoliberal im abwertenden Sinne ab:

»On the contrary, when I coined the term in 1989, the market fundamentalism of Reagan's first term had already been superseded by the return of rational economic policy making, and one could discern which ideas were going to survive and which were not (monetary discipline but not monetarism; tax reform but not tax-slashing; trade liberalization but maybe not complete freedom of capital movements; deregulation of entry and exit barriers but not the suppression of regulations designed to protect the environment)« (ebd.: 255).

Die in der Klammer genannten Unterscheidungen markieren klar die Differenz zwischen »rational economic policy making« auf der einen Seite und einem destruktiven Marktfundamentalismus auf der anderen. Sie zeigen allerdings auch, dass die Radikalisierung eines liberal-reformerischen Ansatzes der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik zu einem marktfundamentalistischen Konzept schnell passieren und noch schneller unterstellt werden kann, weil die Stufungen fließend und unmerklich ausfallen können.

Aber genau darauf kommt es für eine brauchbare Fassung des Problems von globaler Governanz an: Die elenden Vereinfachungen einer rein ökonomischen Steuerung – »der Markt wird's richten und ist für alles zuständig« – genau so deutlich zurückzuweisen wie den Unsinn einer rein politischen Steuerung ohne Rücksicht auf die Logik des Marktes: »die Politik wird's richten und ist zuständig für alles«. Was Not tut, ist eine neue Balance der Momente eines komplexeren Modells polit-ökonomischer Governanz, das zugrunde legt, dass wirtschaftliche Prozesse notwendig in politische, soziale und kulturelle Bedingungen eingebettet sind, die der Markt selbst nicht schaffen kann und für die der Markt auch keine brauchbare Lösung darstellt. Bevor in

Kapitel II/4 einige Momente eines solchen komplexeren Modells vorgestellt werden, wenden wir uns nun nach der ökonomistischen Einseitigkeit der etatistischen Einseitigkeit zu.

## **2. PRIMAT DES STAATES: DER INSTITUTIONALISTISCHE ANSATZ UND SEINE BLINDEN FLECKEN**

Während der ökonomistische Ansatz zu einseitig die Ökonomie in den Vordergrund rückt, ist der institutionalistische (oder auch staatszentrierte oder »etatistische«) Ansatz davon überzeugt, dass nach wie vor die Nationalstaaten die entscheidenden und wichtigsten Akteure des internationalen Systems sind: »States are for the most part exactly what they have always been, the most important actors in the modern international system« (Krasner 2001: 6).

Im Vergleich werden die komplementären Kurzsichtigkeiten beider Ansätze besonders deutlich. Dennoch ist auch dem institutionalistischen Ansatz zunächst zuzugestehen, dass er deutliche Stärken hat: So tritt er dem Überschwang der »Hyperglobalisten« (ein Begriff von David Held) entgegen, die unterschiedslos vom »Ende des Nationalstaates« (Guéhenno 1995) oder vom Ende nationaler Politik schwadronieren (Ohmae 1995). Sicherlich gibt es noch für lange Zeit den Nationalstaat und nationalstaatlich organisierte Politik. Die passendere Frage ist, in welche Richtung und in welchem Ausmaß Globalisierungsprozesse und globale Institutionen die Rolle der Nationalstaaten verändern und welche Bedeutung der nationalen Politik im Konzert einer Mehrebenenpolitik bleibt, wenn sie von der kommunalen bis zur globalen Ebene reicht.

Um einschätzen zu können, welche Rolle dem Nationalstaat bleibt, ist es hilfreich sich klar zu machen, welche Rolle er denn typischerweise in modernen Demokratien spielt. Da die meisten Globalisierungstheoretiker eine solide staats-theoretische Fundierung vermissen lassen, sammeln sich an diesem Punkt viele Ungereimtheiten an.

In all ihrer machtgestützten Souveränität hat die Politik der

Demokratien es *ausschließlich* damit zu tun, die Vorbedingungen der Operationsmöglichkeiten gesellschaftlicher Funktionssysteme zu schaffen und deren negative Externalitäten sozialverträglich abzuarbeiten. Die einzigen Ausnahmen sind die Kollektivgüter des Schutzes gegen äußere und innere Feinde, also Friede und Rechtssicherheit, und die Erhebung von Steuern zur Finanzierung dieser Aufgaben, also Steuerhoheit. Ansonsten aber ist die Politik der Reparaturbetrieb einer hochkomplexen, risikoreichen und in vielen Hinsichten nicht mehr steuerbaren Gesellschaftsmaschinerie, welche von den Operationslogiken funktional differenzierter Teilsysteme getrieben wird. Die hellstichtigste Politik lässt sich deshalb dort beobachten, wo sie nicht nur auf die übliche Bruchquote der Funktionssysteme wartet, sondern voraussieht, dass in die Operationslogik autonomer gesellschaftlicher Funktionssysteme eine selbstzerstörerische Dynamik eingebaut ist, die sich paradoxerweise gerade ihrem Erfolg verdankt. Die Erfindung des Sozialstaates gründet auf einer solchen Hellsichtigkeit. Die heute erforderlich erscheinende grundlegende Revision des Sozialstaates setzt eine vergleichbare Leistung politischer Hellsichtigkeit voraus.

In beiden Fällen ist der Kern des Problems der paradoxe Anspruch moderner Demokratien, unter ihrem Dach die widersprüchlichen Operationslogiken ihrer Teilsysteme als Gesellschaft zu bündeln und dennoch ihren Bürgern und Bürgerinnen als Individuen einen ungeteilten »pursuit of happiness« zu versprechen. Diese Aussicht auf Glück wird nicht von dunklen Mächten und Machenschaften bedroht, sondern von der ganz gewöhnlichen Operationslogik spezialisierter Teilsysteme. Zieht man das Beispiel der Ökonomie heran (aber Ähnliches ließe sich von Erziehung, Kunst, Sport, Wissenschaft oder vom Gesundheitssystem sagen), so erweist sich der Mangel an eingebauten Selbstbegrenzungen als der Ansatzpunkt einer notwendigen korrigierenden oder Rahmen setzenden Rolle der Politik – gerade auch gegenüber der im Prinzip grenzenlosen Dynamik der Ökonomie.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Logiken der gesellschaftlichen Funktionssysteme entspringt die Interdependenz von Politik und Ökonomie der Notwendigkeit wechselseitiger Begren-

zung – jedenfalls solange die Systeme diese Begrenzung nicht selbst leisten (können). Die Erfindung des Sozialstaates aktivierte eine politische Begrenzung der Ökonomie an dem Punkt, an welchem die Logik der Marktökonomie den Grad normalisierter Zerstörung (etwa in der Form, dass weniger innovative Unternehmen vom Markt verdrängt werden) und den Grad normalisierter negativer Externalitäten (etwa in Form von Arbeitslosigkeit oder Umweltschäden) so weit getrieben hatte, dass die Destruktion nicht durch Kreation – die Schaffung neuer Möglichkeiten – ausbalanciert oder zumindest erträglich gemacht wird (Scharpf 1993). Die Globalisierungsdynamik verschiebt diese eingespielte Balance zwischen Politik und Ökonomie zugunsten höherer Freiheitsgrade der Ökonomie, weil den Firmen und insbesondere den TNCs nun der Weg nach ›draußen‹ offen steht: Sie können damit winken oder drohen, sich einen Standort außerhalb des Einflussbereichs einer bestimmten nationalen Politik zu suchen, die ihnen nicht passt.

Zugleich aber hat diese Veränderung der Balance auch positive Seiten: Sie zwingt die nationalen Politiken dazu, sich strategisch auszurichten, sich im Wettbewerb der Steuerungsregime konkurrenzfähig zu machen, effizienter und effektiver zu werden, insgesamt also Managementkompetenzen und Steuerungsfähigkeiten zu entwickeln, um damit eine neue Qualität des Regierens zu etablieren. Das Kernproblem der Politiksysteme moderner Demokratien ist nicht, dass sie zu viel Macht hätten, sondern eher, dass sie über zu wenig Macht verfügen und daher zum Spielball gesellschaftlicher Kräfte werden, die nur ihre eigenen kurzfristigen Interessen verfolgen. Der Veränderungsdruck, den die Globalisierung auf die Politiksysteme ausübt, könnte sich demnach als sehr heilsam erweisen und die Rolle der nationalstaatlichen Politik eher stärken als schwächen.

Demgegenüber liegt den Argumenten der Vertreter des etatistischen Ansatzes oft eine deutliche Überschätzung des Staates und ein monolithisches Bild der Politik zugrunde. Beispielhaft gilt dies für Stephen Krasner. Er überschätzt die Rolle des Staates im Kontext der Globalisierungsprozesse im Allgemeinen und unterschätzt gleichzeitig die Bedeutung globaler Institutionen und transnationaler Organisationen: »[T]he claim that intergovern-

mental organizations have displaced states is wrong. International organizations, whether regional or universal, are created by states because they serve the functional interests of political leaders« (Krasner 2001: 6). Der erste Teil des Arguments ist unzweifelhaft richtig, aber der zweite Teil überzieht die Gegenposition völlig. Obwohl Krasner im Anschluss an dieses Argument zugibt, dass transnationale oder globale Institutionen nach ihrer Gründung ein Eigenleben entwickeln können, bleibt er dabei, dass sie im Interesse der Nationalstaaten operieren: »Rather they are instruments through which national political leaders can enhance their interests« (ebd.: 7).

Diese Argumente sind weder theoretisch noch empirisch plausibel. Einrichtungen wie die WTO oder die Weltbank, aber auch die ILO oder das IOC zeigen immer wieder, dass sie nach kurzer Anlaufzeit ihre eigenen Interessen und Logiken entwickeln und auch gegen die Interessen ihrer Gründungsmitglieder entscheiden können. So hat die WTO etwa in jüngster Zeit im Zucker-Fall für Brasilien, Australien und Thailand und gegen die EU (»EC – Export Subsidies on Sugar«, Brasilien gegen die EU, Klage vom 27. September 2002, Entscheidung am 28. Oktober 2005) entschieden oder im Baumwoll-Fall für Brasilien und gegen die USA (»US – Upland Cotton«, Brasilien gegen die USA, Klage vom 27. September 2002, Appellate Body Report am 3. März 2005). Hinzu kommt, dass sich die politischen Interessenkonstellationen der Nationalstaaten periodisch ändern und die transnationalen Organisationen rasch zu Faktoren und Akteuren komplexer politischer Entscheidungsprozesse werden. Dabei geht es weniger darum, dass sich ein einzelnes Land oder eine Staatengruppe durchsetzt, sondern eher darum, in einem fortlaufenden Prozess gangbare Kompromisse zu finden.

Ein deutliches empirisches Beispiel ist die laufende »Doha-Verhandlungsrunde« der WTO. Sie zieht sich seit der »Doha-Deklaration« vom November 2001 quälend langsam und entscheidungsunfähig dahin und belegt, dass sich die Interessen einzelner Staaten gerade nicht durchsetzen, sondern alles davon abhängt, einen für die gesamte komplexe Konstellation tragbaren Modus Vivendi zu finden.

Die Rolle der Nationalstaaten ist demnach weder dominant

noch irrelevant, sondern je nach Kontext und Dimension der Globalisierung unterschiedlich, vielschichtig, komplex und mitunter auch in sich widersprüchlich. Wichtiger noch ist, dass es keine einseitige Richtung der Beeinflussung gibt – weder von globalen Kontexten zu den Nationalstaaten noch von den Nationalstaaten zu den Einrichtungen globaler Governanz. Das eigentlich Interessante und Neue ist, dass es inzwischen Prozesse zirkulärer Vernetzung und wechselseitiger Beeinflussung gibt, die dazu führen, dass beide Seiten aufeinander reagieren und einander als relevante Akteure und Entscheidungsfaktoren ernst nehmen. Was Robert Keohane bereits in den 1980er Jahren für den Fall von internationalen Regimes treffend »issue density« genannt hat (Keohane 1983: 155), hat sich in vielen Felder globaler Governanz noch verstärkt. Viele grenzüberschreitende Probleme wie Armut, Seuchen, Umweltzerstörung, Kriminalität und Geldwäsche, Migrationsbewegungen etc. lassen sich weder allein von den Nationalstaaten noch ausschließlich von den bislang etablierten Steuerungsinstitutionen lateraler Weltsysteme auch nur einigermaßen adäquat regulieren, sondern nur durch kluge Formen der Verschränkung und Rückkopplung.

Die theoretisch anspruchvollsten Analysen hierzu hat Saskia Sassen vorgelegt. Sie ist auf der Suche nach einer analytischen Rekonstruktion »of the dynamics of interaction and overlap within each the global and the national and between them«. Sie betrachtet dieses interaktive Kräftefeld als »a spatio-temporal order with considerable internal differentiation and growing mutual imbrication [imbrication = Verschachtelung, Überlagerung]. These internal differences may relate to each other in cumulative, conflictive, neutral or disjunctive modes« (Sassen 1999: 1). Auf Kernpunkte komprimiert, argumentiert Sassen in folgender Weise:

Die Realität des Globalen wird aus zwei Quellen gespeist:

(1) die lokale und institutionelle Einbettung der ökonomischen Globalisierung in den Nationalstaaten; (2) die eigene Spezifität und Verdichtung (»thickness«) des Globalen.

Aus der Überschneidung beider Faktoren entstehen analytische und empirische Grenzgebiete (*analytic borderlands*) mit regulatorischen Brüchen (*regulatory fractures*). Beispiele dafür sind:

- die informelle Ökonomie in globalen Städten;
- Akteure, die gleichzeitig in überlappenden Arenen des nationalen und des Globalen operieren;
- temporale Verschiedenheit und unterschiedliche Beschleunigungen in unterschiedlichen Arenen und Problemdimensionen als Gegenargument gegen Homogenität.
- Dennoch zwingt das Tempo des globalen Finanzsystems andere Systeme zur (temporalen) Anpassung.
- Daraus entsteht eine Grenzzone (*borderzone*) sich überschneidender, divergenter und doch interagierender Arenen.
- Die Herausbildung privater Autorität (*privatized self-regulation*) ist auch Folge einer globalen Beschleunigung, der die institutionellen staatlichen Ordnungen nicht folgen können.
- Gleichzeitig ist die ökonomische Globalisierung nicht umfassend, sondern strategisch-selektiv.
- Die meisten globalen Prozesse werden in nationalen Kontexten real und material und damit in Teilen abhängig von den nationalen institutionellen Faktoren.
- Zugleich destabilisieren die neuen Zwänge globaler Transaktionen genau diese traditionellen institutionellen Faktoren, die sich entsprechend anpassen müssen.

Damit kommt sie zu dem plausiblen Schluss: »In my reading, the imbrication of global actors and national institutions is far more ambiguous« (Sassen 1999: 10; siehe auch Sassen 2000; Sassen 2002).

### **3. PRIMAT DER HOMOGENITÄT: ZUR PERSPEKTIVE DES WORLD-POLITY-ANSATZES**

Die liberal-demokratische Antwort auf den neo-marxistischen »World-Systems-Ansatz« war bereits in den 1960er Jahren die *Modernisierungstheorie*, die international von Autoren wie Shmuel Eisenstadt, Reinhard Bendix oder Stein Rokkan und in Deutschland etwa von Wolfgang Zapf betrieben wurde. Grundlage der Modernisierungstheorie ist die Überzeugung, dass sich das »westliche« Modell der entwickelten demokratischen Gesellschaft

ten nach und nach zwangsläufig weltweit durchsetzen wird, weil es keine bessere stabile Alternative gibt und sowohl die (damaligen) sozialistischen Gesellschaften wie auch die Entwicklungsländer mit zunehmendem Wohlstand und höherem Bildungsniveau irgendwann den Kurs der westlichen Vorbilder einschlagen würden.

Bevor man diese sicherlich ethnozentrische Perspektive der Naivität bezichtigt, sollte man nicht unterschlagen, dass sich immerhin der erste Teil dieser Erwartung mit dem Jahr 1989 furios und nahezu flächendeckend bewahrheitet hat. Viele der ehemals sozialistischen Länder streben eine Mitgliedschaft in der EU an oder haben sie bereits erreicht. Hier hat sich die Attraktivität des westlichen Modells empirisch in aller Klarheit erwiesen. Dagegen müssen die Erwartungen der Modernisierungstheorie hinsichtlich der Entwicklungsländer als gescheitert gelten. Auch das neue Phänomen eines organisierten fundamentalistischen Terrors, der sich in seiner eigenen Sicht als Kulturkampf versteht, passt nicht in das Weltbild der Modernisierungstheorie und widerspricht den Grundannahmen des Ansatzes.

Dennoch hat die Modernisierungstheorie im *World-Polity-Ansatz* eine Fortsetzung gefunden, die etwa von John Meyer seit den 1970er Jahren beharrlich verfolgt wird (Meyer 2000). Das Erbe der Modernisierungstheorie tritt ebenso der verwandte *Global-Culture-Ansatz* an, der von Robert Robertson vertreten wird. Diese Denkrichtung folgt einer Spur, die von Marx, Weber, Durkheim, Elias und anderen Klassikern der Soziologie gelegt wurde. Sie verweist auf eine Entwicklungsrichtung der Moderne, wonach eine schrittweise Zivilisierung und Modernisierung alle Gesellschaften mit ähnlichen Merkmalen, Kerninstitutionen und Grundstrukturen ausstattet. Dadurch, so die Hypothese, gleichen sich die unterschiedlichen Gesellschaften im Zuge einer laufenden Modernisierung an und bilden nach und nach einen Zusammenhang, der durch Homogenität der Kernelemente gekennzeichnet ist.

Kein Vertreter dieses Ansatzes ist so naiv, eine vollständige Homogenität der Gesellschaften der Gegenwart anzunehmen. Auch Meyer sieht selbstverständlich, dass es regionale, nationale, ethnische oder kulturelle Unterschiede gibt. Und Robertson hat

sogar den Begriff der Glokalisierung geprägt, welcher das Zusammenspiel von Globalität und Lokalität deutlich machen soll (Robertson 1998). Dennoch heißt der Untertitel von Meyers Buch über Weltkultur bezeichnenderweise: »Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen« (Meyer 2005). Darin drückt sich die Erwartung des World-Polity-Ansatzes aus, dass sich gegenüber den nach wie vor bestehenden Unterschieden am Ende und nachhaltig doch eine globale Homogenität hinsichtlich der Kerneinrichtungen, Handlungsformen und institutionellen Grundlagen moderner Gesellschaften durchsetzen wird.

Aus heutiger Sicht ist es trivial, diesen frühen institutionellen Ansätzen eine gewisse Naivität und eine Verengung des Blickfelds auf den westlichen Modus vorzuwerfen. Bemerkenswert bleibt dann, dass selbst noch die gegenwärtige Konzeption der »world institutions« von John Meyer nahezu ungebrochen diesen Linien folgt. Meyer sieht die Institutionen der Moderne, von Demokratie über Schule und Universität bis zu Kultur und Individualismus, als universal gültig, legitim und attraktiv an. Er erwartet deshalb eine ungebrochene globale Ausbreitung dieser Institutionen und die Entwicklung eines globalen Systems auf der Grundlage dieser Institutionen.

Umgekehrt folgert etwa Stephen Krasner aus einer »statist« (nationalstaatlich) orientierten Perspektive, dass es gerade diese Institutionen sind, die aufgrund ihrer Verankerung in den Nationalstaaten eine Weltgesellschaft verhindern. Nach Krasner sind es nach wie vor die Nationalstaaten, welche die Regeln für Institutionen und nicht-staatliche Akteure setzen. Es sind die Nationalstaaten, welche interne Interessengruppen vor den Auswirkungen internationaler Transaktionen schützen und welche sogar die Regeln für diese internationalen Transaktionsregimes definieren (Krasner 2001).

Wie problematisch es ist, eine Tendenz zu globaler Homogenität anzunehmen, zeigt sich beispielhaft gerade am Begriff und am Feld der Kultur. Unter dem Begriff »Kultur« versammeln sich in hoch entwickelten, funktional differenzierten Gesellschaften mehrere Funktionssysteme, die sehr unterschiedlichen Logiken und Leitwerten folgen: neben dem klassischen Feld der Religion, das in Themen wie Weltanschauung, Ethik, persönliche

Moral und Lebensführung ausfranst, umschließt Kultur auch den weiten Bereich der Kunst, der über die klassischen Künste weit in Design, Mode, Massenmedien, persönliche Ausdrucksformen etc. hineinreicht, sowie den Bereich der Bildung, der Schule, Universitätssystem und Ausbildungssystem umfasst, und schließt sogar noch Teile des Gesundheitssystems ein, soweit damit kulturelle Praktiken der Hygiene oder des Umgangs mit Gesundheit/Krankheit gemeint sind. Will man sich ein pragmatisches Bild davon machen, was heute unter »Kultur« fällt, dann sollte man sich das Aufgabenspektrum einer Kulturministerin eines der Bundesländer oder eines zentralistischen Staates wie Frankreich ansehen.

Sind bereits diese vielfältigen Bereiche von Kultur wenig homogen, so fallen die Unterschiede im globalen Maßstab noch viel drastischer aus. Allerdings ist hier zu differenzieren. Es gibt sehr wohl eine frappierende Ähnlichkeit bestimmter kultureller Einrichtungen auf einer formalen, oberflächlichen oder institutionellen Ebene, während auf einer darunter liegenden inhaltlichen oder materialen Ebene die Unterschiede gewaltig ausfallen. Die Frage ist dann, was zählen soll oder was als gewichtiger anzusehen ist – die Ähnlichkeiten oder die Unterschiede.

So ist unzweifelhaft, dass die Institution »Schule« als Kulturkomponente weltweit Karriere gemacht und eine globale Verbreitung gefunden hat. Es gibt praktisch keinen Flecken Erde mit menschlicher Population mehr, auf dem Kinder nicht zur Schule gehen dürfen oder müssen. Insofern ist es richtig zu behaupten, dass die Institution Schule global verbreitet ist und damit ein Moment kultureller Homogenität auf globaler Ebene ausmacht. Allerdings ist ebenso wenig anzuzweifeln, dass das, was an diesen Schulen tatsächlich passiert, krass unterschiedlich ausfällt: nicht nur hinsichtlich Stoff, Lehrmethoden, Ausstattung, Ausbildung der Lehrer, Qualität des Lernens, Anspruchsniveau etc., sondern auch hinsichtlich der Ziele und Wirkungen von Schule. In totalitären und fundamentalistischen Gesellschaften dienen sie der gnadenlosen Indoktrination, in hoch entwickelten liberalen Gesellschaften der ebenso gnadenlosen Differenzierung der Schüler in Leistungsgruppen und Kompetenzniveaus. In manchen Ländern dienen sie als Ganztagschulen der Entlastung von

Familien, so dass beispielsweise die Mütter ihrem Beruf nachgehen können. In anderen Ländern, meistens Entwicklungsländern, nimmt die Schulpflicht den Familien die Kinder als billige Arbeitskräfte weg und stellt sich so gegen etablierte Familientraditionen. Viele weitere gewichtige Unterschiede ließen sich mühelos anfügen.

Was damit gezeigt werden soll, ist dies: Ob man aus diesen und vielen weiteren Fällen auf Ähnlichkeit (Homogenität) schließt oder auf Unterschiedlichkeit (Heterogenität), ist nicht eine Frage unbezweifelbarer Wahrheit, sondern eine Frage von Perspektive, Gewichtung und Interpretation. Bemerkenswerterweise gilt ja beides: Zum einen lässt sich eine frappierende Homogenität bestimmter institutioneller Kontexte und Einrichtungen beobachten, etwa die globale Verbreitung von Universitäten, politischen Parteien und Parlamenten (selbst in totalitären Ländern!), Kliniken (selbst in ärmsten Ländern), Unternehmen (selbst in China), formalen Organisationen, Sportvereinen oder Clubs, Managementpraktiken, Nutzung von Massenmedien (MTV), Internet oder Mobiltelefonen, Konsumformen und Massentourismus (»die Kinder von Coca Cola und MacDonald«) etc. (ausführlich dazu Barker 1997; Robertson 2000). Im Einzelnen gehen die Homogenitäten noch viel weiter, etwa was Aussehen und Operationsformen von internationalen Flughäfen, Hotelketten, *shopping malls*, Tourismusanlagen etc. oder die Wirkungen globaler Standardisierung, Qualitätssicherung, Evaluierung und Rechnungslegung betrifft (Power 1994; Sinclair 1999; Sinclair 2001).

Zum anderen gilt gleichzeitig, dass sich hinter all der offensichtlichen Homogenität eine Fülle an Unterschieden verbirgt, die nicht selten auch in offenem Antagonismus, Kulturkampf und Schlimmerem aufbricht. Selbst innerhalb Deutschlands entbrennen Kulturkämpfe um Schulformen – Gesamtschule oder klassisches Gymnasium? –, und nicht zuletzt haben die PISA-Studien europaweit auch die Unterschiede in Ergebnissen und Qualitäten von Schulformen deutlich gemacht. Ein extremeres Beispiel sind Formen und Ideen von Familie. Sicherlich ist »die Familie« eine global gültige Institution, eine universelle Form der Organisierung von Verwandtschaftsbeziehungen der menschli-

chen Spezies – insofern: Homogenität. Aber lassen sich die Formen von Familie, die eine postmoderne Homo-Ehe in Köln oder New York mit adoptierten Kindern umfasst, wirklich mit einer Idee von Familie vergleichen, die anatolische Väter unter dem Gebot der ›Familienehre‹ dazu bringt, ihre Töchter umbringen zu lassen, wenn sie ›den Falschen‹ heiraten? (Dies sind keine Einzelfälle. Nach dem UN-Weltbevölkerungsbericht werden weltweit jährlich über 5000 Frauen aus Gründen der ›Ehre‹ von Familienangehörigen ermordet.) Ebenso wenig kann man von Homogenität mit Blick auf sardische oder albanische Familien sprechen, die unter dem Gebot der Blutrache über Generationen hinweg andere Menschen ermorden und damit wiederum Morde an eigenen Familienmitgliedern auslösen.

Damit ist der Global-Culture- oder World-Polity-Ansatz nicht widerlegt. Aber es wird deutlich, dass die Frage »Homogenität oder Heterogenität der Weltgesellschaft?« weder besonders klug noch besonders aufschlussreich ist. Interessanter scheint vielmehr zu klären, in welcher Weise Einheit und Diversität, Homogenität und Unterschiedlichkeiten zusammenspielen und in innovativen und riskanten Verschachtelungen widersprüchlicher Momente den Umgang globaler Kontexte mit hoher organisierter Komplexität vor neue Herausforderungen stellen.

#### **4. PRIMAT DER KOMPLEXITÄT:**

##### **DIE ZUMUTUNGEN DES SYSTEMTHEORETISCHEN ANSATZES**

Als Ausgangspunkt einer Diskussion der Zumutungen des systemtheoretischen Ansatzes für die Problematik der politischen Steuerung in der Wissensgesellschaft dient hier ein früher Aufsatz von Luhmann, der in der Debatte häufig zitiert und noch häufiger missverstanden wird. Luhmann hat den Text mit dem schlichten Titel »Weltgesellschaft« bereits 1971 im Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie veröffentlicht (wieder abgedruckt in Luhmann 1975: 51ff.). Der Text behandelt aber *nicht* die Weltgesellschaft und ihre Probleme. Vielmehr konstatiert er, dass sich eine weltweite Interaktion schon konsolidiert habe und weltweite Bewusstseinshorizonte bereits bestehen. Er widmet

sich auf dieser Beobachtungsbasis einer ganz anderen Leitfrage: der Frage nämlich, ob und mit welchen Folgen diese weltweite Interaktion eine grundlegende Veränderung des vorherrschenden normativen Erwartungsstils in Richtung auf einen Vorrang des »kognitiven Erwartungsstils« erzwingt: »Lernen oder Nichtlernen – das ist der Unterschied« (ebd.: 55).

Luhmann interessiert sich in diesem Text nur ganz am Rande für die Weltgesellschaft. Stattdessen argumentiert er in der Hauptsache *gegen* das traditionelle soziologische Verständnis der nationalstaatlich organisierten Gesellschaften als geeignete Einheit für einen soziologischen Gesellschaftsbegriff. Auf wenige Punkte komprimiert, argumentiert er,

- dass ein normativer Erwartungsstil bislang dominiert, weil er leichter institutionalisierbar ist als ein kognitiver;
- dass dies historisch zu einer Kombination von Recht und Politik führt, »die gerade in ihrer besonderen Leistungsfähigkeit eine Fehlspezialisierung der Menschheitsentwicklung« sein könnte (ebd.: 57);
- dass deshalb eine Weltgesellschaft auch ohne normative und politische Integration möglich sein müsse;
- dass Weltgesellschaft deshalb nichts anderes bedeute als die Universalisierung kognitiver Erwartungsmuster und einer Lernfähigkeit, die Luhmann (zu dieser Zeit) vor allem in Forschung und Planung verankert sieht.

Außergewöhnlich an diesem Text ist nach meiner Einschätzung nicht der Blick auf die Weltgesellschaft, sondern die Hypothese, dass die moderne, nationalstaatliche Kombination von Recht und Politik eine *Fehlspezialisierung* der Gesellschaftsgeschichte darstellen könnte. Damit ist tatsächlich eine Perspektive auf Globalisierung und globale Kontexte eröffnet, die aus den engen Bindungen des Nationalstaates und dem engen Denken der Etatisten herausführen könnte.

Viel später und unter veränderten theoretischen Prämissen fasst Luhmann den Gesellschaftsbegriff als das Ensemble aller füreinander erreichbarer Kommunikationen. Damit ist heute mögliche Gesellschaft für ihn zwingend Weltgesellschaft, weil in

der Tat Kommunikationen heute weltweit füreinander erreichbar sind (Luhmann 1997: 78ff.). Diese rein definitorische Lösung des Problems des Begriffs der Weltgesellschaft erscheint aus mehreren Gründen als unzureichend. Im Kern beschreibt Luhmanns Begriff »das Soziale« insgesamt und undifferenziert, nicht aber das Spezifische der Gesellschaft als Ordnungsform im Medium des Sozialen (ausführlich zur Kritik Willke 2000).

Von Weltgesellschaft lässt sich in einem soziologisch gehaltvollen Sinn erst dann reden, wenn sie als Form von *Gesellschaft* begründet ist. Dazu reicht weder aus, dass sie aus allen Kommunikationen oder allen Individuen der Welt besteht – das wäre die Gesamtheit des Sozialen –, noch dass sie über globale Institutionen verfügt – das wäre eine Begründung für erfolgreiche Globalisierungsprozesse –, noch dass sie eine Realität jenseits der Realität der Nationalstaaten darstellt – das wäre eine Begründung für transnationale oder globale Kontexte.

Demgegenüber ist der Ausgangspunkt dieses Buches die These, dass Weltgesellschaft sich als spezifische Organisationsform des Sozialen erst dann formt, wenn ein kommunikativ konstituierter globaler Kontext die Fähigkeit der Selbststeuerung ausbildet. Dies meint, dass die Weltgesellschaft in der Lage sein müsste, ihre *Ordnungsform* als Balance notwendiger Ordnung und möglicher Unordnung selber zu bestimmen. Sie muss fähig sein, eine entsprechende Balance zwischen Homogenität und Heterogenität zu stabilisieren und mithin steuernd in den naturwüchsig ablaufenden evolutionären Prozess einzugreifen.

Solange das, was in einem Diskurs als Weltgesellschaft bezeichnet wird, nichts anderes ist als eine Ansammlung von Individuen, Nationalstaaten, spezifischen Institutionen der Moderne oder was immer, ist die Rede sicherlich zu Recht von einem sozialen Kontext, zu Unrecht aber von einer Gesellschaft. Für nationalstaatlich organisierte Gesellschaften erscheint dies als selbstverständlich. Sie haben sich mit dem politischen System eine Instanz der Selbststeuerung gegeben, die ganz offensichtlich mit Gesetzen, Programmen, Maßnahmen etc. in den naturwüchsigen Lauf der Dinge eingreift, um *bestimmte* Ziele zu erreichen.

Die Politik der modernen Gesellschaft hat sich allerdings

selbst dadurch in eine tiefe Verwirrung gestürzt, dass sie in ihrer primären Steuerungsaufgabe der Ordnungsbildung so erfolgreich war, dass sie mit dem nun relevanteren Problem der Unordnung nicht umzugehen weiß. Die Grundfrage der Soziologie – »Wie ist soziale Ordnung möglich?« – hat Thomas Hobbes für die Gesellschaft der frühen Moderne mit der Metapher des Leviathan beantwortet. Auf dem Hintergrund der religiösen Bürgerkriege und der Selbstzerstörung der alten Ordnung lag es nahe, nach einem neuen Ordnungsprinzip für eine Gesellschaft zu suchen, die zwar noch nicht so weit war, die Religion als primäre Ordnungsform zu überwinden, die aber aus dem Dilemma der Unentscheidbarkeit unterschiedlicher Religionen den Schluss ziehen musste, dass sie nun auf andere Weise mit ihrer eigenen Diversität umgehen sollte. Die Entzauberung der Religion durch Diversität brachte Hobbes nicht auf die Idee, nach Formen der Erhaltung und Aufhebung von Diversität zu suchen. Vielmehr scheint der Eindruck der Bedrohung von Ordnung als solcher durch Diversität so überwältigend gewesen zu sein, dass das Hobbes'sche Ordnungsprinzip wiederum nur Einheit sein konnte, die Übertragung aller Einzelwillen auf die absolute Regierungsgewalt des Leviathan: *e pluribus unum*.

Dieser Ausgangspunkt zeigt, wie weit der Weg noch sein würde bis zu einer Gesellschaft, die in der Lage wäre, der Hypothese von »Kontingenz als Eigenwert« ihrer selbst (Luhmann 1992: 93ff.) ins Auge zu sehen. Parsons hatte (in seiner eigenen Begrifflichkeit von Kontingenz) doppelte Kontingenz als erneute Grundlegung des Hobbes'schen Problems vorgeschlagen, aber das forcierte Dilemma von Kontingenz ebenfalls in Richtung einer Ordnung durch Einschränkung aufgelöst. In der Zwischenzeit spielen in den naturwissenschaftlich geprägten Komplexitätswissenschaften auch gewagtere Ordnungsvorstellungen eine Rolle, welche von den Sozialwissenschaften eher zögerlich wahrgenommen und aufgegriffen werden: Ordnung durch Fluktuationen (Prigogine), Ordnung durch Irritationen (»noise«, Heinz von Foerster) oder Ordnung durch spontane Selbstorganisation bezeichnen explorative Hypothesen, die nach und nach auch auf ihren Wert für Modelle sozialer Ordnungsbildung geprüft werden.

Auf diesem Hintergrund lässt sich heute sehen, dass unter Bedingungen gesellschaftlicher Hyperkomplexität das Ordnungsproblem nicht mehr durch Einheit oder Konsistenz zu lösen ist, sondern nur noch mit der Fähigkeit politischer Steuerungsinstanzen, mit organisierter Komplexität und verschachtelten Mischungslagen von Ordnung und Unordnung, Homogenität und Heterogenität umzugehen. Für die UNO überrascht das niemanden mehr. Sie muss so viel Unterschiedlichkeit verkraften, dass es ihre Handlungsfähigkeit in Frage stellt. Die Europäische Union stellt sich angesichts vieler unterschiedlicher Aufnahmekandidaten gerade von der Idee der Einheit auf ein Modell der Diversität um. Sie muss daraufhin Verfahren und Institutionen für den Umgang mit Varietät und Inkonsistenz entwickeln. Für die Ebene nationalstaatlich organisierter Gesellschaften dagegen scheint es erhebliche Schwierigkeiten zu machen, sich von einer Ordnung durch Einheit auf eine Ordnung durch Diversität und Heterogenität umzustellen.

Mit der Säkularisierung der Gesellschaften übernehmen politische Herrschaft und bestimmte Steuerungsformen der Politik diese Sicherung einer Ordnung. Die Politik organisiert die Abstimmung der unterschiedlichen Ordnungsideen und -modelle der Bürger. Mit der Positivierung des Rechts wird daraus die politische Regierung einer Gesellschaft. Die Regierung hat nicht für Ordnung zu sorgen, das müssen die Bürger schon selbst tun. Aber sie hat eine Ordnung dieser divergierenden und häufig widersprüchlichen Ordnungen hervorzubringen und dazu Regeln der Kontingenzkontrolle und der Konfliktbewältigung durchzusetzen – insbesondere wenn die Ordnungsideen religiös oder moralisch begründet sind. Die Hauptlinien von ›Regieren‹ als reflexiver Ordnungsbildung der Politik verschieben sich im Laufe der Gesellschaftsgeschichte der Moderne von Problemen der Machtkontrolle (Nationalstaat) zu Problemen der Armutskontrolle (Sozialstaat), bis sich heute ein Problem in den Vordergrund schiebt, das als gesellschaftlicher Umgang mit Nichtwissen bezeichnet werden kann (Wissensgesellschaft).

Immer aber geht es darum, unter Bedingungen hoher Kontingenz eine Ordnung von Diversität zu stabilisieren, die auf Einschränkung und Selbstbindung gründet (etwa Einschränkung

von Mächtigen, Selbstbindung von Eigentümern, Tolerieren von Ignoranten), und die deshalb *unwahrscheinlich* ist. Die Unwahrscheinlichkeit gelingender Ordnung und funktionierender Regierung bleibt damit Merkmal einer Gesellschaft, die nicht hoffen kann, je eines dieser Grundprobleme wirklich lösen zu können. Dies gilt umso mehr für globale Kontexte.

Auch auf der Ebene von (nach wie vor primär nationalstaatlich organisierten) Gesellschaften bedeutet die zunehmende Komplexität und Unübersichtlichkeit gesellschaftlicher Verhältnisse eine Herausforderung für die Ordnungsmodelle und Governanzregime der Politik. Noch beschränken sich viele Reaktionen der politischen Steuerung auf eine Rhetorik von Floskeln über Zukunftsfähigkeit und sozialem Lernen. Die bemerkenswerte Langmut von Gesellschaften gegenüber den oft unzureichenden Leistungen des Regierens gerät von zwei Seiten her unter Druck. Auf der einen Seite zwingen massive Prozesse der Globalisierung – strukturelle Globalisierung (Chase-Dunn/Kawano/Brewer 2000), infrastrukturelle Globalisierung (Willke 2001a: Kap. 3), suprastrukturelle Globalisierung (Castells 2000a) – die Nationalgesellschaften auf einen gut beobachtbaren und stark beachteten Laufsteg, auf dem sie ihre komparativen Stärken und Schwächen gerade auch ihrer Ordnungsmodelle und Regulierungsregimes schonungslos vorzuweisen haben. Die Debatten um Ausbildungssysteme und PISA-Studien, Steuersysteme und Steuersätze, Standortqualitäten, Regulierung der Arbeit etc. bis hin zu Debatten um Freizügigkeit, Green Cards, Foreign Direct Investments, den Kosten für Ortsgespräche oder für Flat Rates für Internetanschlüsse etc. geben einen Vorgeschmack auf kommende Konkurrenzen.

Vielleicht noch folgenreicher ist die Ausbildung lateraler Weltsysteme (ausführlich dazu Willke 2001a: Kap. 3.3). Dies meint, dass die großen Funktionssysteme moderner nationalstaatlich organisierter Gesellschaften (insbesondere Ökonomie, Finanzen, Wissenschaft, Massenmedien, Erziehung, Gesundheit etc.) aus den territorialen Bindungen des Nationalstaates ausbrechen und sich zu globalen Kontexten vernetzen. Ihre jeweilige Eigendynamik und Selbstreferenz prägt ihre Operationsweise nachhaltiger als die (bisherige) Anbindung an die ›Muttergesell-

schaften«. Sie orientieren sich weg von den Rücksichten auf ihre Muttersysteme und hin zu einer zyklischen Einäugigkeit operativ geschlossener Optimierung ihrer je eigenen Logik. Die Folgen sind globale Konkurrenz, Outsourcing, De-Industrialisierung der Ersten Welt, Deregulierung, Privatisierung und insgesamt eine klare Schwächung der Steuerungsfähigkeit staatlicher Akteure und Instanzen.

Die Logik der lateralen Weltsysteme ist paradigmatisch verkörpert in der Operationsform der jeweiligen Kommunikationsmedien der Funktionssysteme – Geld für die Ökonomie, Kapital für das Finanzsystem, Wissen für das Wissenssystem, Kompetenzen für das Erziehungssystem, Macht für die Politik etc. Entscheidend ist nun, dass die Kommunikationsmedien als Steigerungsformen der Sprache *Symbolsysteme* darstellen (Willke 2005). Als Symbolsysteme formen sie symbolisch konstituierte Ordnungen – die Ordnung des Geldes, die Ordnung des Wissens, die Ordnung des Rechts etc. –, die sich nicht mehr ohne Weiteres den Ordnungsmodellen der Politik fügen. Diese Entwicklung wird für die Politik dann brisant, wenn mit der Ausbildung der Wissensgesellschaft die Logik des Wissens einen Dominanzanspruch anmeldet, den bislang ganz selbstverständlich die Politik mit ihrer Logik der Macht für sich beansprucht hat.

Die steuerungstheoretische Problematik der Weltgesellschaft liegt darin, dass die bislang nationalstaatlich verfassten Gesellschaften durch die Herauslösung bestimmter Funktionssysteme – wie etwa Ökonomie, Finanzsystem, Wissenschaft oder Kunst – aus dem Kontext territorialer Einbindung und gesellschaftlicher Selbststeuerung in ihren Fundamenten erschüttert werden, während neue Formen der Restabilisierung noch nicht erkennbar sind. Insbesondere leistet der entstehende globale Kontext diese Restabilisierung noch nicht, weil auch nicht ansatzweise Kapazitäten der globalen Selbststeuerung institutionalisiert sind. Damit ist es nach der hier zugrunde gelegten Begrifflichkeit bislang zu voreilig, von einer Weltgesellschaft zu sprechen. Beobachtbar ist allerdings, dass sich die lateralen Weltsysteme – etwa für Wirtschaft, Finanzen, Wissen, Medien, Kunst, Sport etc. – aus den Begrenzungen der Nationalstaaten herauslösen und dadurch globale Kontexte hoch spezifischer Kommunikation bilden. Sie

konsolidieren sich durch Instanzen der Selbststeuerung, auch wenn diese (noch) nicht umfassend ausgebildet sind und insofern noch nicht die Qualität von »Gesellschaft« erreichen.

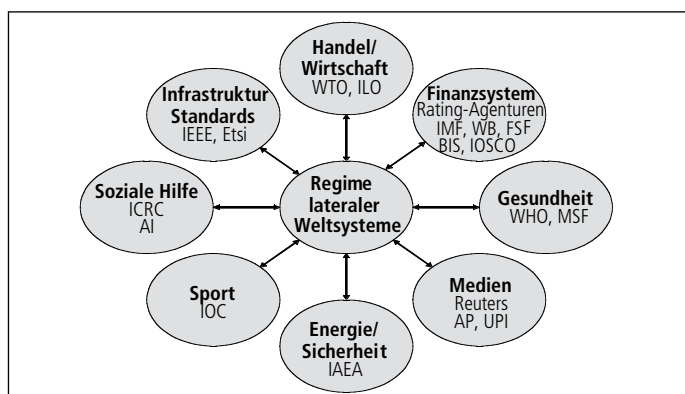
In einer systemtheoretischen Sichtweise lässt sich demnach noch nicht von einer Weltgesellschaft in einem strengen Sinne reden, wohl aber von funktional ausdifferenzierten globalen Kontexten, die ich laterale Weltsysteme nennen möchte. Laterale Weltsysteme wie die Weltwirtschaft, das globale Finanzsystem, Sportsystem, Mediensystem, Forschungssystem, die globale Popkultur, globaler Tourismus und Logistik, globale Infrastrukturen oder das globale Gesundheitssystem sind dadurch gekennzeichnet, dass sie zwar, gesellschaftsgeschichtlich gesehen, im Rahmen und im Schutz des Nationalstaates »groß geworden« sind, also sich in dem von Max Weber beschriebenen Prozess der »okzidentalen Rationalisierung« als funktionsspezifische Teile der modernen Gesellschaft herausgebildet haben. Aber sie sind von ihrer je eigenen Logik her nicht an den Nationalstaat gebunden. Anstatt sich in den Rahmen der Nationalstaaten einzupassen, könnten die Funktionssysteme noch stärker auf Selbststeuerung setzen, als sie dies bislang schon tun. Anstatt ihre Rahmenbedingungen von einer nationalstaatlich organisierten Politik zu beziehen, könnten sie einen Großteil dieser Kontextparameter in wechselseitiger Abstimmung selbst schaffen und sich dadurch aus der Vormundschaft der Politik emanzipieren.

Dies gilt umso mehr, als die Funktionssysteme bereits weit aus dem Schatten der Politik herausgetreten sind. Sie haben eigene Kompetenzen entwickelt und vertreten eigene Interessen. Sie verstehen ihr eigenes Geschäft besser als die Politik, und sie zeigen sich zunehmend unwillig, die Interventionen und Steuerungsversuche der Politik zu akzeptieren und umzusetzen. Bereits seit den 1970er Jahren wird dies unter den Stichworten der Implementationsprobleme (Mayntz 1987; Wildavsky 1973) und der Grenzen des Regierens (Dahl 1999; Strange 1995) thematisiert. Mit der Globalisierung kommt hinzu, dass die Funktionssysteme ins Globale ausweichen und sich somit gezielt dem Einfluss und dem Zugriff nationalstaatlicher Politik entziehen können.

Bemerkenswerterweise haben alle lateralen Weltsysteme Institutionen der Selbststeuerung ausgebildet. Einige, wie die WTO

für das Welthandelssystem oder die WHO für das Weltgesundheitsystem, sind von den Nationalstaaten selbst als internationale oder transnationale Einrichtungen gegründet worden. Andere, wie die BIZ für das globale Finanzsystem oder das ICRC für soziale Hilfe und Katastrophenhilfe sind gewissermaßen als Selbsthilfe- und Selbstbehauptungseinrichtungen der lateralen Weltsysteme organisiert worden (vgl. Abb. 3).

*Abbildung 3: Wichtige laterale Weltsysteme und ihre Einrichtungen der Selbststeuerung*



Die Verhältnisse wären einfacher, wenn es ›die‹ Weltgesellschaft bereits unzweifelhaft gäbe oder wenn die herkömmlichen Nationalstaaten unzweifelhaft nach wie vor das Sagen hätten. Die lateralen Weltsysteme komplizieren das Bild und die erforderlichen Modelle und Theorien. Sie sind empirisch gesehen der Kern der Schwierigkeiten, globale Governanz einfach als Problem der politischen Steuerung der Weltgesellschaft zu verstehen. Denn im Gegensatz zur Politik, die es noch nicht zu einer genuinen Weltpolitik (im Sinne einer Politik im Weltmaßstab) gebracht hat, sind viele lateralen Weltsysteme erheblich fortgeschritten darin, eigene Steuerungskompetenzen aufzubauen und ihre Selbstorganisation mit eigenen Mitteln, Methoden und Modellen voranzutreiben. Im folgenden Kapitel sollen einige Modelle der Systemsteuerung skizziert werden, die den unterschiedlichen For-

men und Einrichtungen globaler Governanz zugrunde liegen. Dies schafft die Voraussetzungen dafür, die Institutionen der Selbststeuerung der lateralen Weltsysteme kritisch betrachten zu können.

In diesem Kapitel sind nur einige wenige der Theorien globaler Governanz beispielhaft erörtert worden. Hauptkriterien der Auswahl sind zum einen die Positionierung der Theorien im Spannungsfeld ›Wirtschaft – Politik‹, zum anderen ihre Positionierung im Spannungsfeld ›Homogenität – Heterogenität‹. Andere Auswahlkriterien und viele weitere Differenzierungskriterien ließen sich mühelos finden (siehe zu anderen Auswahlkriterien und zu knappen Charakterisierungen der verschiedenen Ansätze auch Dürrschmidt 2000: 47ff.). Stattdessen soll in der folgenden Grafik ein grober Überblick über Theorien und Konzeptionen der Globalisierung gegeben werden. Die Zusammenfassung der unterschiedlichsten Ansätze zur Ausbildung weltgesellschaftlicher Kontexte in den beiden Abbildungen 2 und 4 soll weniger eine präzise Platzierung leisten als die Vielfalt der Kriterien und Dimensionen belegen, die Autoren des weltgesellschaftlichen Diskurses ihren Konstruktionen zugrunde legen.

*Abbildung 4: Systematisierung der Konzeptionen von Globalisierung*

