

4. Der Diskurs um Global Governance: NGOs als *Global Players* in Verhandlungssystemen

Als *ein* Ergebnis der Beschäftigung mit dem Beitrag der Bewegungsforschung an der Erklärung und Rahmung des NGO-Phänomens ist herausgearbeitet worden, dass diese die Existenz einer eigenständigen globalen Ebene kaum beleuchtet und nicht konzeptionell rahmt. In dem nun folgenden Kapitel wird deshalb diese Ebene genauer analysiert, d.h. es werden nun die Interaktionen der NGOs mit anderen Akteuren auf der internationalen Ebene in den Blick genommen. Dies geschieht im Folgenden aber nicht, indem für einzelne Politikbereiche nachgezeichnet wird, wie sich die dort engagierten NGOs zu Nationalstaaten, IGOs und Interessenverbänden konkret in Beziehung setzen. Vielmehr erfolgt eine Aufarbeitung der konzeptionellen Grundlegungen dieses Verhältnisses.

Diese artikulieren sich zunehmend unter der Überschrift »Global Governance«, ein Konzept, welches inzwischen als ein »Meta-Konzept« (Frantz 2002: 61) angesehen werden kann, in dem Fragen der internationalen Steuerung unter Einbezug privater, sprich nichtstaatlicher Akteure, verhandelt werden. Erst durch die Darstellung der Diskussion um Global Governance wird deutlich, welche Funktionen NGOs in der Weltpolitik zugeschrieben werden und woraus sich deren Bedeutungsaufladung speist.

Der folgende Überblick beginnt mit einer knappen Auseinandersetzung zum Begriff Governance und seiner noch jungen Karriere (Kap. 4.1). Eine besondere Schwierigkeit, den Diskurs im Weiteren aufzuarbeiten und zu ordnen, besteht darin, dass die Begrifflichkeit Global Governance sowohl als Bezeichnung eines politischen Konzepts als auch als Teil analytischer Verfahren, die die veränderten Konstellationen in der in-

ternationalen Politik fassen wollen¹, gebraucht wird. Da der Begriff also einerseits im politischen Alltagsgeschäft, andererseits in den Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaften angesiedelt ist, wird für die weitere Beschäftigung zunächst eine diesbezügliche, recht schroffe Kategorisierung eingeführt. Ich unterscheide demgemäß zwischen Ansätzen, die Governance-Netzwerke als neues Steuerungsinstrument propagieren und deshalb als emphatische oder politikberatende Versionen bezeichnet werden können (Kap. 4.2), und solchen, die Governance-Strukturen analytisch-empirisch erfassen und gegebenenfalls theoretisch eingrenzen und explizieren wollen (Kap. 4.3).² Letztere können auch als Reflexionsebene verstanden werden, die die Entwicklung von Global Governance als Leitbild verständlich macht. In einem anschließenden vierten Teil wird Global Governance insgesamt als ein Diskurs gefasst und seine zentralen Elemente und Leerstellen herausgearbeitet.

4.1 Begriffsklärungen und Elemente von Governance

Der Begriff *Global Governance* nimmt inzwischen eine zentrale Stellung ein, wenn es darum geht, die Möglichkeiten demokratischer Partizipation im Weltmaßstab auszuloten. Hierbei geht es ganz allgemein um verschiedene Formen und Ebenen der Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidungsbildung, an denen staatliche, aber eben auch nichtstaatliche Akteure partizipieren sollen. In den Worten der allgemein akzeptierten, kanonischen Definition der *Commission on Global Governance*: »Ordnungspolitik bzw. Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfaßt sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als ihre eigenen Interessen angesehen werden« (Kommission 1995: 4).³ Als Ziel von Global Governance-Strategien wird die Erhöhung der Regulierungsfähigkeit

1 Grundlegend die Arbeiten von James N. Rosenau, aber auch die Ansätze des »akteurszentrierten Institutionalismus« (Mayntz/Scharpf 1995). Vgl. hierzu Kapitel 4.3.1.

2 Ähnlich unterscheiden Nölke (2000) sowie Brand et al. (2000).

3 Für einen Überblick über weitere Definitionsversuche von Global Governance vgl. Weiss (2000).

und die Verringerung der sich auf internationaler Ebene herausbildenden Legitimitätsdefizite angeführt (Sack/Berndt 2001: 12), wobei der Ausgangspunkt der Überlegungen meist ist, dass der Nationalstaat (alleine) seine Aufgaben nicht mehr wirksam und zufrieden stellend erfüllen kann.

Woher aber kommt der Begriff »Governance«? Eine Klärung seines Bedeutungsinhaltes kann nicht ohne einen Vergleich zum Begriff *government* geschehen, mit dem dieser rivalisiert. Beide haben offensichtlich die gleiche etymologische Herkunft und gehen auf das lateinische Verb *gubernare* zurück. Gubernare bezieht sich auf das Steuern und Lenken eines Schiffes, wird aber auch als Kunst des Regierens übersetzt, meint dann also in übertragenem Sinne das Lenken des Staatsschiffes. Unterschiede zwischen Government und Governance ergeben sich erst durch die spezifische Verwendung in den Debatten der letzten beiden Jahrzehnte. Dort bezieht sich Government relativ eng auf die Gesamtheit staatlicher Institutionen und Gesetze. Im Zentrum steht »die Regierung als staatliche Autorität, eingebettet in einen formell und rechtlich definierten Rahmen« (Fuster 1998: 68). Die Bedeutung von Governance geht deutlich darüber hinaus. Neben der Ausübung nationaler staatlicher Regierungsgewalt steht Governance allgemeiner für »the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development«.⁴

Unmittelbar sind hiermit auch »informellere Formen der Machtausübung sowie Entscheidungsprozesse abseits staatlicher Institutionen, beispielsweise seitens privater Gruppierungen auf zivilgesellschaftlicher Ebene« (Fuster 1998: 68) gemeint. Während mit Government staatliche Institutionen gekennzeichnet werden, die mit der Durchsetzung von *governing* beauftragt sind, symbolisiert der Begriff Governance zunächst ein »Mehr«. Regierungsrelevante Interaktionen finden dann nicht mehr nur zwischen den verschiedenen staatlichen Institutionen untereinander statt, sondern auch unter Einbezug anderer Akteure. »Regieren« meint demnach mehr als die Ausübung und Durchsetzung staatlicher Gewalt.⁵ Konzeptionen von Governance besitzen daher das Potenzial, von staatlich autorisierten Institutionen und Zuständigkeiten und damit von Fragen der Legalität und Nicht-Legalität zu abstrahieren.⁶

Governance wird als eine Form der Regierungstechnik konzeptualisiert, die nicht mehr zwingend an einen bestimmten Ort gebunden ist. Po-

⁴ So definiert das *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*. Diese Definition ist ebenfalls Grundlage der Definition der Weltbank (1994: xiv).

⁵ Brown (2001: 7) formuliert es so: Global Governance beziehe sich »auf die Formen von Regierung, die es nicht wagen, sich ›Regierung‹ zu nennen.«

⁶ Die Legitimität der entstehenden Ordnung(en) ist allerdings ein zentraler Diskussionspunkt der Debatte um Global Governance.

litische Macht wird damit nicht nur mehr bei den politischen Eliten oder in der Staatsregierung verordnet, sondern in einem *netzwerkartigen* Geflecht mehrerer gesellschaftlich relevanter Akteure. Das Verhältnis zwischen den verschiedenen politischen Autoritäten und den formellen Institutionen des Staates bleibt offen und gerät selbst in den Fokus des Forschungsinteresses.

Die Übersetzung von Governance ins Deutsche gestaltet sich schwierig, weshalb sich in der deutschsprachigen Literatur das englische Original durchsetzt. Gleichwohl gab es einige Versuche. Recht verbreitet ist die Übersetzung von (Global) Governance mit (Welt-)Ordnungspolitik.⁷ Es findet sich aber auch die an entwicklungspolitische Diskussionen anknüpfende Übersetzung mit (globaler) Strukturpolitik (Brand et al. 2000: 13). Beide Übersetzungen implizieren im deutschen Sprachgebrauch eine ordnungsrechtliche und hierarchische Orientierung⁸, die dem Governance-Ansatz zumindest auf dessen programmatischer Ebene nicht gerecht wird. Mürle (1998: 4) weist darauf hin, dass der Governance-Begriff in den deutschsprachigen Sozialwissenschaften sein Pedant im Begriff der Steuerung habe, der sich seit den 1980er Jahren stark ausbreite (vgl. Kap. 4.3.1). Dies kommt der Konzeption von Governance schon näher. Governance erscheint so als »Leitbild zur Rückgewinnung politischer Steuerungsfähigkeit« (Paech 2001: 2).⁹ Als wortwörtliche Übersetzung taugt der Begriff Steuerung aber ebenfalls nicht, da er die Differenz zu Government nicht kenntlich macht.

Der Begriff Governance hat seine Wurzeln in der institutionenökonomischen Organisationstheorie und dort vor allem in der Transaktionskostentheorie im Anschluss an Williamson (1990; Ebers/Gotsch 1993). Letztere will erklären, warum bestimmte Transaktionen in bestimmten institutionellen Arrangements mehr oder weniger effizient abgewickelt und organisiert werden, wobei es ihr in der Konsequenz um einen Kostenvergleich geht. Williamson legt dabei das Augenmerk insbesondere auf die Strukturen der Betriebsführung, die er mit *corporate governance* bzw.

7 So etwa die deutsche Übersetzung des Berichts der *Commission on Global Governance*.

8 Die hierarchische Orientierung wird besonders deutlich bei dem (missratenen) Übersetzungsversuch von North (1992), in dem Governance mit »Beherrschung und Überwachung« übersetzt wird.

9 Der Sammelband von Kenis und Schneider übersetzt etwa Governance mit »institutioneller Steuerung«, wobei mit Steuerung eine »Form von Handlungskanalisierung« gemeint ist. »Steuerungsinstitutionen sind aus dieser Perspektive aus unterschiedlichsten ›Kanalisatoren‹ zusammengesetzt, wobei zu einer spezifischen Steuerungsmixtur gewisse Anreizstrukturen zählen, die Handlungen motivieren, oder Akteure zur Unterlassung bestimmter Handlungstypen veranlassen« (Kenis/Schneider 1996: 11f).

governance structures bezeichnet. Gemeint ist damit die Gesamtheit der Maßnahmen, die ein Betrieb anwendet, um eine wirksame Koordination herzustellen. Der Governance-Begriff ist also schon initial mit Effizienzsteigerung und der politischen Absicherung eines ökonomischen Kernbereichs verknüpft. Heute hat sich die Literatur zu Corporate Governance vervielfacht und ist zu einem Teilgebiet der Managementlehre geworden. Corporate Governance wird dort als eine verantwortliche, auf langfristige Wertschöpfung ausgerichtete Unternehmensleitung und -kontrolle verstanden, wobei sowohl die internen Koordinierungsprozesse als auch die Kommunikationen mit der Umwelt des Unternehmens in den Blick geraten.

Die Häufigkeit der Verwendung von Governance auch im öffentlichen Diskurs steigt stark an, seitdem Governance mit den Adjektiven *global* oder *good* verknüpft wird. So weist Bøås (1998) darauf hin, dass der Begriff Governance, bevor er auf einem globalen Level diskutiert wurde, fast ausschließlich im akademischen Diskurs verwendet wurde. Seit Anfang der 1980er Jahren habe sich aber, so Weiss (2000: 796), um den Terminus Governance zunehmend eine »intellectual cottage industry« entwickelt. Der Governance-Begriff werde seitdem von wichtigen Schulen und internationalen Kommissionen extensiv zur Rahmung von aktuellen globalen Problemlösungen gebraucht.

In der entwicklungspolitischen Diskussion erlangt der Begriff erst mit der 1989 veröffentlichten Afrika-Studie der Weltbank (1989) größere Bedeutung, in der das Thema Regierungsführung erstmals im Rahmen der Weltbank thematisiert wurde. Die Studie stimulierte ein schnell zunehmendes Interesse an regierungsorientierten Themen in der Entwicklungspolitik, wobei sich das Vokabular der Studie so schnell etablierte, dass bereits zu Beginn der 1990er Jahre von einer Governance-Diskussion gesprochen werden konnte, die ihren Fokus zudem schnell auf Staaten außerhalb Afrikas erweiterte (Fuster 1998: 11).

Diese Begriffsverwendung markiert zugleich eine wichtige inhaltliche Verschiebung innerhalb der internationalen Beziehungen. Während lange Zeit völkerrechtlich und in der Politik der Vereinten Nationen das Prinzip der Unantastbarkeit der nationalen Souveränität und der Nichteinmischung in die internen Angelegenheiten der einzelnen Staaten vorgeherrscht hat, gerät dies nun zunehmend durch internationale Organisationen und Foren unter Druck. Der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros-Ghali (1992: §17) drückt es so aus: »The time for absolute and exclusive sovereignty, however, has passed.« Seit Mitte der 1980er Jahre und stark zunehmend nach dem Ende des Kalten Krieges ist es immer legitimer, in internationalen Foren darüber zu diskutieren, wie einzelne Staaten und Gesellschaften zu strukturieren seien (Weiss 2000:

799). Zudem schwindet mit dem Wegfall der globalen Systemkonkurrenz zwischen Ost und West auch die geopolitische Bedeutung der Entwicklungsländer, so dass eine stark ansteigende Debatte über Good Governance Anfang der 1990er Jahre Konjunktur hatte (Fuster 1998: 17f; Doornbos 2003: 3). Der starke Gebrauch der Governance-Begrifflichkeit ist also unmittelbar mit dem Ende der Ära des Kalten Kriegs verknüpft.¹⁰ Der Begriff zeigt an, dass eine Periode geendet hat, dass aber noch keine griffige Formulierung gefunden worden ist, die die essentiellen Dynamiken der neuen Periode auf den Punkt bringen kann (Weiss 2000: 806): »We say ›governance‹ because we don't really know how to call what is going on« (Finkelstein 1995: 368).

4.2 Global Governance als Reformdebatte des globalen politischen Institutionensystems

Im Folgenden sollen zunächst diejenigen Ansätze zu Global Governance vorgestellt werden, die das Konzept offensiv als Lösungsmöglichkeit für aufgetretene Steuerungsprobleme im Zuge der Globalisierung diskutieren. Ihnen gemeinsam ist eine politikberatende Grundausrichtung. Eine Konzeption von Global Governance wird folglich in diesen Arbeiten als »Problemlösungsperspektive« (Mayntz 2001: 41) entwickelt. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die hier zugrundeliegende Unterscheidung zwischen einer politikberatenden und einer analytischen Perspektive nur vorläufig sein kann. Sie lässt sich weder konsequent durchhalten noch ist sie deckungsgleich mit der Differenz wissenschaftlich/nicht-wissenschaftlich. Politikberatende Governance-Ansätze kommen nicht ohne eine Analyse der derzeitigen gesellschaftlichen Umbrüche aus. Umgekehrt schwingen auch in wissenschaftlichen Arbeiten, die Governance-Strukturen als neue Formen (internationaler) Vergesellschaftung untersuchen, oft normativ-präskriptive Gegenstandsbestimmungen mit.¹¹

Die Konzeptionen von Global Governance im politischen Raum sind vor allem in einigen zentralen »Meilensteinen« formuliert worden. Hier sind als Vorläufer vor allem der Brandt-Report (1980) und der Brundtland-Bericht (Hauff 1987) zu nennen, die an anderer Stelle einer ausführlichen Würdigung unterzogen wurden (Eblinghaus/Stickler 1996: 59ff). Zentrale Bedeutung bei der Verankerung des Global Governance-Kon-

10 Vgl. hierzu auch die Ausführungen unter der Überschrift »Globalismus« (Kap. 4.4.3).

11 Für andere Versuche, »Ordnung« in den Governance-Diskurs zu bekommen, vgl. vor allem Mürle (1998); Brand et al. (2000); Pierre/Peters (2000); tabellarisch aber auch Beisheim/Brunnengräber (2002).

zepts in der internationalen Öffentlichkeit aber erlangte der Bericht der schon erwähnten *UN-Commission on Global Governance (CGG)* (1995) mit dem Titel »Our Global Neighbourhood« (Kap. 4.2.1) sowie der Bericht der *Gruppe von Lissabon* (1997) (»Grenzen des Wettbewerbs«), der allerdings das Begriffspaar Global Governance kurioserweise nicht verwendet. Der Ansatz der CGG wurde unter dem Label der *Global Public Policy Networks* weiter ausdifferenziert und unter Rückgriff auf die politikwissenschaftliche Forschung zu Policy-Netzwerken als Netzwerk-Ansatz auf globaler Ebene reformuliert (Kap. 4.2.2). Für die bundesrepublikanische Diskussion waren zusätzlich diverse Veröffentlichungen des *Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF)* diskussionsanleitend (Kap. 4.2.3). Ansätze von Governance sind aber nicht nur theoretisch vorformuliert worden, sondern finden zunehmend Eingang in Konzeptionen von Regierungspolitiken, wie abschließend skizziert wird (Kap. 4.2.4).

4.2.1 Der Bericht der Commission on Global Governance

Der Bericht der *UN-Commission on Global Governance (CGG)* von 1995 mit dem Titel »Our Global Neighborhood« beflogelte die internationale Diskussion über Global Governance erheblich und sorgte insbesondere für deren Verankerung über den akademischen Betrieb hinaus.¹² Im Unterschied zu vorherigen unabhängigen Kommissionen beschäftigte sich die CGG nicht mehr nur mit bestimmten Teilaспектen der Weltpolitik, sondern nahm die Gesamtheit der weltpolitischen Herausforderungen in den Blick. Gleichwohl steht der Bericht der CGG durch seinen visionären Pathos in der Tradition des Brandt- sowie des Brundtland-Berichtes. Ähnlich wie in diesen Berichten wird auch in »Our Global Neighborhood« die Vielfalt von Strategien betont und der prozessuale Charakter der Konzeption hervorgehoben. Der Interpretationsspielraum ist bewusst weit angelegt (Brunnengräber 1997: 258). Der Bericht orientiert sich zeitdiagnostisch an den Gegebenheiten realer Politik, trägt aber gleichzeitig stark normative Züge und nimmt explizit für sich in Anspruch, »den Anfang einer neuen Vision für die Menschheit« (Kommission 1995: 8) zu markieren.

Unter dem Eindruck des Endes des Kalten Krieges erarbeitete die Kommission ein Konzept, welches vornehmlich *neue Steuerungspotentiale* für die wahrgenommenen Weltprobleme präsentieren sollte. Der damals noch recht unbekannte Terminus Global Governance sollte diese Neuartigkeit symbolisieren (Weiss 2000: 806). Der Bericht der CGG geht

12 Im Folgenden beziehen sich Zitationen als »Kommission (1995)« auf die deutsche Ausgabe »Nachbarn in einer Welt«, als »CGG (1995)« auf die englische Originalausgabe.

folglich von der Existenz einer »new world« aus und betont die Rasanz der Entwicklung: »Never before has change come so rapidly – in some way, all at once – on such a global scale, and with such global visibility« (CGG 1995: 12). Ziel der CGG ist die Entwicklung und Formulierung von »operationalisierten Handlungsempfehlungen für eine *institutionelle Neuordnung* der internationalen Beziehungen« (Mürle 1998: 8). Die CGG befürwortet zwar prinzipiell die bestehenden globalen Institutionen, hält diese aber für unzureichend. In ihrem momentanen Zustand seien sie überfordert, Probleme wie Armut, Umweltzerstörung, weltwirtschaftliche Instabilität sowie inter- und intrastaatliche Gewalt zu bewältigen (CGG 1995: 7ff). Die CGG will deshalb das internationale System und insbesondere die Vereinten Nationen weitreichend reformieren. Leitidee ist die Schaffung einer auf Kooperation basierenden Weltordnung. Der Idee eines Weltstaats wird von vorneherein eine Absage erteilt, da hier Demokratiedefizite befürchtet werden. Der Bericht analysiert in jeweils einzelnen Kapiteln die Themenfelder globale Sicherheit, wirtschaftliche Interdependenz, Reform der Vereinten Nationen und Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit. Dazu werden Handlungsempfehlungen formuliert, wie z.B. die Schaffung eines Rates für wirtschaftliche Sicherheit, die Einführung eines Petitionsrechtes nicht-staatlicher Akteure beim Sicherheitsrat oder die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes.

Der Bericht der CGG geht von der Entstehung einer globalen Zivilgesellschaft in den letzten 50 Jahren aus. Dies sei begünstigt worden durch die verbesserten Möglichkeiten der Kommunikation und durch die »gewachsene Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen«, die wiederum auf »verbesserte Bildungsmöglichkeiten, größere Chancen für Frauen, besseren Informationszugang und politischen Fortschritt« zurückzuführen seien (Kommission 1995: 38ff). Der Bericht vertritt einen sehr weit gefassten Begriff von Zivilgesellschaft, der eine Vielzahl von Institutionen, freiwilligen Vereinigungen und Netzwerken angehören. Prinzipiell werden sowohl kommerzielle als auch nicht-kommerzielle Organisationen hierunter subsumiert.

Im Fortgang der Argumentation werden jedoch vor allem die quantitative Zunahme von international agierenden NGOs und deren Bedeutungsgewinn in Feldern, die zuvor vorrangig durch staatliches Handeln bestimmt waren, etwa in der Entwicklungszusammenarbeit, als Anzeichen für die Existenz einer globalen Zivilgesellschaft gewertet. Den NGOs werden bezüglich der Umsetzung konkreter Maßnahmen der internationalen Politik verschiedene Tätigkeitsfelder zugedacht, so z.B. die Durchführung und Evaluation entwicklungspolitischer Maßnahmen. Neben diesen ausführenden Aufgaben von NGOs wird deren Beteiligung an der Entscheidungsfindung innerhalb der Governance-Strukturen ge-

wünscht. Dies wird aber lediglich abstrakt gefordert und nicht ausbuchstabiert, ganz zu schweigen von einer Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Teilnahme oder Mitentscheidung. Als bisher bemerkenswerteste Leistung von NGOs wird deren Rolle bei den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen angesehen, deren Themen den aktuellen globalen Problemen entsprächen. Die Bedeutung der NGOs sei demnach vor allem im Vorfeld von Entscheidungsprozessen und in deren kritischer Begleitung angesiedelt. Dort solle die globale Zivilgesellschaft, bestehend aus Wirtschafts- und Berufsverbänden, Gewerkschaften, Umwelt-, Frauen- und Menschenrechtsgruppen, als unabhängiges Kontrollorgan, Frühwarnsystem und Informationsquelle fungieren (ebd.: 281f).

Das Ziel der CGG, »Frieden und Fortschritt für alle Menschen zu fördern« (ebd.: 9), soll im Geiste der »guten Nachbarschaft« erreicht werden. Die Weltgemeinschaft wird als Schicksalsgemeinschaft mit einem prinzipiellen Allgemeininteresse vorgestellt. Im Rahmen geglückter Implementierung von Governance-Strukturen könne sich eine Win-Win-Konstellation einstellen, von der alle Beteiligten profitieren. Einzelinteressen und Allgemeininteresse ständen sich nicht unversöhnlich gegenüber. Die in dem Bericht vielfach beschworene Verantwortung für die Welt und die Menschheit sichere erst die längerfristige Möglichkeit eigenständiger Entfaltung: »Kein Staat kann Fortschritte machen und Unsicherheit und Not andernorts unbeachtet lassen. Wir müssen unsere globale Nachbarschaft miteinander teilen und sie stärken, so dass sie für alle unsere Nachbarn lebenswert zu werden verspricht« (ebd.: xxii).

Die Kommission will der wachsenden Bedeutung von nichtstaatlichen Akteuren Rechnung tragen, weshalb sie vehement für die verstärkte Einbindung dieser neuen »privaten« Akteure in die Verhandlungsprozesse auf internationaler Ebene plädiert. Neben den Nationalstaaten und den von diesen getragenen internationalen Organisationen sollen NGOs, Bürgerbewegungen, multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt an der Entscheidungsfindung partizipieren (ebd.: 5). Zwar seien »Staaten und Regierungen [...] weiterhin die wichtigsten öffentlichen Institutionen zur Behandlung von Fragen, die Völker und die Weltgemeinschaft als Ganzes betreffen.« Doch müssten die Nationalstaaten eine Vielzahl neuer Akteure berücksichtigen und »sich deren Fähigkeiten zu nutze machen« (ebd.). Governance-Strukturen ersetzen nicht die bisherigen Aufgaben von Staaten und internationalen Organisationen, sondern seien zu ihnen komplementär und erhöhten das Problemlösungspotential.

Zwar werden in dem Bericht der CGG relativ weitreichende Reformen der internationalen und nationalen Institutionen (allen voran der Vereinten Nationen) angestrebt. Der Begriff Global Governance wird jedoch derart ausgeweitet, dass er sich auf die Neugestaltung von Politik auf al-

len Handlungsebenen beziehen kann. Die CGG entwirft keine ausformulierte, starre Global Governance-Struktur, sondern sieht Global Governance als einen »breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Gegebenheiten anpasst« (ebd.). Aus dem systemischen Charakter der Problemlagen wird geschlossen, dass auch deren Behandlung systemischer Ansätze bedarf. Insgesamt sei die Ausgangslage globaler Politik wesentlich komplexer geworden, was die Schaffung geeigneter ordnungspolitischer Mechanismen heutzutage verkompliziere. Governance-Strukturen müssten daher »genügend flexibel sein, um auf neue Probleme und geänderte Interpretationen alter Probleme reagieren zu können« (ebd.).

Die Koexistenz von formellen und informellen Regelungen, die Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, korrespondiere mit der Koexistenz und Verquickung verschiedener, dem Problem möglichst angemessener Regelungsformen. Genannt werden Markt, staatliche Hierarchie und kooperative Netzwerke (ebd.: 5)¹³, wobei letzteren wegen ihres Innovationspotentials eine besonders prominente Bedeutung zugemessen wird. »Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen. Sie muß Partnerschaften, d.h. Netzwerke von Institutionen und Prozessen, aufbauen, die globale Akteure zur Koordination und gemeinsamen Nutzung von Informationen, Wissen und Fähigkeiten und zur Entwicklung abgestimmter politischer Strategien und Verfahrensweisen bei gemeinsamen Problemen befähigen« (ebd.). Der UNO als zentrales Element der angestrebten Ordnungspolitik wird die Aufgabe zugeschrieben, die Koordination dieser Netzwerke und allgemein der Governance-Prozesse zu bewerkstelligen.

Die Kommission hebt zwei Voraussetzungen für das Funktionieren ihrer Konzeption hervor. *Erstens* wird eine Stärkung globaler Rechtsstaatlichkeit vorgeschlagen. Hier verschränkt sich die Debatte mit der um Good Governance. In internationalen Diskussionen entwickelte Standards von Good Governance werden zur Messlatte der Beurteilung nationalstaatlicher Innenpolitik. Auf globaler Ebene müsse das Völkerrecht in den internationalen Beziehungen gestärkt werden. Die bisherige, auf Unverbindlichkeit beruhende Praxis des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag sei unzufriedenstellend.

13 Die Kategorisierung in Markt, Hierarchie und Netzwerk wird in Kap. 4.4.5 problematisiert.

Zweitens müsste eine Art Weltethik, ein Fundament an gemeinsamen Werten, entstehen, da nur auf einer solchen Grundlage von universell anerkannten Werten, Prinzipien und Zielen gemeinsame Problemlösungen erarbeitet werden könnten. Die Rechte und Pflichten dieses »globalen Bürgerethos« sollen den Geist der entstehenden globalen Zivilgesellschaft bestimmen, wobei nicht ausgeführt wird, wie eine verbindliche Einigung über diese erzielt werden kann. Ohne diese Grundlage drohe aber die Gefahr der Orientierungslosigkeit und damit Unregierbarkeit der globalen Zivilgesellschaft (Kommission 1995: 63). »Der Gedanke, daß Menschen ungeachtet ihrer nationalen oder sonstigen Identität gemeinsame Interessen haben und sich über alle Grenzen hinweg zur Wahrnehmung dieser Interessen organisieren, hat für die Weltordnungspolitik zunehmende Bedeutung« (ebd.: 281).

Wie vorher schon der Brundtland-Bericht vermittelt auch »Our Global Neighborhood« den »Eindruck eines harmonistischen Weltbildes« (Mürle 1998: 11). Wie bei diesem ist dies vor allem dem Umstand geschuldet, dass es sich um ein von vielen Beteiligten ausgehandeltes Kompromisspapier handelt, »bei dem die Notwendigkeit, die Interessen der Verhandlungspartner nicht zu verletzen, aus nahezu jeder einzelnen Zeile herauszulesen ist« (Brand et al. 2000: 33). Die Autoren setzen dennoch große Hoffnungen in das von ihnen skizzierte politische Projekt. Letztendlich werde die Vernunft die Entwicklung universeller Werte befördern. Das Governance-Konzept der CGG wird deshalb hier als emphatische, von Visionen getragene Governance-Variante gekennzeichnet.¹⁴ Der Bericht der CGG ist ein frühes Beispiel für die Vagheit, Vieldeutigkeit und Offenheit des Global Governance-Begriffs, der die gesamte Debatte durchzieht. Der Bericht baut eine Spannung auf zwischen weitreichenden Visionen und zukünftigen Anforderungen an Weltpolitik einerseits und wenig konkreten Vorstellungen über deren realpolitische Durchsetzung andererseits, die er nicht auflöst. Außerdem verankert er schon zentral den Netzwerkbegriff, der in der an den Bericht anschließenden Diskussion noch an Bedeutung gewinnt.

Insgesamt akzeptiert der Bericht die Existenz gravierender globaler Probleme und will Ansätze zu ihrer Lösung liefern, ohne bestehende, strukturelle Ursachen substantiell zu verändern (Schechter 1999). Besonders deutlich wird dies, wenn dem »Management der wirtschaftlichen Interdependenz« ein eigenes Kapitel gewidmet wird. Zur »Absicherung des internationalen Wettbewerbs« wird dort u.a. vorgeschlagen, analog zum Weltsicherheitsrat im Rahmen der UN einen »Rat für wirtschaftliche Sicherheit« zu installieren, der sich eng mit den bestehenden Institutionen

14 Ebenso Brand et al. (2000: 34) und Beisheim/Brunnengräber (2002).

IWF und Weltbank koordinieren soll. Der zunächst recht offen definierte, lediglich durch einen universellen Wertekanon definierte Charakter der Weltzivilgesellschaft wird so stark eingeschränkt und auf die ökonomischen Erfordernisse hin konditioniert. Eingedenk dieser »marktfreundlichen« Grundausrichtung ist der ironisierenden Anmerkung von Baxi (1996: 537) zuzustimmen, dass die CGG in den Vordergrund stellt, »how the United Nations, the states, and NGOs can be good neighbors to transnational capital and technology« (1996: 537).

4.2.2 Global Public Policy Networks

Die Ideen der CGG sind in der internationalen Diskussion inzwischen weiter ausdifferenziert, konkretisiert und modifiziert worden. Eine besonders explizierte Variante wird unter dem Label *Global Public Policy Networks* von Wolfgang Reinicke¹⁵ und seinen Mitarbeitern entwickelt.¹⁶ Im Auftrag des UN-Generalsekretärs Kofi Annan und der von ihm initiierten *Global Compact Initiative*¹⁷ hat diese Arbeitsgruppe auf der Basis von 20 Fallstudien neue Formen der internationalen Kooperation in globalen Politiknetzwerken untersucht. Unter dem Motto »Coalitions for Change« installierte der damalige Präsident der Weltbank Jim Wolfensohn *global public policy networks* als einen zentralen Bestandteil der Arbeit der Weltbank (Wolfensohn 1999).

Expliziter als im Bericht der CGG werden hier ökonomische Globalisierungsprozesse als Herausforderung begriffen, neue adäquate Formen des Regieren zu entwickeln. Das Regieren müsse sich den »Ansprüchen der Globalisierung« stellen und diesen »gerecht werden« (Benner et al. 2001: 362). Als Ziel formulieren die Autoren eine über Territorial- und Sektorgrenzen hinausgehende »nachhaltige Gestaltung der Globalisie-

15 Reinicke war von 1998 bis 2000 Senior Economist in der *Corporate Strategy Group* der Weltbank.

16 Vgl. www.globalpublicpolicy.net; aber auch Reinicke (1998); Benner et al. (2001); Benner/Reinicke (1999); Reinicke/Deng (2000).

17 Kofi Annan schlug im Januar 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos einen Pakt zwischen Privatwirtschaft und Vereinten Nationen vor. Dem im Juli 2000 ins Leben gerufenen *Global Compact* gehören neben dem UN-Generalsekretär, der UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, der Internationalen Arbeitsorganisation ILO und dem UN-Umweltprogramm UNEP rund 50 transnationale Konzerne (TNKs) und Unternehmerverbände an. Außerdem beteiligen sich der Internationale Gewerkschaftsbund und große internationale NGOs aus dem umwelt- und menschenrechtspolitischen Spektrum. Ziel ist, dass TNKs auf freiwilliger Basis ihre Geschäftspraktiken an universellen Werten orientieren, die in neun, meist sehr allgemein gehaltenen Prinzipien zu Menschenrechten, Arbeitsstandards und Umwelt niedergelegt sind. Vgl. www.unglobalcompact.org; Hamm (2002).

rung« (ebd.: 374). Die nationalstaatlich legitimierten Entscheidungsträger sähen sich nämlich mit folgenden operativen Dilemmata konfrontiert: *Erstens* sei mit zunehmender ökonomischer und sozialer Integration auf globaler Ebene prinzipiell die auf das nationale Territorium begrenzte Reichweite staatlichen Handelns immer unzufriedenstellender. *Zweitens* hinke der nationalstaatliche Apparat den beschleunigten Entwicklungen immer mehr hinterher und sei nicht mehr fähig, effektive und zeitgemäße Entscheidungen zu treffen. Schließlich nähme *drittens* die Komplexität politischer Entscheidungen zu. Den traditionellen staatlichen und intergouvernementalen Institutionen fehle oft die Reichweite, die Geschwindigkeit und die nötige breite Wissensbasis, um angemessene und effektive Entscheidungen zu treffen (ebd.: 359f).

Transgouvernementale Netzwerke, transnationale *public-private-partnerships* und insbesondere die internationalen Organisationen bilden demnach die zentralen Elemente von *Global Public Policy Networks* (Reinicke 1998: 219f), die als Alternative zum herkömmlichen einzel- und zwischenstaatlichen Handeln propagiert werden. Der Ansatz des *Global Public Policy* (GPP) will die positiven Effekte der Globalisierung nutzen, indem »ergebnisoffene, innovative Ansätze« implementiert werden, die vom Geist des »permanenten gegenseitigen Lernens« geprägt sein sollen (Benner et al. 2001: 362). Die Autoren propagieren ein zunehmend vernetztes Regieren (*networked governance*) und definieren es als ein »sektorenübergreifendes – durch die produktive Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft – sowie ebenenübergreifendes – durch die Verbindung von lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene – Handeln öffentlicher Akteure« (ebd.). GPP-Netzwerke werden als offene Systeme gefasst und sollen »in dynamischer, nicht-hierarchischer Form die von grenzüberschreitenden Problemen betroffenen Akteure zusammen[bringen], um auf der Basis von Interessen- und Wissendifferenzen in einem ergebnisoffenen Prozess nach tragfähigen Regelungsformen zu suchen« (Benner/Reinicke 1999: 3). Globale Politiknetzwerke entstünden in der Regel unabhängig voneinander als mehr oder weniger spontane Reaktion der betroffenen Akteure auf ein spezifisches Problem (Reinicke/Deng 2000: xi). Als Beispiele können die internationale Kampagne gegen Landminen (Peters 1999), die globale Initiative *Roll Back Malaria* (von Ballegoyen 1999) oder die Weltstaudammkommission (Dingwerth 2003) gelten.

Die bereits entstandenen globalen Politiknetzwerke werden mit »geradezu euphorischen Erwartungen« (Nölke 2000: 334) verknüpft und als »ambitionierteste institutionelle Innovationen« gefeiert. Sie seien trotz vorhandenen Misstrauens auf allen Seiten Manifestationen der Einsicht in die Notwendigkeit eines gemeinsamen Angehens von Problemen. Globale

Politiknetzwerke bildeten »Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft« und nützten die »zentralen Triebkräfte der Globalisierung« (Benner et al. 2001: 362f). Realistisch konstatiert der Ansatz zwar, dass in den Netzwerken bislang »die üblichen Verdächtigen« (Benner et al. 2001: 366), also multinationale Konzerne und Nord-NGOs, dominierten. Er belässt es aber bei dem rein normativen Appell, dass in Zukunft eben verstärkt Akteure aus dem Süden einzubinden seien.

Aus der Analyse der zwanzig untersuchten Fallstudien destillieren die Autoren fünf Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke. Erstens würden in ihnen globale Standards verhandelt, zweitens obliege ihnen das Sammeln und Verbreiten von Wissen, wobei ihnen die neuen Informations-technologien zu Hilfe kommen. Eine dritte Funktion globaler Politiknetzwerke liege in der »Vertiefung von Märkten und der Korrektur von Marktversagen«. Viertens würden globale Politiknetzwerke bei der Implementierung bestehender intergouvernementaler Verträge und Abkommen helfen. Schließlich habe fünftens die »wesentliche Verbesserung globaler Politikmechanismen und -prozesse« auch eine Eigenberechtigung (ebd.).

Den bestehenden internationalen Organisationen, insbesondere der Weltbank und der UN, wird eine überragende Bedeutung bei der erfolgreichen Implementierung und Ausgestaltung der GPP-Netzwerke zugeschrieben. Von ihnen werden tiefgreifende, hierarchisch-bürokratische Strukturen minimierende Reformen erwartet, die deren Netzwerkfähigkeit befördern sollen. Konzipiert werden sie als »themenfokussierte Schnittstellenorganisationen«, die in einer zukünftigen Global Governance-Architektur hauptsächlich Brückenfunktionen wahrnehmen und vermittelnd tätig sind. Durch die Bündelung von Ressourcen in konkreten Politikfeldern sollen sie helfen, »Ungleichgewichte im Globalisierungsprozess zu balancieren¹⁸ und allen relevanten Organisationen die Teilnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus sollen sie sich als Wissensmanager und Implementationsagenturen verstehen (ebd.: 367; Benner/Witte 2001).

Wie der Ansatz der CGG ist auch der Ansatz der GGP-Netzwerke eine euphorische Variante von Global Governance. Er zeichnet sich darüber hinaus durch eine konsequente Managementperspektive aus, die sich selbst als auf der Höhe der Zeit präsentiert. Die internationalen Politikstrukturen im Allgemeinen und die internationalen Organisationen im Besonderen gelten ihm als veraltet und unbrauchbar. Sie seien deshalb unter Berücksichtigung des aktuellen Forschungsstandes der (systemisch ausge-

18 Merke: Es geht hier lediglich um die managende Ausbalancierung, nicht aber Beseitigung von Ungleichgewichten.

richteten) Organisations- und Managementlehre dringend zu reformieren und zu modernisieren. Global Governance in der Fassung durch Reinicke et al. präsentiert sich als ein Innovationsdiskurs, der die verkrusteten Strukturen der alten Politikstrukturen aufbrechen will.

Deutlicher noch als in »Our Global Neighborhood« tritt dabei eine Fassung von ökonomischer Globalisierung in den Vordergrund, die diese als einen die internationale Ordnung durcheinander wirbelnden Trend verobjektiviert, dem nun die politischen Instrumentarien anzupassen seien. Die oben zitierte, bemerkenswerte Formulierung, eine der Funktionen globaler Politiknetzwerke liege in der »Vertiefung von Märkten und der Korrektur von Marktversagen«, macht deutlich, dass die Autoren von einem eigentlich funktionierenden Marktmodell ausgehen. Erst dann, wenn »der Markt« Störungen aufweise oder noch nicht weit genug »installiert« sei, kommen politische Regelungsmechanismen ins Spiel. Deren Ziel aber, so der zirkuläre Schluss, sei es, wieder zum Funktionieren des Marktgeschehens beizutragen.

4.2.3 Die deutsche Diskussion: Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Die bundesdeutsche Diskussion um Global Governance wird in besonderer Weise durch die Publikationen und Interventionen des Duisburger *Institutes für Entwicklung und Frieden (INEF)* unter der Leitung von Franz Nuscheler und Dirk Messner geprägt. Das INEF begleitet die Arbeit der *Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)*, die die deutschsprachige Ausgabe des Governance-Berichtes der CGG besorgt hat.

Während im Konzept der GPP den internationalen Organisationen eine Schlüsselposition zugeschrieben wird, betonen die INEF-Autoren die weiterhin dominante Stellung des Nationalstaats, dem eine »Scharnierfunktion« (Messner/Nuscheler 1996a: 23) zukomme. Zwar verliere der Nationalstaat im Zuge der Globalisierung in vielen Bereichen an Handlungsspielraum und büsse seine Rolle als allmächtiger Problemlöser ein. Er bleibe jedoch die entscheidende demokratisch legitimierte Instanz, denn »ohne handlungsfähige Staaten wäre die ganze Global Governance-Architektur ein Luftschorß« (Nuscheler 2000: 155). Der Nationalstaat müsse allerdings seine Aufgabenfelder sowohl »nach oben« auf die globale Ebene als auch »nach unten« auf die lokalen und regionalen Ebenen verlagern (Messner/Nuscheler 1996a: 22).¹⁹

Allgemein könnten, so die Autoren des INEF, angesichts der »tiefgreifenden Veränderungen in der Weltgesellschaft« »die Probleme von

19 Vgl. ausführlicher zur Konzeption des Nationalstaats in der »Global Governance-Architektur« Messner (2001).

morgen« nicht mehr mit »den nationalstaatlichen Politikmodellen von gestern« gelöst werden (ebd.: 17). Dem Problem der Regierbarkeit sei nur mit einer Neudeinition von Souveränität beizukommen. Die Innovation des Konzeptes Global Governance liege in der Akzeptanz geteilter Souveränitäten durch Übertragung von Handlungskompetenzen auf lokale, regionale und globale Organisationen (ebd.: 20).

Aus diesem Problem der geteilten Souveränitäten ergäbe sich für den Nationalstaat die Notwendigkeit, neue Aufgaben wahrzunehmen. Messner und Nuscheler sehen den »neuen Staat als Interdependenzmanager«, der zwischen überlagernden Politikfeldern, gesellschaftlichen Akteuren und Interessen vermittelt, als Moderator, der gesellschaftliche Lernprozesse initiiert und überwacht, und vor allem als gesellschaftliche Integrationsinstanz, welche die schärfsten Disparitäten abpuffert (ebd.: 22f).

Für das INEF reichen die bisher entwickelten Formen internationaler Zusammenarbeit nicht aus, um kollektives globales Handeln zu ermöglichen. Es bestehe eine »Lücke zwischen globaler Problementwicklung und Handlungsfähigkeit«. Das bestehende System der internationalen Staatenegemeinschaft sei nicht fähig, »das Maß an kollektiver globaler Handlungsfähigkeit zu organisieren, das den autonomen globalen wirtschaftlichen, technologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen adäquat wäre« (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 12). Ökonomie, Technologieentwicklung und sogar das Gesellschaftliche werden also – wie die zitierte Formulierung zeigt – als dem menschlichen Handeln entthobene Teilsysteme mit ihren entsprechenden Eigendynamiken gedacht, die sich autonom verselbständigen. Die Handlungsspielräume der Nationalstaaten hätten sich im Zuge wirtschaftlicher Globalisierung enorm verkleinert. »Die Staaten sind angesichts der Entgrenzung der Finanzbewegungen, der Standortentscheidungen, der technologischen Entwicklungen und der Konsumtrends so sehr in einen Wettbewerb der Standorte verstrickt, dass sie im Zweifel immer noch weitsichtiges Handeln im globalen Interesse der Durchsetzung nationaler Interessen opfern.« (ebd.: 13) Insgesamt habe die ökonomische Globalisierung die politische Handlungsfreiheit der Nationalstaaten geschwächt. »Die Wirtschaft« habe einen Macht- und Gestaltungsvorsprung gegenüber »der Politik« (vgl. ebd.: 22).

Aber auch die bestehenden weltwirtschaftlichen Institutionen (IWF, Weltbank und Vereinte Nationen) hätten nur eine begrenzte Steuerungsfähigkeit in Bezug auf die ökonomische Entwicklung, da ihnen zum einen die Kompetenzen fehlten und sie zum anderen von den Sonderinteressen der mächtigen Industrierationen geprägt seien. Demgegenüber würden selbsternannte wirtschaftliche Gruppierungen wie die G8 sowie Allianzen von transnationalen Konzernen und wirtschaftspolitische *Think Tanks* an Bedeutung an Bedeutung gewinnen. Diese betrieben zwar eine Politik zu-

gunsten der mächtigen Wirtschaftsinteressen, unternähmen aber auch »sinnvolle Schritte in Richtung transnationaler Vereinbarungen« (ebd.: 13). Es setze sich langsam auch in diesen Zirkeln »die Erkenntnis durch, dass ohne funktionierenden Wettbewerb, ohne ein Minimum an sozialem Ausgleich und ohne bewusstere ökologische Vorsorge eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung gefährdet ist« (ebd.). Zur Umsetzung dieser Erkenntnis sei aber die Installation eines globalen politischen Rahmens dringend von Nöten. Es gehe also bei den zu schaffenden Governance-Strukturen um die »Herausbildung legitimierter globaler Handlungsfähigkeit« (ebd.: 17).

Explizit wird dabei neben der prinzipiellen Intensivierung internationaler Kooperation die Herausbildung von Elementen globaler Staatlichkeit gefordert. Erste Ansätze in diese Richtung seien der Weltsicherheitsrat oder der Internationale Strafgerichtshof.²⁰ Insgesamt bedürfe es einer »Ausdifferenzierung von Staatlichkeit«, welche eben nicht mehr nur an die nationalstaatliche Ebene gebunden sei. Ernüchternd stellen die Autoren des INEF aber dahingehend fest, dass sich trotz der nunmehr über ein Jahrzehnt andauernden intensiven Debatte um Global Governance die Grundmuster internationaler Kooperation kaum verändert hätten. Diese seien zum einen immer noch von der Bedeutung der Nationalstaaten geprägt. Zum anderen folge eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit bislang fast ausschließlich dem Prinzip der Freiwilligkeit. Die Überwindung dieser Form internationaler Beziehungen wird als eine wesentliche Bedingung für eine dauerhaft tragfähige »Global Governance-Architektur« angesehen, die perspektivisch die Struktur einer »funktionell und demokratisch legitimierten Weltrepublik« annehmen soll (ebd.: 18).²¹ Weltpolitik solle aber nationalstaatliche Politik nicht ersetzen, sondern komplementär zu ihr betrieben werden.

Die Global Governance-Konzeption des INEF baut auf einer ganzen Reihe von normativen Forderungen auf. Global Governance-Strukturen werden verstanden als »Netzwerkbildungen von der lokalen bis zur globalen Ebene, die auf gemeinsamen Problemlösungsorientierungen, fairem Interessenausgleich sowie einem tragfähigen Kanon von gemeinsamen Normen und Werten als Grundlage stabiler institutioneller Strukturen zur Bearbeitung von Problemen und Konflikten basieren« (Messner/Nuscheler 1997a: 36). Wichtigste Prämissen sei, dass im Zweifelsfall das globale Gemeinwohl Vorrang vor nationalen und lokalen Sonderinteressen

²⁰ Vgl. hierzu ausführlich Ferencz (1998).

²¹ Die Autoren des INEF beziehen sich hier auf das Konzept Otfried Höffes (Höffe 1999). Diese Hinwendung steht im Gegensatz zu früheren Texten, in denen eine »Weltrepublik« als dem Gedanken der Governance widersprechende Idee verworfen wird.

haben müsse. Zwar wird eingeräumt, dass dieses nicht *a priori* existiere, sondern sich erst in gesellschaftlichen Diskursen und Aushandlungsprozessen immer wieder neu herstellen müsse. Die prinzipielle Legitimität der so hergestellten Leitbilder wird aber nicht bezweifelt.²² Der sonstige Wertekanon einer Global Governance lehnt sich stark an der im Konzept von *sustainable development* entwickelten Forderung nach inter- und intragenerationaler Gerechtigkeit sowie an den im Rahmen der Vereinten Nationen universell formulierten Menschenrechten an. Insgesamt müsse eine Politik der Global Governance problemorientiert sein und im Zweifelsfall nationalstaatliche Dominanzen zurückweisen.

Weltpolitik solle zudem nach dem Gebot der Subsidiarität organisiert sein. Probleme sollten auf globaler Ebene erst dann angegangen werden, wenn diese lokal und national nicht zufriedenstellend gelöst werden könnten. Als weitere Ebene zwischen der Weltpolitik und nationalstaatlichem Handeln werde die Existenz und der Ausbau weltregionaler Zusammenschlüsse wie die EU bedeutend, welche als »Laboratorien für Global Governance« (Nuscheler 1998: 6) begriffen werden. Nuscheler und Kollegen sehen allgemein in den internationalen Zusammenschlüssen zu Weltregionen, neben der »wesentlichen« Reduktion der Komplexität des internationalen Systems, die Chance, die Dominanz hegemonialer Nationalstaaten zu begrenzen und eine größere Repräsentativität der verschiedenen Kulturen in der Weltpolitik zu verankern. Weltregionen werden als wichtige Fundamente einer subsidiär gegliederten Weltordnung postuliert (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 36).

Zusammenfassend basiert die Governance-Konzeption des INEF auf der Verbindung eines allgemeinen Wertekanons mit der Installation von Strukturen, die eine Sanktion devianten Verhaltens ermöglichen. Ein zu entwickelndes globales Recht müsse sich also auf universell geteilte Werte einerseits und die faktisch vorhandenen Möglichkeiten zu seiner Durchsetzung andererseits stützen. Letztendlich würde mit so einer Konstruktion das bestehende Völkerrecht, welches auf der umfassenden Souveränität und Letztzuständigkeit der Nationalstaaten fußt, ausgehebelt und in ein globales Recht transformiert. Folglich müssten Elemente globaler Staatlichkeit entwickelt werden, was zudem die Etablierung von Institutionen auf globaler Ebene notwendig macht, die in abgegrenzten Aufgabenfeldern über eigene Handlungsvollmachten verfügen (ebd.: 19f). In einer globalen Rechtsgemeinschaft müssten in eng definierten Bereichen zum Schutz des Gemeinwohls und der Sicherung öffentlicher Güter auto-

22 Komplementär wird die Forderung erhoben, dass die verschiedenen Kulturen der Welt als Erbe der Menschheit zu achten und zu schützen seien (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 18).

risierte Gerichte und Institutionen zur Durchsetzung von Gerichtsurteilen installiert werden (ebd.: 23).

Nuscheler und Kollegen sind sich darüber im Klaren, dass die Durchsetzung dieser Strukturen auf vielfältige Widerstände, bei ihnen »Barriären« genannt, treffen. Während momentan die Herausbildung einer globalen Rechtsgemeinschaft mit den als turbulent vorgesellten Globalisierungsprozessen nicht Schritt halte, verschafften sich gleichzeitig NGOs und andere Teile der Zivilgesellschaft zunehmend Gehör. Eindringlich warnen die Autoren aber vor der Illusion einer wirkmächtigen Zivilgesellschaft. Zwar sei die Sachkompetenz innerhalb der zivilgesellschaftlichen Organisationen beeindruckend und sie könnten deshalb auch eine Vielzahl an Beiträgen zur Lösung globaler Probleme liefern. Langfristig könnten sie aber die Perspektive der globalen Rechtsstaatlichkeit nur ergänzen, nicht ersetzen. Zwar sei die Zivilgesellschaft unverzichtbar zur Generierung eines globalen Bewusstseins und leiste wichtige Vernetzungsfunktionen. Sie bleibe aber angewiesen auf die Akteure, die globales Recht durchsetzen und institutionell etablieren können (ebd.: 24). In den aktuellen Auseinandersetzungen habe die Zivilgesellschaft die Aufgabe einer wichtigen Korrekturinstanz, die gegenüber »staatlichen Steuerungsansprüchen Kontroll- und Korrektivfunktionen wahrnehmen« soll (Messner/Nuscheler 1997: 349). Das INEF nimmt in Bezug auf die gewachsene Bedeutung eine anti-romantisierende Position ein (vgl. Mürle 1998: 24) und verweist auf die grundlegende Demokratie- und Legitimationsdefizite von NGOs.

Nach Auffassung des INEF stehen vor allem fünf Aufgaben auf der Agenda des Ausbaus und der Verfestigung von Global Governance-Strukturen:

- 1.) die Weiterentwicklung der normativen Verflechtungen zwischen den Staaten und damit der supranationalen Gerichtsbarkeit,
- 2.) die Vertiefung supranationaler Vereinbarungen zu spezifischen und dringlichen globalen Problemen,
- 3.) die Stärkung multilateraler Organisationen und Regime,
- 4.) die funktionelle Weiterentwicklung und demokratische Fundierung des Netzwerks globaler Akteure sowie
- 5.) die Herausbildung eines breiten weltbürgerlichen Bewusstseins in allen Gesellschaften und Kulturen, was die Bekämpfung von Nationalismus, Rassismus und Ethnozentrismus mit einschließe (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 36).

Diese Governance-»Architektur« soll auf sechs »tragfähige Säulen« gestellt werden, die zugleich die inhaltlichen Ebenen von Global Governance repräsentieren (Nuscheler 1998: 9f):

- 1.) die Welthandelsordnung, in der Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards festgeschrieben werden sollen,
- 2.) die internationale Wettbewerbsordnung, die einen Interessenausgleich zwischen schwachen und starken Volkswirtschaften formulieren soll,
- 3.) die Weltwährungs- und Finanzordnung, die Wechselkurse stabilisieren und Kapitalspekulationen begrenzen soll,
- 4.) die Weltsozialordnung, die durch einen internationalen Lastenausgleich Wohlstandsgefälle minimieren soll,
- 5.) die Weltumweltordnung, die globale Umweltpolitik stärken soll, und
- 6.) die Weltfriedensordnung, die Grundlage für den Aufbau einer ökologischen und sozialen Weltmarktwirtschaft ist.

Alle sechs »Säulen« sollen eine Struktur ausbilden, in der die Märkte ihre produktiven Kräfte entwickeln können, um diese dann in den Dienst einer sozial und ökologisch verträglichen Entwicklung stellen zu können (Messner/Nuscheler 1997: 359).

Die Konzeption des INEF zeichnet sich noch deutlicher als die der CGG oder das Konzept der GPP durch eine dichotomische Gegenüberstellung des ökonomischen Globalisierungsprozesses einerseits und »der« Politik andererseits aus. Zwar wird explizit festgestellt, dass Globalisierung »kein schicksalhaftes Naturereignis« sei. Gleichwohl wird der Globalisierungsprozess aber essentialisiert, in dem ihm eine Eigengesetzlichkeit und Logik unterstellt wird. Es sei müßig, die Globalisierung zu verteufeln, da sie unaufhaltsam voranschreite: »Wir können nicht aus den Entwicklungstrends der Weltgeschichte aussteigen. Es geht vielmehr darum sie politisch zu gestalten« (Nuscheler 1998: 1). Heraus kommt eine eigentümliche Argumentation, die zwar zugibt, dass der Globalisierungsprozess das Ergebnis von politisch gewollten Deregulierungsstrategien ist, ansonsten aber Politik und ökonomische Globalisierung gegenüberstellt. Nuscheler scheut sich darüber hinaus nicht, diese Argumentation mit einer Marktapologetik zu verknüpfen: »Die Marktkräfte sind *unersetzbare* Antriebskräfte der Wohlstandsmehrung, müssen aber durch soziale und ökologische Leitplanken in eine sozial- und umweltverträgliche Richtung gelenkt werden« (ebd.; Herv. A.S.).²³

Der Ansatz des INEF bezeichnet sich selbst als reformistisch und vertitt diese Orientierung offensiv. Kritiker überzieht Nuscheler mit dem

23 Dies ist zudem die klassische Argumentation des dominanten Nachhaltigkeitssdiskurses und vor allem eines weiteren sozialdemokratischen *Think Tanks*, des *Wuppertal Instituts für Klima Umwelt Energie*, welches dieses Politikmodell in seiner Nachhaltigkeitsstudie »Zukunftsfähiges Deutschland« (BUND/Misereor 1996) expliziert hat. Zur Kritik vgl. BUKO (1996); Spehr/Stickler (1997); Altvater (1996).

Ideologieverdacht. Sie seien argumentativ noch in den Debatten der 1970er und 1980er Jahre verstrickt und verhinderten durch ihre »Untugenden der ideologischen Rechthaberei« einen »fruchtbaren Diskurs«. Demgegenüber verortet das INEF sein Konzept von Global Governance als »antihegemonial« insbesondere zum erstarkenden Unilateralismus der Supermacht USA (Nuscheler 2000: 152f).

Nachdem der Position des INEF die Nichtbeachtung von Macht- und Herrschaftsinteressen vorgeworfen worden ist (Brand et al. 2000), wird dieser Punkt in neueren Arbeiten zum Thema der eigenen Auseinandersetzung gemacht. Lothar Brock (2001: 395), Beiratsmitglied der SEF, formuliert es so: »Konsens ist, dass es nicht ausreicht, Architekturen der Weltordnung zu entwerfen. Die Restriktionen einer auf *Global Governance* im normativen Sinne zielenden Politik müssen in das Konzept von *Global Governance* selbst aufgenommen werden, weil sonst das ganze Konzept sein Sinn verlöre. Die Herausforderung besteht mit anderen Worten darin, ein enttäuschungsfestes Konzept von *Global Governance* zu entwickeln.«

Nuscheler und Kollegen machen deshalb neuerlich diverse »Barrieren« aus, die einer Verwirklichung von problemorientierten Governance-Strukturen entgegenstünden. Macht- und Herrschaftsansprüche verknüpft mit starken politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen behinderten ein kollektives globales Handeln. Zwar werden eine Reihe dieser Interessen aufgeführt (Hauchler/Messner/Nuscheler 2001: 24ff), doch unterbleibt in allen Arbeiten weiterhin eine systematische Untersuchung der historischen-genetischen Ursachen. Erst recht wird keine theoretisch gehaltvolle Gesellschaftsanalyse entwickelt.²⁴

Das INEF setzt angesichts dieser Barrieren auf den »langen Atem« und die langfristig sich einstellende Vernunft der beteiligten Akteure. Die Global Governance-Architektur sei ein »brüchiges Gebilde«²⁵ (Nuscheler 2000: 155). Das INEF ist aber überzeugt davon, dass »der Problemdruck aufgrund der steigenden Transaktionskosten bei nicht kooperativem Handeln zu einem gradualistischen Aufbau und Ausbau von Global Governance führen wird« (ebd.). Für das INEF ist, so kann man mit polemischen Unterton formulieren, zwar derzeit noch viel Unvernunft und Konfliktivität in der Welt. Zukünftig werde sich aber *durch* und *in* den Strukturen von Global Governance Kooperation und Vernunft durchsetzen.

²⁴ Nuscheler (2000: 152) sieht hierin nicht wirklich ein Problem. Der erkenntnisleitende Fokus des INEF sei halt ein anderer, nämlich die Suche nach Problemlösungen.

²⁵ Diese Wortwahl steht in krassem Gegensatz zu den ansonsten gebrauchten Metaphern aus der Architektur, der »Säulen« und der »Fundamente«, die allesamt Ordnung und Stabilität suggerieren.

4.2.4 Global Governance als rot-grüne Programmatik

Scherrer (2000a) unterscheidet sinnvoller Weise zwei Varianten von Global Governance, welche miteinander konkurrieren. Während eine »rot-grüne Version« darauf abziele, den Spielraum für politische Gestaltung insbesondere zur Bewältigung von globalen und grenzüberschreitenden Problemen zu erhöhen, räume eine »neoliberalen Version« der weltweiten Absicherung von Privateigentum höchste Priorität ein. Unschwer sind die hier behandelten Konzepte als Beispiele für die rot-grüne Variante zu erkennen. Demgegenüber will die neoliberale Version, die sich aus den Debatten der von David Rockefeller 1973 gegründeten Trilateral Commission (TC)²⁶ entwickelt hat, die Rolle weltpolitischer Regulierungen auf die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, den klassischen Themen des liberalen Nachtwächterstaates, begrenzen.

Beide Versionen finden ihre Gemeinsamkeit aber in der Absicht, nationalstaatliche Egoismen durch internationale Regeln einschränken zu wollen und dabei nicht-staatliche Akteure stärker einbinden zu wollen. Genau aus dieser Gemeinsamkeit schöpfen die Vertreter des INEF die Hoffnung auf ein gegen den Unilateralismus der USA gerichtetes, antihegemoniales Bündnis.²⁷ Trotz grundlegender inhaltlicher Unterschiede werden die formalen Gemeinsamkeiten betont und führen in der Konsequenz zu einer breiten allgemeinen Akzeptanz des Konzepts Global Governance, wobei der Begriff Global Governance offensichtlich als Containerbegriff funktioniert.

Es verwundert daher nicht, dass der Aufbau einer Global Governance-Struktur inzwischen (akkliamiertes) Ziel vieler Regierungspolitiken, hauptsächlich der sozialdemokratisch regierten europäischen Länder, ist. Die Anschlussfähigkeit des Containerbegriffs Global Governance für neoliberalen Strategien erklärt wohl die auffällige Zurückhaltung konservativer und wirtschaftsliberaler Kräfte bei der Kritik solcher Akklamationen. In der Bundesrepublik hat es das Konzept des INEF geschafft, auch die »offiziellen« Debatten von Regierung und Opposition nicht nur anzuleiten,

-
- 26 Die TC war ein Elitenzusammenschluss von Managern und Politikberatern aus Nordamerika, Europa und Japan, die es als ihre Aufgabe ansahen, die Wirtschaftspolitik der führenden kapitalistischen Industrienationen zu koordinieren, um dauerhaft weltwirtschaftliches Wachstum zu gewährleisten. Theoretischer Hintergrund ist die sich zu dieser Zeit entwickelnde Regime-theorie, etwa in der Version von Keohane und Nye (1977); zusammenfassend: Zangl (2003). Vgl. zur TC neben Scherrer (2000a) einführend Gill (1990); Sklar (1980).
- 27 Hierbei sitzen sie allerdings einem auf den Nationalstaat fixierten Hegemonieverständnis auf, welches den Blick für quer dazu liegende Dimensionen von Hegemonie verstellt (Scherrer 2000a: 34).

sondern zu dominieren. Das INEF-Konzept scheint dabei den erst zu erstreitenden Kompromiss schon vorformuliert zu haben. Insbesondere der Endbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages »Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten« (Deutscher Bundestag 2002)²⁸ liest sich bezogen auf Global Governance wie eine Zusammenfassung der Arbeiten des INEF²⁹, enthält aber auch positive Bezüge auf den Bericht der CGG und den Ansatz der GPP-Netzwerke.

Der Endbericht der Enquete-Kommission zeichnet sich zunächst durch eine weitere Ausweitung und Verallgemeinerung des Global Governance-Begriffes aus: Global Governance bedeute schlicht, »den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten« (Deutscher Bundestag 2002: 415).³⁰ Global Governance wird mit Bezug auf den Bericht der CGG definiert als ein »Ansatz für die Bearbeitung globaler Probleme von zunehmender Komplexität und Interdependenz« (Enquete-Kommission 2001: 105). Global Governance begründe »neue, kooperative Formen der Problembehandlung«: »Für Global Governance sind dialogische und kooperative Prozesse zentral, die über die verschiedenen Handlungsebenen subsidiär entlang der Achse lokal – global hinweg reichen sowie Akteure aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenführen und vernetzen« (ebd.: 105f).

Explizit äußert sich die Enquete-Kommission in einer Empfehlung zu den normativen Grundlagen einer Global Governance-Politik. Eine Politik der Global Governance habe der »sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Nachhaltigkeit eine konkrete Gestalt zu geben und die globalisierten Märkte an diese Gestalt zu binden« (Deutscher Bundestag 2002: 419). Das Konzept der Nachhaltigkeit sei wichtige Orientierung für die

28 Die Enquete-Kommission wurde auf Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP am 14.09.1999 eingesetzt, konstituierte sich am 13.03.2000 und legte am 13.09.2001 ihren ersten Zwischenbericht vor. Den Vorsitz übernahm Ernst-Ulrich von Weizsäcker (SPD), vormals Leiter des *Wuppertal Instituts für Klima Umwelt Energie*. Zeitlich versetzt richtete die Kommission insgesamt sechs Arbeitsgruppen zu den Themen Finanzmärkte, Waren- und Dienstleistungsmärkte, Ressourcen, Arbeitsmärkte, Wissens- und Informationsgesellschaft sowie zu Global Governance ein. Vgl. für eine ausführliche Kritik der Ergebnisse der Enquete-Kommission: Brand/Brunnengräber (2002); aber auch Braumnühl/Winterfeld (2003).

29 Dies ist nicht verwunderlich, da die »AG 4: Global Governance« von Nuscheler selbst moderiert wurde.

30 Der Zwischenbericht der Enquete-Kommission formuliert gar noch anspruchsloser, Global Governance bedeute, »den Prozess der Globalisierung politisch zu begleiten und zu gestalten« (Enquete-Kommission 2001: 105; Hervorhebung A.S.).

inhaltliche Ausgestaltung einer Global Governance (ebd.: 418). Durch Einbezug »zivilgesellschaftlicher und privater Akteure« sollen »im Rahmen einer freiheitlichen Struktur- und Ordnungspolitik wirtschaftspolitische, soziale und ökologische Leitlinien für die globale Weltwirtschaft« entwickelt werden, die verhindern, »dass Globalisierung zum Aufbau von Machtpositionen führt, die vom Wettbewerb nicht mehr kontrolliert werden« (Enquete-Kommission 2001: 107). Hier zeigt sich eine augenfällige Analogie zur Konzeption der *Global Public Partnerships*, die ebenfalls die internationalen Diskrepanzen und Machtgefälle nicht als Folge der kapitalistischen Weltwirtschaft fasst, sondern als Fehlentwicklungen der Marktwirtschaft, als temporäre und vereinzelte Fälle von Marktversagen beschreibt.

Um »negative wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Tendenzen der internationalen Märkte beseitigen zu helfen« (Deutscher Bundestag 2002: 418) seien dementsprechende Leitplanken zu installieren, die einer »Einbettung der internationalen Märkte« (Enquete-Kommission 2001: 107) dienten. Die Enquete-Kommission folgt damit einem neo-keynesianischen Politikmodell. Explizit wird sogar die Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland als Modell angeführt, welches es nun auf Weltniveau zu hieven gelte (ebd.: 107f). Dies impliziere zudem, »dass ›Politik‹ in gewisser Weise nachholend globalisiert werden müsse« (Brand/Brunnengräber 2002: 193), was auch die Entwicklung »richtungsweisender Normen« durch einen »breiten gesellschaftlichen Aushandlungsprozess« (Deutscher Bundestag 2002: 418) miteinschließe. Hierbei gelte folgende Normen-Hierarchie: erstens den Wettbewerb sichern, zweitens Ausgleichsmechanismen für die Verlierer der Globalisierung schaffen und drittens den negativen sozialen und ökologischen Effekten entgegensteuern (Braunmühl/Winterfeld 2003: 14). Die vornehmliche Ausrichtung, die Marktwirtschaft vor Selbstzerstörungstendenzen zu retten, trifft sich zudem, trotz der neo-keynesianischen Rhetorik, mit dem Interesse neoliberaler Politikstrategien, die globalen Eigentumsverhältnisse juristisch und praktisch als unverletzbar zu etablieren.

Die Verankerung des Global Governance-Begriffs bei politischen Entscheidungsträgern der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich nicht nur in der Arbeit der Enquete-Kommission. Die rot-grüne Bundesregierung hat nach 1998 einige Schritte der Selbstverständigung in Richtung Global Governance unternommen. Insgesamt bergen sie aber nicht viel Neues im Vergleich zu den bereits vorgestellten Ansätzen, so dass eine dezidiertere Darstellung hier entfallen kann. Erwähnt sei aber die Entwicklung einer »Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie« im Vorfeld der UN-

Konferenz für Nachhaltigkeit in Johannesburg (Rio+10).³¹ Hinzu kommen Anstrengungen, auch die internationale Diskussion über »Modernes Regieren für das 21. Jahrhundert« (Berliner Kommuniqué 2000) zu organisieren, wobei das Schröder-Blair-Papier vom Juni 1999 trotz seiner neoliberalen Grundausrichtung ein erster Schritt war. Aber auch die »Berliner Rede« des damaligen Bundespräsidenten Johannes Rau vom 13. Mai 2002 mit dem Titel »Chance, nicht Schicksal – die Globalisierung politisch gestalten« (Rau 2002) ist Ausdruck der Hegemonie, die das Konzept Global Governance genießt. Die Regierungspartei *Bündnis 90/Die Grünen* hat ebenfalls inzwischen in einem »Globalisierungsbeschluss« ihre Konzeption von Global Governance verankert (B90/Die Grünen 2002). Eingang hat das Konzept aber auch in die Diskussion über ein neues Grundsatzprogramm der SPD gefunden, wie der diesbezügliche Zwischenbericht der SPD-Grundsatzprogrammkommission mit dem Untertitel »Sozialdemokratische Vorstellungen zur nachhaltigen Gestaltung der globalen Epoche« zeigt (SPD 2001).

4.3 Die politik- und sozialwissenschaftliche Debatte über die Transformation des Staates

In allen bisher dargestellten Konzeptionen von Global Governance wird darauf hingewiesen, dass sich ein allgemeiner Trend von *government* zu *governance* auffinden lasse, dass sich die Rolle und die Aufgaben des Staates im Zuge der Globalisierung wandeln. Die Debatte über Global Governance greift dabei auf diesbezügliche Diskussionen in den Politik- und Sozialwissenschaften zurück, welche sich schon lange bevor das Verhältnis von Nationalstaat und Globalisierung erörtert wurde, von der Vorstellung eines hierarchisch steuernden Staats verabschiedet hatten (Esser 1999: 117). Zumindest in der deutschsprachigen Diskussion dominiert inzwischen die Infragestellung der Steuerungsfähigkeit des Staates (Hasse 2003a). In Folge dieses Steuerungsskeptizismus' setzt sich mehr und mehr das Paradigma eines aktivierenden, moderierenden bzw. kooperierenden Staates durch. Neben »Staatlichkeit« sind »Demokratie« und »Partizipation« weitere zentrale Begriffe, um die in diesen Debatten gerungen wird. Zudem werden Fragen nach den Herausforderungen an die parlamentarisch-repräsentative Demokratie westlicher Prägung durch die Globalisierung seit Mitte der 1990er Jahre vermehrt gestellt und debattiert. Die Globalisierungsdiskussion hat die Debatte über die Funktionen

31 Vgl. www.dialog-nachhaltigkeit.de; zur Kritik Diefenbacher/Hitzler (2002).

und die Aufgaben staatlichen Handelns aktualisiert und ins Rampenlicht der allgemeinen politik- und sozialwissenschaftlichen Diskussion gerückt. Anders ausgedrückt: Für die Politikwissenschaften befinden sich »Nationalstaat und Demokratie im Sog der Globalisierung« (Lange 2002).

Im Folgenden werden die für die deutschsprachige Diskussion wichtigsten Debattenbeiträge vorgestellt. Es soll deutlich werden, in welchem (wissenschaftlichen) Kontext sich die Debatte um Global Governance bewegt und auf welchen Prämissen sie aufsattelt. Umgekehrt existieren aber auch Rückkoppelungen zwischen der Etablierung von Global Governance als *catch-all-word* in der politischen Landschaft und der politikwissenschaftlichen Debatte um »neue Staatlichkeit« Der Begriff Global Governance ist derart prominent und zudem mit Fortschrittlichkeit konnotiert, dass man sich als Wissenschaftler internationaler Beziehungen geradezu darauf beziehen »muss«. Governance-Strukturen sind ein »Karriere-thema« (Seibel 2003: 222). Dies hat zur Folge, dass oftmals bereits Jahre zuvor entwickelte Ansätze nun fast unverändert unter dem Label Governance rubriziert und neu aufgelegt werden.³² Hierbei werden Konzepte, die zunächst in und für einen nationalstaatlichen Kontext entwickelt wurden, nun unter Einbezug der globalen Entwicklungen reformuliert und angepasst.

Die folgenden Ausführungen gliedern sich in zwei Abschnitte. In Kapitel 4.3.1 werden die Theorien des kooperativen Staates anhand ihrer Hauptvertreter dargestellt. Diese können als affirmative Rahmungen des Governance-Themas gekennzeichnet werden. In Kapitel 4.3.2 wird dann der regulations-theoretische Zugang zum Themenfeld »Veränderung von Staatlichkeit« dargestellt. Dieser Ansatz formuliert eine über das Argument der mangelnden Steuerungsfähigkeit hinausgehende, grundlegende Kritik am vorherrschenden Staatsverständnis der Politikwissenschaft und hat auch eine eigene Kritik des Diskurses um Global Governance vorgelegt.

4.3.1 Theorien des kooperativen Staates

In den Politikwissenschaften wird die Veränderung von Staatlichkeit vornehmlich über den Wandel der Staatsaufgaben thematisiert, wobei neue Aufgaben des Staates als tiefgreifende Einschnitte nicht nur für die Funktion des Staates, sondern zugleich für seine Organisationsformen und Beziehungen zur Gesellschaft betrachtet werden. Aktuell, so die gängigen Einschätzungen der Politikwissenschaften, trete neben den historisch bekannten Ausformungen des Polizei-, Rechts- und Wohlfahrtsstaats die

³² Vgl. zu dieser Einschätzung auch Steinberg (1999).

Vorstellung eines »aktivierenden Staats«. Dieser solle im Unterschied zum fürsorgenden, zentralistischen und intervenierenden Staat die Gesellschaft nicht direkt steuern, sondern ihr bei ihrer »Selbstentfaltung« moderierend zur Seite stehen. Supervision, Moderation und Schiedsrichtertum sind weitere Stichworte zur Charakterisierung dieser neuen Staatsaufgaben (Brütt 2001: 275f).

Während sich die Rede vom »aktivierenden Staat« vor allem im politischen Sprachgebrauch durchgesetzt hat³³, kreist die wissenschaftliche Debatte um den Begriff des »kooperativen Staates«. Staatliches Handeln wird dabei primär unter dem Aspekt der Herausbildung neuer Formen von Governance als ein kooperatives, wenn auch vielfach konfliktives Zusammenwirken von Staat und gesellschaftlichen Akteuren betrachtet (Scharpf 1991). Insgesamt schält sich ein neues Staatsverständnis heraus, welches wie folgt skizziert wird: »War der ›Staat‹ einst die kollektive Personifikation der zentralisierten Regierungshierarchie, so ist der ›Staat‹ heute ein lockeres Netzwerk privater und öffentlicher Akteure. Öffentliche Verwaltungen, politische Parteien und autonome gesellschaftliche Organisationen ergeben zusammen eine lose gekoppelte Konfiguration der Zusammenarbeit, die die hierarchische Einheit der alten Staatsregierung ersetzt« (Teubner 1999: 362f). Im Rahmen dieses Kapitels werden die beiden prominentesten Ansätze des »kooperativen Staats« im deutschsprachigen Raum, der Policy-Ansatz von Mayntz und Scharpf sowie der systemtheoretische Ansatz der »dezentralen Kontextsteuerung« von Willke, dargestellt.

4.3.1.1 Steuerungsdiskussion und Policy-Ansatz

Spätestens seit Ende der 1980er Jahre kann in Bezug auf den Staat von einer stark auflebenden Steuerungsdiskussion in den Politikwissenschaften die Rede sein, wobei der Begriff der Steuerung schon seit Anfang der 1970er Jahre zunächst in der makrosoziologischen Literatur als Übersetzung des englischen *control* auffindbar ist (Mayntz 1997: 189). Die (Un-)Fähigkeit des Staates zu konsistenter Planung erschien als der entschei-

³³ So schrieb sich etwa die rot-grüne Bundesregierung dieses Programm auf ihre Fahnen (Bundesregierung 1999; Schröder 2000). Insgesamt kann das Konzept des »aktivierenden Staates«, ähnlich dem von Global Governance, mit einiger Plausibilität als »eine originär sozialdemokratische Erfindung gegen (neo-)liberale Ideologien« (Hauer 2003: 26) bezeichnet werden. Dies heißt allerdings nicht, dass es mit neoliberalen Strategien nicht kompatibel ist. Vielmehr verschwimmen »in der aktuellen ›Umbau‹-Diskussion [...] die Grenzen zwischen sozialdemokratischen Prinzipien und neoliberalen Positionen immer mehr« (Butterwegge 2003: 7). Vgl. zur Debatte um einen »aktivierenden Staat« den Sammelband Mezger/West (2000).

dende Engpass für die konzeptionelle Gestaltung der gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt (Mayntz/Scharpf 1995: 12). Der Staat, so der damalige Duktus, habe »versagt«.

Mayntz (1987: 89) unterscheidet drei Ausprägungen des »Staatsversagens«, die sich um die »zentralen Staatsfunktionen« herum gliedern. So wurde *erstens* unter dem Stichwort »Unregierbarkeit« die mangelnde Ordnungsfunktion des Staates diskutiert. Insbesondere wurde hier die Befürchtung artikuliert, eine übermäßige Nutzung der Kompetenz des Staates zur Übernahme von Zuständigkeiten werde zu einer »Anspruchs inflation« führen. In der Folge sei der Staat den Erwartungen, die er selbst geweckt habe, letztlich nicht mehr gewachsen. *Zweitens* wurde unter dem Schlagwort »Krise des Wohlfahrtsstaates« die Wohlfahrtssicherungsfunktion des Staates neu diskutiert. Angesichts sich rapide verändernder ökonomischer Rahmenbedingungen sei der Staat immer weniger in der Lage, seinen wohlfahrtsstaatlichen Verpflichtungen nachzukommen. *Drittens* wurde schließlich unter dem Stichwort »Steuerungsversagen« die Gestaltungsfunktion des Staates thematisiert. Anders als distributive, redistributive und regulative Politik sei gestaltende Politik auf die freiwillige Kooperation gesellschaftlicher Akteure angewiesen, da »regulative Normierung prinzipiell kein Verhalten zu motivieren vermag, bei dem es auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt« (ebd.: 98).

Hier setzen Politikfeld- oder Policy-Analysen³⁴ an, die sich zudem in Abgrenzung zur Korporatismusforschung entwickelt haben. Während letztere davon ausgehen, dass der Staat die zentrale gesellschaftliche Steuerungsinstantz bildet, unterstellen Policy-Analysen eine Entgrenzung von Staat und Gesellschaft. Der Staat selbst wird nun nicht mehr als monolithischer Steuerungsakteur gefasst. Er entpuppt sich als komplexes, mehrstufiges Akteurssystem, welches den mit der Implementierung beauftragten politischen Einheiten und Behörden eine relative Autonomie bei der Umsetzung staatlicher Programme gewährt (Windhoff-Héritier 1989: 104). Der Staat verfüge eben nicht über eine einheitliche Steuerungszentrale, sondern sei als multizentrisches Gebilde charakterisierbar (Felder 2001: 81; Voigt 1995: 64ff).

34 Policy-Forschung als eigenständiges Gebiet der Politikforschung beruht auf der englischsprachigen Differenzierung zwischen *polity*, *politics* und *policy*. Während mit *polity* der politisch-institutionelle Aspekt der Politik, also Strukturen, Regelsysteme und die institutionelle Ordnung betont werden, geraten mit der *Politics*-Dimension die Prozesshaftigkeit und der Bewegungsaspekt der Politik (Willensbildungsprozesse, Konflikte) in den Blick. Mit der *Policy*-Dimension wird demgegenüber der inhaltlich-materielle Aspekt von Politik erfasst. »*Policies* bezeichnen die Gesamtheit der Bestrebungen, gesellschaftliche Probleme auf bestimmten Gebieten und Feldern mit politischen Mitteln zu bearbeiten« (Nullmeier/Wiesner 2003: 286).

Policy-Analysen untersuchen das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auf mehreren Ebenen – und zwar sowohl in informellen als auch formellen Beziehungen. Sie widmen sich der Analyse von Strukturen und Prozessen der Politik bezogen auf bestimmte Politik-inhalte und streben eine genauere Analyse der dort vorfindbaren heterarchischen Interorganisationsbeziehungen an. Policy-Forschung interessiert sich für den Inhalt von Politik und will an der »Entwicklung sachlicher-rationaler, ›bestmöglicher‹ Lösungen von Problemen« (Nullmeier/Wiesner 2003: 286) mitarbeiten. Policy-Analysen sind heute im Vergleich zu korporatistischen oder neo-korporatistischen Ansätzen dominant.³⁵ Der schon dargestellte Ansatz der Global Public Policy Networks von Reinicke et al. ist der Versuch, Policy-Forschung auf globale Zusammenhänge anzuwenden.

Ein Policy-Netzwerk wird definiert als ein »System relativ stabiler nicht-hierarchischer Austauschbeziehungen zwischen einer Vielzahl interdependenten Akteure« (Knill 2000: 113). In ihm wirken mehrere Akteure der Exekutive, der Legislative und »der Gesellschaft« bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy zusammen (Koob 1999: 156). In diesem Sinne können Policy-Netzwerke als »spezifische strukturelle Arrangements betrachtet werden, welche ein geändertes Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Gesellschaft reflektieren« (Knill 2000: 117). In den Anfängen der Policy-Forschung wird der Policy-Prozess noch recht starr unterteilt in die Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Setting, der Politikformulierung, der Implementation, der Evaluation und der Politikneuformulierung (Jann/Wegrich 2003; Nullmeier/Wiesner 2003: 294-298; Koob 1999: 152f). Zunehmend wurde in den letzten Jahren diese Perspektive aber dynamisiert und relativiert. Ein anfänglich noch dominierender Steuerungsoptimismus weicht nun einer wesentlich zurückhaltenderen Perspektive (Esser 1999: 120ff).

Neuere Policy-Analysen betonen die Komplexität politischer Prozesse und bezweifeln daher die rationale Planbarkeit von Politik. Ein »mechanistisches Denken« werde der Wirklichkeit nicht (mehr) gerecht. Denn: »Die gesellschaftlichen Zusammenhänge, in die mittels öffentlicher Maßnahmen interveniert wird, lassen sich nicht auf eindeutige und einfache Wenn-Dann-Sätze reduzieren; vielmehr sind sie multi-determiniert und entwickeln sich häufig zirkulär« (Héritier 1993: 12). Bezogen auf den Staat heißt das, dass dessen Fähigkeiten zur Problembewältigung sehr eingeschränkt sind. Die Vorstellung, dass der Staat mittels gesteigerter Planungsrationallität zur sinnvollen Steuerung der gesellschaftlichen Ent-

³⁵ Waarden (1992: 30) bemerkt, dass inzwischen die Policy-Begrifflichkeit den Begriff des Korporatismus abgelöst habe als »the fashionable catch phrase in the study of interest group politics«.

wicklung entscheidend beitragen kann, wird zurückgewiesen. Das heißt auch, dass der Staat für die Durchsetzung von Programmvorhaben grundsätzlich auf die Unterstützung der von den Initiativen Betroffenen angewiesen ist (Janning 1998: 114).

Die freiwillige und bewusste Kooperation der Beteiligten sowie deren Fähigkeit, die Verhandlungsergebnisse innerhalb der je eigenen Organisation vermitteln und umsetzen zu können, sind die grundlegende und notwendige Bedingung für das Funktionieren von Policy-Netzwerken (Dinter 2001: 38). Policy-Netzwerke folgen dabei dem Prinzip der Verhandlung (Mayntz 1993: 46f), wobei die Kompromissbereitschaft der Akteure der entscheidende Mechanismus ist, der die Funktionsfähigkeit von Verhandlungssystemen gewährleistet (Messner 1995: 284).

Im bundesdeutschen Raum sind die Policy-Analysen von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Mayntz 1993; Scharpf 1991; Mayntz/Scharpf 1995) von besonderer Bedeutung. Sie untersuchen die ermöglichen und restringierenden Aspekte institutioneller Faktoren als Handlungskontext für staatliche und nicht-staatliche Akteure. Im Mittelpunkt stehen die Beschränkungen (in geringerem Maße auch die Erweiterungen) staatlicher Handlungsmöglichkeiten durch institutionelle Arrangements. Ähnlich systemtheoretischer Annahmen gehen Mayntz und Scharpf davon aus, dass sich moderne Gesellschaften teilsystemisch ausdifferenzieren und diese Teilsysteme kollektive Selbstregulationsfähigkeiten besitzen. Im Unterschied zur systemtheoretischen Argumentation Luhmanns wird allerdings davon ausgegangen, dass diese nicht streng autopoietisch funktionieren, sondern dass ein Einwirken von außen, eine *Steuerung*, vom Prinzip her möglich ist.³⁶

In empirischen Analysen zeigen Mayntz und Scharpf, dass Policy-Netzwerke, die sich aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zusammensetzen, zunehmend an Bedeutung gewinnen. In diesem Prozess komme es zu einer »Enthierarchisierung der Beziehung von Staat und Gesellschaft« (Scharpf 1991: 622). Für Mayntz (1993) ist das Aufkommen von Policy-Netzwerken einerseits ein Zeichen für einen schwachen Staat, andererseits aber auch für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft unter modernen Bedingungen. Die Quintessenz ist auch hier der

36 Luhmann vertritt eine radikal steuerungspessimistische Position, die prinzipiell in Frage stellt, dass von der Politik angenommen werden kann, die Gesamtgesellschaft oder andere nicht-politische Funktionssysteme zu steuern (Luhmann 1988: 324-349). Für Luhmann kann eine Steuerung von Operationen höchstens als ein systeminterner Vorgang beschrieben werden: »Das politische System kann also nur sich selbst steuern mit Hilfe einer spezifischen politischen Konstruktion einer Differenz von System und Umwelt« (ebd.: 337). Vgl. für einen ausführlichen Vergleich zwischen Luhmann und Scharpf (sowie Willke) Ulrich (1994).

beobachtete Übergang vom hierarchischen zum verhandelnden Staat, vom klassischen Obrigkeitsstaat zum modernen interaktiven Staat, also von Government zu Governance. Dieser Übergang bilde das zentrale Merkmal der Veränderung von Staatlichkeit. In den Worten von Scharpf (1991: 623): »Anstelle der im frühneuzeitlichen Staatsdenken postulierten Prämissen von äußerer Souveränität und interner Hierarchie ist die staatliche Politik heute [...] eingebunden in ein immer weiter verzweigtes und immer dichteres Netz von transnationalen und innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungsbeziehungen«. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der vorgestellten Debatte, dass nie ganz klar wird, ob dieser Übergang primär durch eine Veränderung der Theorieperspektive sichtbar wird oder aber das Ergebnis realer Prozesse darstellt (Felder 2001: 84).

4.3.1.2 Willkes Konzept der dezentralen Kontextsteuerung

Einen zu Mayntz und Scharpf ähnlichen³⁷, wenngleich systemtheoretisch angeleiteten Ansatz vertritt Helmut Willke mit seinem Konzept der »dezentralen Kontextsteuerung«, welches er in seiner Monographie »Supervision des Staates« (Willke 1997) ausführlich darlegt. Willke entwickelt seinen Ansatz in kritischer Auseinandersetzung mit Luhmann. Für diesen ist bekanntlich das System der Politik nichts weiter als ein Teilsystem der Gesellschaft, so wie die Wirtschaft, die Wissenschaft oder das Recht. Da jedes System nach seinen eigenen Logiken funktioniert, muss auch jeder Versuch des politischen Systems scheitern, den anderen Systemen seine Logik aufzuzwingen. Luhmann folgert daraus, dass jegliche politische Intervention zu vermeiden sei. Stattdessen sollten die Systeme sich selbst überlassen bleiben und man sollte auf die Ergebnisse ihrer Selbststeuerung bauen.³⁸ Willke geht die Interventionsstaatskritik Luhmanns, die dem »neoliberalen Zeitgeist« angemessen sei, zu weit. Sein letztendlich sozialdemokratisch motiviertes Programm will hingegen »Möglichkeiten und Restriktionen gemischt öffentlich-privater Steuerungsregime« vor- denken, »die überhaupt noch fähig sind, gegenüber der [...] vorherrschenden Dynamik von Entstaatlichung und Deregulierung und gegenüber der wachsenden Fähigkeit lateraler Weltsysteme zur Selbssteuerung Momente eines territorial definierten Gemeinwohls ins Spiel zu bringen« (Willke 1997: 7).³⁹ Dies könnte mit *dezentraler Kontextsteuerung* einerseits sowie qua dauernder politischer Supervision und Therapie der anderen Teilsysteme durch den *Supervisionsstaat* andererseits gelingen.

³⁷ Die Ähnlichkeit der Ansätze hebt etwa Esser (1999: 124) hervor.

³⁸ Vgl. zur Kritik der Luhmannschen Position Messner (1995: 179ff).

³⁹ Willke formuliert damit treffend auch das vorherrschende Politikverständnis des Governance-Diskurses insgesamt.

Mit *dezentraler Kontextsteuerung* ist ein staatliches Steuerungsmanagement gemeint, welches sich darum kümmert, dass kommunikative Interaktion zwischen autopoitischen Systemen möglich wird und dass sich diese wechselseitig kontrollieren können. Im Hintergrund steht dabei für Willke das Problem der Vereinbarkeit von Modernität und Demokratie angesichts einer rapiden Zunahme von Komplexität. So dominierten bislang Modelle, die entweder Demokratie auf Kosten von Modernität oder Modernität auf Kosten von Demokratie zu maximieren versuchten (Willke 1997: 78). Während es sich bei der ersten Strategie idealtypisch um einen antimodernistischen Populismus handele, der einfache moralische Lebensformen beschwöre und Gesellschaft als große Familie rekonstruiere, ziele die zweite Strategie auf einen demokratieskeptischen Technizismus, der mit der Forcierung technischer Lösungen, von Expertentum und linearer Logik die verwinkelten und langwierigen Prozesse demokratischer Willensbildung ersetzen möchte, um endlich Klarheit in die »neue Unübersichtlichkeit« (Habermas 1985) zu bringen.

Für Willke ist der Umgang mit Komplexität der entscheidende Prüfstein zur Beurteilung solcher Strategien. Die Idee der Kontextsteuerung sei daher »ein Versuch, die prinzipielle Vereinbarkeit von Demokratie und Modernität unter der Prämisse der Aufhebung hoher organisierter Komplexität zu begründen« (ebd.). Gegenpole zur Kontextsteuerung seien »pluralistisches Durchwursteln im Sinne einer naturwüchsigen Evolution von Gesellschaft« oder hierarchische Steuerung in und mit bürokratischen Organisationen. Allgemein gesprochen symbolisiere die Idee der Kontextsteuerung die prinzipielle Möglichkeit einer komplexen Rekombination von autonomer Selbstregulierung und gesellschaftlich verbindlichen Kontextvorgaben (ebd.: 88).

Die Steuerungsvorstellungen Willkes beschreiten somit einen Mittelweg zwischen Hierarchie und *laissez faire*: Komplexe Systeme dürften weder ihrer Eigendynamik vollkommen überlassen werden noch seien sie von außen umfassend steuerbar, d.h. »die komplementären Mängel von selbst-zerstörerischer Eigendynamik und unmöglicher Kontrolle bezeichnen ziemlich genau das Dilemma, das mithilfe eines brauchbaren Konzepts von Steuerung zu lösen wäre« (Willke 1995: 6). Dezentraler Kontextsteuerung kommt deshalb in der Theorie Willkes die schwierige Aufgabe zu, eine systemische Selbstreflexion anzuregen, ohne in die operative Autonomie eines Teilsystems einzudringen. »Nicht der direkte und unmittelbare Zugriff sondern das Setzen problemangemessener Kontextbedingungen kann demnach ein Sozialsystem dazu veranlassen, seine Operationen im Hinblick auf Umweltverträglichkeit zu selegieren« (Koob 1999: 62).

Als *Supervisionsstaat* wird ein politisches Subsystem charakterisiert, welches seine wesentliche Aufgabe darin sieht, zur Instanz der »Supervision oder Re-Vision grundlegender Entscheidungen anderer gesellschaftlicher Teilsysteme« (ebd.: 72) zu werden und damit die zentrifugale Dynamik moderner Gesellschaften, »ihren Hang zur Selbstüberschätzung und Selbstüberforderung, einschließlich der destruktiven Überforderung ihrer Innenwelt der Mitglieder und ihrer Außenwelt der Natur, in konstruktivere, zumindest viable Bahnen« (ebd.) zu lenken. Als gesellschaftspolitisches Projekt gehe es um die Notwendigkeit, die »Fähigkeit zur Reflexion des Teils auf die Bedingungen der Möglichkeiten des Ganzen « (Willke 1995: 64) zu bewahren.

Die Rolle des Supervisionsstaates besteht laut Willke vornehmlich darin, mithilfe der Errichtung einer wissensbasierten⁴⁰ Infrastruktur »das zu supervidierende System mit alternativen Visionen und Modellen möglicher Identität zu konfrontieren, so dass ein interner Reflexionsprozess einsetzt, der – möglicherweise – mit der Entdeckung neuer Differenzen und Beobachtungsmöglichkeiten zur Revision eingeschliffener Kommunikationsbahnen führt.« (ebd.: 60). Ein Supervisionsstaat solle daher der »Gefahr einer Verabsolutierung der Teilsystemrationalität auf Kosten der Rationalität des Ganzen« (Willke 1992: 346) entgegentreten.⁴¹ Die Funktion der Supervision liegt dann darin, »das zum Vorschein zu bringen, was die Akteure im Prozess der ursprünglichen Entscheidung nicht sehen konnten. [...] Supervision [wirke] als eine Reflexionsprozeß, in welchem die unvermeidlichen blinden Flecken und Kurzsichtigkeiten des Entscheidungsprozesses in irgendeinem Funktionssystem deutlich gemacht und probeweise als contingent behandelt werden« (ebd.: 336).

Angesichts des Aufstiegs der »großen Assoziationen, Organisationen, Verbände, Gewerkschaften, Professionen, Korporationen und Interessengruppen« (Willke 1987a: 293), und damit einer grundlegenden Veränderung in der Machtstruktur moderner Gesellschaften, habe der Staat zur Einbeziehung dieser Akteure kaum eine Alternative. Denn: »In Wirklichkeit hat sich nichts anderes ereignet als eine Ausweitung (-inclusion-) der

-
- 40 Allgemein geht Willke in seinen Überlegungen von einer sich durchsetzenden Wissensgesellschaft aus. Von dieser könne die Rede sein, »wenn die Strukturen und Prozesse der materiellen und symbolischen Reproduktion einer Gesellschaft so von wissensabhängigen Operationen durchdrungen ist, dass Informationsverarbeitung, symbolische Analyse und Expertensysteme gegenüber anderen Faktoren der Reproduktion vorrangig werden«. Supervision sei die angemessene »Form der politischen Selbststeuerung einer sich abzeichnenden Wissensgesellschaft« (Willke 1995: 12f).
- 41 Denn in dem »ungebremsten Egoismus der Subsysteme« wird von Willke (1993: 63) der Hauptgrund für eine effizienz- und demokratiegefährdende, letztendlich tendenziell zerstörerische Entwicklung gesehen.

Teilnahme-, Mitbestimmungs- und Steuerungschancen organisierter und kollektiver Akteure gerade bei solchen ›politischen‹ Entscheidungen, welche längst den Rahmen herkömmlicher, staatlich organisierter Politik gesprengt haben. Z.B. sind Entscheidungen im Bereich der Steuerung des Gesundheitssystems, im Bereich der Wissenschafts- oder Technologiepolitik, der Wirtschaftsförderung, der Ausbildungsförderung, der Energiepolitik etc. alle weit jenseits der traditionellen bürokratischen Konsequenzen staatlicher Politik. Wenn im Vollzuge wohlfahrtsstaatlicher Politik administratives Handeln in diesen Bereichen dennoch erforderlich wird, so kann dies sinnvoll gar nicht operationalisiert werden, ohne diesen Bereichen selbst Mitbestimmungsrechte an den jeweiligen Politiken zuzugestehen« (ebd.: 293f).

Insgesamt bleibt der Ansatz von Willke gegenüber dem von Mayntz und Scharpf recht abstrakt und geht auch nicht über diesen hinaus. Dies wird etwa deutlich, wenn Willke versucht, »Kontextsteuerung« zu präzisieren: »Im Kern bedeutet Kontextsteuerung die reflexive dezentrale Steuerung der Kontextbedingungen aller Teilsysteme und autonome Selbststeuerung der internen Prozesse jedes einzelnen Teilsystems« (Willke 1992: 341). Es ist in diesem Zusammenhang Messner (1995: 356) zuzustimmen, dass hier mit dem Vokabular der Systemtheorie lediglich das ausgedrückt werde, was im üblichen Sprachgebrauch als »Gestaltung der Rahmenbedingungen« bezeichnet wird.

4.3.1.3 Zur Einschätzung der Theorien des kooperierenden Staates

Das Programm des »kooperierenden Staates« wird treffend von Willke (1997) formuliert. »Dezentrale Kontextsteuerung« und »Moderieren der Selbstregulierung statt direkter Eingriffe in die Teilsysteme (wie Wirtschaft, Familie, Wissenschaft)« kennzeichnen die Neuausrichtung der Staatsaufgaben. In diesem Zuge werden neue legitime politische Akteure geschaffen. Als legitime politische Akteure gelten nicht mehr bloß die demokratisch gewählten Akteure und die Repräsentanten großer Interessengruppen, sondern ebenso alle privaten Akteure, die für ein bestimmtes Politikfeld als relevant erachtet werden. Dezentrale Kontextsteuerung und Selbststeuerung der gesellschaftlichen Teilsysteme begünstigen somit eine auf Effizienz und Output fokussierte Legitimierung politischen Handelns. Dieser Sachverhalt korrespondiert mit einem dominanten Verständnis von Demokratie, welches nicht mehr »Abbau von Herrschaft« und »Zugewinn von Freiheit und Selbstbestimmung« konnotiert, sondern zunehmend formal und funktionalistisch argumentiert. Dem entspricht die Forderung im Rahmen des Global Governance-Diskurses, dem Demokra-

tiedefizit auf internationaler Ebene solle mit einer verstärkten Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure begegnet werden. Auch hier wird (gelungene) Partizipation lediglich daran gemessen, was sie zur effektiven Problemlösung beigetragen hat. Vorherrschende Bezugspunkte sind Konfliktregelung und Problemlösung (Mayntz 2001: 41). In der Engführung hin auf Effizienzkriterien drückt sich somit ein funktionalistischer Begriff von Partizipation aus (Brand 2001: 103), der sich am Output orientiert.

Neben dieser mangelnden formaldemokratischen Legitimierung von Akteuren in Politiknetzwerken ist ein zweiter Punkt zu kritisieren, die Vernachlässigung von Asymmetrisierungen. Dies bezieht sich sowohl auf das Verhältnis zwischen dem Staat, seinen Unterorganen und den anderen beteiligten Akteuren als auch auf die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der (privaten) Akteure eines Polity-Netzwerkes untereinander. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch in den Theorien des kooperativen Staates dieser selbstverständlich nicht derart vorgestellt wird, als käme er empirisch in Reinform vor. Die Begrifflichkeit zeige, so die Argumentation, lediglich einen – allerdings dominanten – Trend an. Das heißt aber auch, dass das viel zitierte Bild der Ablösung des Government-Staates durch den Governance-Staat eine starke Schieflage besitzt. Government- und Governance-Staat existieren wohl eher gleichzeitig und stehen in einem komplementären Verhältnis zueinander. Zwar lässt sich eine zunehmende Diversifizierung organisatorischer Formen des Staates ausmachen. Doch löst sich nicht alles in Kommunikationen und Kooperationen auf.

So muss zumindest von einer »nationalstaatlichen Rest-Hierarchie« (Esser 1999: 128) ausgegangen werden, die überhaupt erst die Möglichkeiten schafft, kooperative Staatstätigkeiten zu entfalten. Zwar hebt auch Scharpf (1991: 62) explizit hervor, dass »Hierarchie« nicht vollständig durch »Verhandlung« ersetzt wird und dass beide in einem komplementären Verhältnis zueinander stehen. So hätten etwa staatliche Akteure immer auch die Option der autoritativen Durchsetzung ihrer Position in Form der Regulierung per Gesetz. Zumal könnten sie damit drohen. Verhandlungen, seien sie nun in korporatistische Arrangements oder in die neuen, flexibleren Verhandlungssysteme eingebettet, vollzögen sich daher vielfach im »Schatten der Hierarchie« (ebd.: 629). Diese Einsicht gleicht aber einem folgenlosen Lippenbekenntnis und stellt damit wohl eine bloße Reminiszenz an den Berufsstand der Politologie dar. So werden zwar Machtunterschiede als Problem genannt, sogleich aber als zu vernachlässigende Größe deklariert: »auch bei erheblichen Asymmetrien der Verhandlungsmacht bleibt der Unterschied zwischen hierarchischen oder Mehrheitsentscheidungen und ausgehandelten Lösungen von erheblicher praktischer und theoretischer Bedeutung. Zur Vereinfachung der

Argumentation werde ich deshalb für die weiteren Überlegungen den Fall der hegemonialen Koordination vernachlässigen und von prinzipiell gleichberechtigten Verhandlungen zwischen den Exekutivorganen faktisch unabhängiger Einheiten ausgehen« (Scharpf 1993: 166f).

Es kann hier also als ein Manko der dargestellten Ansätze und Analysen festgehalten werden, dass bedingt durch die Art der Theorieanlage die hierarchisch-herrschaftlichen Präfigurierungen und Ausprägungen von Verhandlungssystemen nicht entsprechend gewürdigt bzw. tendenziell der Nichtberücksichtigung anheim fallen. Dies potenziert sich, wenn die Ebene der politikwissenschaftlichen Analyse der Veränderung von gesellschaftlichen Strukturen verlassen wird, und Politikfeldforschung sich damit begnügt, Modelle der Politikberatung zu entwickeln.

Die Ansätze überwinden durch ihre Fixierung auf den Staat und seine Steuerungspotenziale zudem auch prinzipiell nicht einen »von oben nach unten« gerichteten Blick auf politische Prozesse. Die Steuerungsperspektive führt dazu, dass Policy-Netzwerke lediglich als neuartige Instrumente der *staatlichen* Steuerung aufgefasst werden, auf die der Staat zurückgreifen muss, weil traditionelle Formen der Politikgestaltung in modernen Gesellschaften nicht mehr greifen (Weyer 2000: 23f). Schließlich wird auch der Gesellschaftsbegriff, vornehmlich in der Theorieanlage von Mayntz und Scharpf, in recht eigentümlicher Weise verwendet. So findet sich die Figur, dass Staat und Gesellschaft zwei verschiedene Entitäten seien. Staat und staatliches Handeln sind aber logisch selbstverständlich Teil von Gesellschaft. Offensichtlich benutzen Scharpf und Mayntz den Gesellschaftsbegriff hier lediglich im Sinne einer dem Staat gegenüberstehenden »Zivilgesellschaft«.

Dem kooperierenden Staat als Koordinierungsinstanz und Supervisor kommt in den vorgestellten Ansätzen die Aufgabe zu, aus dem Ruder laufende Teilsystemrationalitäten wieder einzuholen und »einzbetten«. Hiermit wird eine wichtige theoretische Figur vorgedacht, die uns aus den verschiedenen Global Governance-Konzeptionen des voran gegangenen Kapitels 4.2 bereits bekannt ist. Dort ist es dann meist das Teilsystem Wirtschaft, welches sich seiner eigenen Grundlagen beraubt und deshalb an zu verhandelnde gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu binden ist. Trotz der Betonung seiner prinzipiellen Multizentrik wird derart der Staat letztlich doch als handelnder Akteur mit Subjekteigenschaften bestimmt. Tendenziell wird damit der Staat, bei aller Betonung der Veränderlichkeit von Staatlichkeit, ontologisiert. Die im Folgenden dargestellte Regulationstheorie weist diese Ontologisierung zurück und entwickelt demgegenüber ein Staatsverständnis, das diesen als Aggregation verschiedener, organisational vermittelter gesellschaftlicher Interessengegensätze fasst.

4.3.2 Die Transformation von Staatlichkeit in der Fassung der Regulationstheorie

Sowohl die Ansätze von Scharpf und Mayntz als auch der Ansatz von Willke benennen zwar vereinzelt ökonomische Globalisierungsentwicklungen als Elemente, welche den Wandel der Staatsaufgaben und des Staatsverständnisses anleiten. Sie stellen aber keinen systematischen Zusammenhang zwischen Politik und Ökonomie her, weshalb im folgenden eine politik-ökonomische Fassung des Wandlungsprozesses dargestellt wird. Zumindest in der bundesdeutschen Diskussion sind, was die Themen Governance und NGOs betrifft, in diesem Rahmen Arbeiten prominent, die unter dem Signum Regulationstheorie firmieren und sich dem Projekt einer neo-gramscianisch reformulierten materialistischen Staatstheorie verschrieben haben.

Der analytische Ausgangspunkt ist – wie bei den Policy-Analysen auch – die veränderte Ausgangslage der Nationalstaaten unter Globalisierungsbedingungen, die mit der Formulierung der »Internationalisierung des Staates« gefasst wird und in der Vorstellung mündet, dass die souveräne Regelungskompetenz des Nationalstaats von der Entgrenzung sozio-ökonomischer Interaktionsbeziehungen angegriffen wird. Auch innerhalb der Regulationstheorie wird ein Trend der »Verschiebung vom Government zur Governance« (Jessop 1997: 82) herausgestellt, allerdings werden hierarchische und herrschaftliche Aspekte an zentraler Stelle thematisiert. Bevor im Folgenden das Staatsverständnis der Regulationstheorie näher expliziert wird, seien zwecks besserer Einordnung des Ansatzes zunächst einige Anmerkungen zu dessen allgemeinen Prämissen vorangestellt.⁴²

4.3.2.1 Grundzüge der Regulationstheorie

Die Regulationstheorie wurde in den 1970er Jahren von einer Reihe französischer Wirtschaftswissenschaftler (Alain Lipietz, Michel Aglietta u. a.)

42 Eine umfangreiche Würdigung ist hier nicht beabsichtigt. Regulationstheoretische Ansätze sind aber durch mehrere grundlegende Werke und Sammelbände recht gut erschließbar: Hirsch/Jessop/Poulantzas (2001); Hirsch/Roth 1986; Hirsch (1990; 1995; 2002); Jessop (1982); Hübner (1989); Bruch/Krebs (1996); Lipietz (1998); Demirovic/Krebs/Sablowski (1992); Esser/Görg/Hirsch (1994); Aglietta (2000); bezogen auf NGOs Brand et al. (2001). Die folgende Darstellung vernachlässigt darüber hinaus eine intensivere Auseinandersetzung mit den Differenzen innerhalb regulationstheoretischer Argumentationen. Vgl. für einen diesbezüglichen Vergleich der Ansätze von Jessop und von Hirsch die Arbeit von Felder (2001), die die Unterschiede allerdings deutlich überbewertet.

entwickelt. Sie versteht sich als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise dieser Zeit und die bei ihrer Erklärung manifest gewordenen ökonomie-theoretischen Defizite. Ihr allgemeiner gesellschaftstheoretischer Kontext wurde nie sehr deutlich gemacht, war aber ursprünglich stark von der strukturalistischen Marx-Interpretation Althuslers beeinflusst (Lipietz 1992).⁴³ »Allerdings wurde dessen Annahme eines quasi sich selbst erhaltenden, von sozialen Akteuren unabhängigen und historischen Veränderungen nicht unterworfenen gesellschaftlichen Strukturzusammenhangs kritisiert« (Hirsch 1990: 16).

Die Regulationstheorie will die Diskontinuitäten kapitalistischer Vergesellschaftung beleuchten. Es geht ihr um eine Periodisierung der kapitalistischen Entwicklung (Alnasseri et al. 2001). Sie konzentriert sich dabei auf den ökonomischen Reproduktionsprozess, die mit ihm korrespondierenden sozialen Verhältnisse und insbesondere deren Variabilität und historische Veränderbarkeit. »Die grundlegende Fragestellung der Regulationstheorie ist, weshalb der Kapitalismus trotz der im Kapitalverhältnis wurzelnden gesellschaftlichen Widersprüche bislang überdauern konnte« (Hirsch 1990: 17). Erklärungsbedürftig sei demnach »sowohl die relative Stabilität wie die eigentümliche Wandlungsfähigkeit der komplexen gesellschaftlichen Formation des Kapitalismus« (Mahnkopf 1988: 99). Die Antwort liegt für die Regulationstheorie in den sich historisch einigermaßen grundlegend verändernden ökonomischen Reproduktionsweisen, institutionellen Formen, gesellschaftlichen Normen und Verhaltensorientierungen begründet, die gesellschaftliche Antagonismen in eine Form bringen, die sie mit den Bedingungen des Verwertungs- und Akkumulationsprozesses *vorübergehend* vereinbar machen.

Die Theorie der Regulation erfasst die verschiedenen historischen Formationen des Kapitalismus mit Hilfe der Kategorien »Akkumulationsregime« und »Regulationsweise«. *Akkumulationsregimes* sind die jeweils konkreten Gestalten des Produktions- und Reproduktionsprozesses. Diese sind im kapitalistischen Gesellschaften allgemein gekennzeichnet durch Privatproduktion, Warentausch und Lohnarbeit sowie den Zwang zur Akkumulation. Sie nehmen aber historisch und national unterschiedliche Formen bezüglich der konkreten Art und Weise der Mehrwertproduktion und -realisierung sowie der Verteilung des Gesamtprodukts an (vgl. Hirsch 1990: 34f). Es geht also um das jeweilige historische Entsprechungsverhältnis zwischen den Produktionsbedingungen und den Bedingungen des Endverbrauchs (Lipietz 1985: 120).

43 Weitere wichtige Stichwortgeber waren Gramsci und die historische Annales-Schule um Braudel (Hirsch 1993: 197).

Im Anschluss an Marx wird die kapitalistische Gesellschaftsformation als durch Antagonismen gekennzeichnet und daher als notwendig krisenhaft vorgestellt. Um die gesellschaftliche Reproduktion zu gewährleisten, bedarf es daher ihrer Regulation, beziehungsweise einer historisch spezifischen Regulationsweise. Diese beinhaltet die »Gesamtheit institutioneller Formen, Netze, expliziter oder impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuelle Eigenschaften hinaus« (Lipietz 1985: 121).

Akkumulationsregime und Regulationsweise stehen nicht in einem Determinations-, sondern in einem »Artikulationsverhältnis« zueinander. Sie »verfügen über je eigene Regelmäßigkeiten und Dynamiken, und ihre relative Kompatibilität – die Voraussetzung für die zeitweise Stabilität einer kapitalistischen Formation – muß als das prinzipiell offene Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen und politischer Kämpfe gesehen werden« (ebd.).

Neben der Kompatibilität von Akkumulationsregime und Regulationsweise ist als weitere Voraussetzung für die Stabilität der Vergesellschaftung ein *hegemonialer Konsens* konstitutiv, der vermittels spezifischer Formen normativer und institutioneller Arrangements die »Vereinbarkeit von konfliktorischer Interessenartikulation, widersprüchlichem Klassenhandeln und Akkumulation« (Hirsch/Roth 1986: 38) sichert. Dieser hegemoniale Konsens stützt und legitimiert das regulative System. Er beinhaltet »verallgemeinerte und übergreifende Vorstellungen von Ordnung und Entwicklung der Gesellschaft« (Hirsch 2002: 64), deren Durchsetzung partikulare Interessen als allgemeine oder nationale Interessen legitimieren. Hegemoniale Projekte binden innerhalb einer historischen Formation die spezifische Akkumulations- und Regulationsweise zusammen und lassen diese – in Anlehnung an die Terminologie Gramscis – einen »historischen Block« bilden.

Die Regulationstheorie legt ihr Augenmerk insbesondere auf zwei historische Formationen: den Fordismus⁴⁴, der sich nach der Weltwirtschaftskrise 1929 in den dreißiger Jahren dieses Jahrhunderts formierte, und den Postfordismus, der auf die Weltwirtschaftskrise Mitte der siebziger

44 Der Begriff des Fordismus geht zurück auf den amerikanischen Automobilproduzenten Henry Ford und wurde als erstes von Gramsci benutzt, um den sich abzeichnenden neuen »historischen Block« zu bezeichnen. Ford ließ in den 1930er Jahren vermittelst tayloristischer Arbeitsorganisation das »Modell T« produzieren. Durch vergleichsweise hohe Löhne – bei gleichzeitig perfektionierter Kontrolle und Überwachung – versetzte er die Arbeiter tendenziell in die Lage, Käufer ihrer »eigenen« Produkte zu werden.

ger Jahre reagiert, in seiner Ausformulierung jedoch noch keineswegs abgeschlossen ist. Als Fordismus »wird ein historisch spezifischer, gesellschaftsformierender sozialer Kompromiss zwischen Lohnarbeit und Kapital bezeichnet, in dem die Prozesse der Kapitalverwertung und der kapitalfraktionellen Konkurrenz auf die Kooperation mit der Arbeiterklasse gestützt oder durch ihren Widerstand mediatisiert sind« (Demirovic 1992: 129). Kennzeichnend ist im Fordismus ein Akkumulationsregime, welches insbesondere auf tayloristische Arbeitsorganisation⁴⁵, Massenproduktion und -konsum sowie der Durchdringung und Zerstörung der handwerklichen und bürgerlichen Reproduktionssphäre gründet.

Die fordristische Regulationsweise lässt sich vorrangig durch die Einführung sozialstaatlicher Sicherung beschreiben, insbesondere durch die Herausbildung des »keynesianischen Wohlfahrtsstaates«. Sie beruhe »entscheidend auf der Existenz von umfassenden gesellschaftlichen Großorganisationen, einem in weite gesellschaftliche Bereiche intervenierenden Staat, bürokratischen Massenparteien, Gewerkschaften, Unternehmer-, Bauern-, Ärzte- und sonstigen Interessenverbänden, die den Anspruch erhoben, die kapitalistischen Marktprozesse ebenso wie die gesellschaftlichen Strukturen und Entwicklungen durch zentralisierte Verhandlungssysteme politisch zu steuern« (Hirsch 2002: 88). Damit verbunden sei ein »hoher Grad an zentralisierter Normierung und Steuerung, eine fortschreitende ›Durchstaatlichung‹ vieler Lebensbereiche und ein erhebliches Maß an bürokratischer, partei- und verbandsmäßiger Kontrolle der Lebensweisen, des politischen Verhaltens, der Interessenartikulation und der Interessendurchsetzung« (ebd.: 88f).

Für alle Bereiche des fordristischen Vergesellschaftungszusammenhangs werden von der Regulationstheorie Krisen diagnostiziert, die sich seit den 1970er Jahren manifestieren. Im Kern seien sie aber letztendlich im Anschluss an Lipietz (1985) auf eine ökonomische Krise der Verwertung zurückzuführen (Hirsch 1993: 208). So folgte aus der Erschöpfung der Produktionsreserven der tayloristischen Arbeitsorganisation die Notwendigkeit, neue Formen der Arbeitsorganisation sowie neue profitablere Technologien zur Kapitalverwertung zu finden. Die Globalisierung der Waren- und Finanzmärkte engte zudem die nationalen Politikspielräume

45 Als Taylorismus wird eine Form der Arbeitsorganisation bezeichnet, die in »der ›wissenschaftlichen‹ Zerlegung des Arbeitsprozesses, der Anwendung neuer Transfersysteme, einer extremen Vertiefung der Arbeitsteilung und der weitgehenden Dequalifizierung der Produktionsarbeiter zugunsten des Managements beruht« (Hirsch/Roth 1986: 50). Namensgeber ist Frederick Winston Taylor, der akribische Zeit-, Bewegungs- und Leistungsmessungen durchführte und zur Grundlage der »wissenschaftlichen Betriebsführung« machte. Vgl. unter organisationshistorischer Perspektive Türk/Lemke/Bruch (2002: 208-222).

auf Standortsicherungsmaßnahmen ein und unterminierte die nationale Regulation – den durch den Wohlfahrtsstaat begründeten Klassenkompromiss. Der »hegemoniale Kitt« schließlich sei endgültig durch die weltweiten Umbrüche 1989/1991 zerbröselt, nicht zuletzt aber auch durch einen »Wertewandel«, der sich in dem Aufkommen der neuen sozialen Bewegungen symbolisiert, welche u.a. die schrankenlose Naturausbeutung der fordistischen Produktion kritisierten.

Die Konturen der sich neu herausbildenden Regulationsweisen sind noch nicht klar ersichtlich, so dass hierfür der vorsichtige Begriff des *Postfordismus* eingeführt wird.⁴⁶ Dessen Akkumulationsregime scheint sich aber neben der Auslagerung der Produktion in Zuliefererbetriebe und Just-in-time-Anlieferung insgesamt durch eine hohe Flexibilisierung der technischen Produktionsanlagen auszuzeichnen. Anstelle der Herstellung von standardisierten Massenprodukten rückt nun die Orientierung auf eine diversifizierte Produktpalette, innerhalb derer schnell und kostengünstig die Produktion umgestellt und angepasst werden kann. Die Produktion werde dabei zunehmend abgestützt durch Methoden der Arbeitsorganisation und -kontrolle, die durch die Stichworte Gruppenarbeit, Qualitätszirkel und Unternehmenskultur gekennzeichnet sind. Technisch wird die schnelle Umstellung auf unterschiedliche Produkte durch eine noch größere Vereinfachung und Standardisierung der verwendeten Einzelteile möglich sowie durch die flexible Automation multifunktionaler, computergesteuerter und -koordinierter Maschinen (Hirsch/Roth 1986).⁴⁷

Die Regulationstheorie macht eine zunehmende Internationalisierung des Kapitalverhältnisses aus. Durch die Liberalisierung von Waren- und Geldmärkten und die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien erhält diese Dynamik einen zusätzlichen Schub. Unternehmertätigkeiten könnten in noch höherem Maße als bisher räumlich zerlegt werden – über den jeweiligen Standort entscheiden Lohnkosten,

46 Trotz nunmehr ca. 25 Jahren regulationstheoretischer Anstrengungen wird diese Vagheit bis heute beibehalten, was die Frage aufwirft, ob auf den Fordismus jemals wieder eine halbwegs stabile Formation folgen wird. Ein derartiges Eingeständnis würde aber die Grundprämissen der Regulationstheorie in Frage stellen. Vgl. diesbezüglich auch die wertkritisch angeleitete Kritik von Trenkle (1998).

47 An dieser Stelle ist anzumerken, dass die regulationstheoretischen Arbeiten meist auf der Grundlage einer recht dünnen empirischen Basis argumentieren. Insbesondere werden bestimmte Trends der Arbeitsorganisation, wie sie von der industriesoziologischen Literatur in den 1980er Jahren beschrieben werden, relativ fraktionslos in die Zukunft verlängert. Neuere industriesoziologische Literatur, die ein wesentlich widersprüchlicheres Bild zeichnet, wird kaum zur Kenntnis genommen. Auch das Auseinanderfallen von hegemonialen Managementtheorien und realer Praxis der Arbeitsorganisation wird kaum thematisiert.

Ausbildungsniveau und die jeweils günstigsten infrastrukturellen und politischen Bedingungen. »Die Logik der neuen, ›postfordistischen‹ Akkumulationsstrategie besteht also im Kern in einer Rationalisierung und Flexibilisierung durch Globalisierung« (Hirsch 1995: 90).⁴⁸ Die gegenwärtige Struktur des Kapitalismus werde aktuell »entscheidend von der rapide voranschreitenden Globalisierung des Kapitalverhältnisses bestimmt, ausgedrückt in der Liberalisierung der Waren-, Geld- und Kapitalmärkte, der weltweit wachsenden Mobilität der Arbeitskräfte, der Verdichtung und Beschleunigung der Kommunikationsnetze, der Internationalisierung der Produktion und der Ausbreitung multinationaler Unternehmungen« (Hirsch 1993: 202).

4.3.2.2 Die Veränderung von Staatlichkeit im Postfordismus

Diese Veränderungen, so die regulationstheoretische Argumentation, haben weitreichende Auswirkungen auf den Staat, der von der Regulations-theorie grundlagentheoretisch nicht nur als juristisches Gebilde und politisches Institutionensystem verstanden wird, sondern vor allem als »soziales Verhältnis« rekonstruiert wird. Im Anschluss an Poulantzas (1978)⁴⁹ wird der Staat als historisch sich ändernder Aggregatzustand sozialer Auseinandersetzungen, als »materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse«, aufgefasst.⁵⁰ Der Staat sei somit weder als ein autonomes Subjekt aufzufassen noch sei er homogen strukturiert. Er sei weder »das bewusst geschaffene Instrument der herrschenden Klasse noch die Verkörperung eines demokratischen ›Volkswillens‹« (Hirsch 2002: 26). Er sei ein gesellschaftlich umkämpftes Terrain, ein »Feld, auf dem sich Klassenbeziehungen institutionell materialisieren« (Hirsch 1993: 196), sei ein institutionell geronnenes Kräfteverhältnis. Allerdings bilde der Staat im Laufe der Zeit eine spezifische, von eigenen bürokratischen und politischen Mechanismen geprägte Gestalt aus. Eine Veränderung der Kräfteverhältnisse übertrage sich somit nicht bruchfrei auf den Staat. So komme

48 In einer neueren Veröffentlichung äußert sich Hirsch (2002: 100) präziser: »Das wesentliche Charakteristikum des neuen Akkumulationsregimes ist [...] nicht ›Globalisierung‹ an sich, sondern die Durchsetzung einer neuen Form der Internationalisierung der Produktion, die durch die Liberalisierung der Waren-, Finanz- und Kapitalmärkte sowie durch neue Kommunikations- und Transporttechnologien ermöglicht wurde.«

49 Vgl. zur Auseinandersetzung mit Poulantzas vor allem Demirovic (1987) sowie Hirsch/Jessop/Poulantzas (2001).

50 Eine Fassung von Staat als soziales Verhältnis und damit ein nichtontologisierendes, entsubjektiviertes Verständnis von Staat finden sich aber auch schon in den Schriften des 1919 verstorbenen Anarchisten Gustav Landauer (1989).

es, dass der Staat zwar in seiner konkreten organisatorischen Struktur soziale Kräfteverhältnisse ausdrückt, sie gleichzeitig aber auch formt und stabilisiert (ebd.; Hirsch 2002: 18-35). Der demokratische Nationalstaat sei somit »eine Herrschafts- und Regierungsform, die auf dem allgemeinen Prinzip der ›Unveränderbarkeit der Veränderung‹ beruht und in die sich gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Kompromisse stets aufs Neue einschreiben, um so ihr Beharrungsvermögen zu entfalten« (Sack/Berndt 2001: 14).

Im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus verändere sich auch die Form der Staatlichkeit. Mit der fordistischen Krise komme auch der fordistische Staat in die Krise. Die Regulationstheorie fasst diese Situation als Übergang vom Sicherheitsstaat zu einem »nationalen Wettbewerbsstaat«, von einem keynesianischen Wohlfahrtsstaat zu einem Governance-Staat. Die Staatsaufgaben haben sich gewandelt: An Stelle einer Verknüpfung zwischen relativ umfassender wohlfahrtsstaatlicher Fürsorge und politisch-bürokratischer Kontrolle, Disziplinierung und Überwachung als Merkmalskombination für den Sicherheitsstaat trete die weitgehende Ausrichtung des Staates auf die Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitiger Intensivierung seines autoritären Potentials. Als bedeutender Motor dieser Entwicklung werden weltwirtschaftliche Prozesse angegeben, die Hirsch (2001: 20) als »neoliberale Restrukturierung des Kapitalismus« auf den Begriff bringt.

Die fortschreitende Globalisierung des Kapitals verursache deutliche Auswirkungen auf die Funktion des Staates. Nationale Politik verkomme zur Standortsicherungspolitik. Als gesellschaftliche Akteure mit starker Durchsetzungskraft erweisen sich zunehmend die transnationalen Konzerne, deren Aktionsradius nicht durch politische Grenzen bestimmt wird. Denn, allgemeiner formuliert: »Immer weniger entspricht dem einzelstaatlich kontrollierten Territorium innerhalb der nationalen Grenzen eine ebenso geschlossene und räumlich abgegrenzte Ökonomie und Gesellschaft« (Hirsch 1995: 99).

Bezogen auf den Staat ergeben sich laut Jessop (1997) zumindest drei zentrale Modifikationen und Entwicklungstrends.⁵¹ Erstens komme es zu einer grundlegenden Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft, welche mit dem Begriff der »Entnationalisierung des Staates« zu fassen sei. Durch die fortschreitende Internationalisierung der Produktion vermindere sich die Fähigkeit der Nationalstaaten zu einer kohärenten und integrativen Steuerung gesellschaftlicher Entwicklungen, was einen zumindest tendenziellen »Verlust der formalrechtlichen Souve-

⁵¹ Vgl. ähnlich Hirsch (2001: 20-24; 2002: 117-121); Görg/Hirsch (1998); aber auch Held (1995).

ränität des Nationalstaates« nach sich ziehe. *Zweitens* komme es zu einer »Entstaatlichung politischer Regime« bzw. zu einer »Privatisierung von Politik« (Hirsch 2001: 21). Hiermit ist nun genau der Übergang von Government zu Governance gemeint, also »die Herausbildung politischer Regulierungsnetzwerke, in denen der Staat eher als primus inter pares, als Moderator und Koordinator innerhalb eines Geflechts relativ unabhängiger gesellschaftlicher Akteure und Gruppen erscheint« (Hirsch 2001: 21).⁵² *Drittens* lasse sich schließlich ein Entwicklungstrend der »Internationalisierung des Nationalstaates« aufzeigen. Hiermit ist vor allem die Entstehung *internationaler* Policy-Regime gemeint. Diese hätten die Fähigkeit, eine Eigendynamik in Gang zu setzen, der sich Nationalstaaten kaum oder nur unter hohen Kosten entziehen können (Görg/Hirsch 1998: 322). Die Internationalisierung der Staatsapparate sei zu einem entscheidenden Merkmal der im Zuge der »neoliberalen Globalisierungsoffensive durchgesetzten Umstrukturierung der Staaten und des Staatsystems« (Hirsch 2001a: 121) geworden. Zusammengenommen führen für Hirsch gerade die beiden letzten Punkte, die Entwicklung hin zu einem »verhandelnden Staat« und die Bedeutungszunahme internationaler Organisationen und Netzwerke, »zu einer signifikanten Aushöhlung der nach wie vor auf den einzelstaatlichen Rahmen beschränkten demokratischen Systeme« (Hirsch 2001: 25).

Die skizzierten Veränderungen von Nationalstaatlichkeit aufgrund externer globaler Entwicklungen gehen für Hirsch (2002: 107) einher mit dem Ruf nach einer »nebulösen ›internationalen Gemeinschaft‹ und der Aufwertung der sogenannten ›internationalen Zivilgesellschaft‹. »War die Herausbildung eines Netzwerks nichtstaatlicher Institutionen und Projekte innerhalb der kapitalistischen Metropolen etwa im Bereich der Umweltpolitik bereits eine Reaktion auf abnehmende staatliche Bewegungsspielräume und das immer unvermitteltere Durchschlagen globaler Weltmarktmechanismen, so muss sich ihr Operationsfeld angesichts der herrschenden Krisen und Konflikte notwendig über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg ausdehnen« (ebd.: 109f).

Zusammengefasst beschreibt die Regulationstheorie alle diese Entwicklungen als umfassende Transformation des Politischen bzw. des Verhältnisses von Politik und Ökonomie vor dem Hintergrund der Krise des Fordismus. Diese Transformation sei vor allem eine Folge des Siegeszu-

52 Es sei hier schon angemerkt, dass Hirsch dieser Entwicklung im Gegensatz zu Mayntz und Scharpf sowie Willke kritisch-pessimistisch gegenübersteht. So sei diese Entwicklung, da sie entformalisierte und unzureichend legitimierte Verhandlungssysteme protegiere, auch als »Refeudalisierung von Politik« aufzufassen (Hirsch 2001: 22).

ges neoliberaler Strategien.⁵³ Die neoliberalen Staatskritik trug entscheidend dazu bei, soziale Kräfteverhältnisse und damit staatliche Politik zu verändern. Dies heiße nicht, dass staatliche Politik unbedeutend würde, es komme aber zu einer weiteren Stärkung dominanter Klassen. Insbesondere die Interessen des Finanzkapitals würden immer hegemonialer. Zwar bleibe der Nationalstaat das zentrale Terrain sozialer Auseinandersetzungen und damit von Hegemoniebildungsprozessen, gleichzeitig regionalisierten und globalisierten sich aber die Ebenen. Hegemonie werde daher zunehmend multiskalar hergestellt. Heute sei das internationale Institusionsystem wesentlich damit befasst, den globalen Akkumulationsprozess politisch-institutionell abzusichern. Unter neoliberalen Bedingungen komme den Konzepten Konkurrenzfähigkeit, Effizienz und Realpolitik eine überragende Bedeutung zu. Diese Konzepte würden in alle gesellschaftlichen Bereiche und politische Arenen »interiorisiert« (Jessop 1997).

Internationale Politik sei zunehmend globalen Verwertungsinteressen untergeordnet. Wolle man einen übergeordneten, dominanten Trend internationaler Politik ausmachen, so sei dieser als eine Strategie des »globalen Konstitutionalismus« zu bezeichnen. Demzufolge bestehে die zentrale Orientierung internationaler Politik in der weltweiten Sicherung des Rechts auf Privateigentum (Scherrer 2000; Gill 2000) sowie der Ausweitung dessen, was Eigentum sein kann.⁵⁴ Liberale Verfassungsvorstellungen sollen international gelten. Genau diese beiden Aspekte – die Hinwendung zum nationalen Wettbewerbsstaat und dessen Einbindung in einen globalen Konstitutionalismus – sollen mit dem Begriff der »Internationalisierung des Staates« eingefangen und bezeichnet werden (Brand 2001: 95f.).

Im Zuge seiner Internationalisierung verändert sich in der Sichtweise der Regulationstheorie die Topografie des kapitalistischen Staates. So werden nun im Rahmen von Global Governance-Strategien eine Vielzahl politischer Verhandlungssysteme installiert und allgemein private Akteure, also vornehmlich transnationale Konzerne und NGOs, in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden. Dies heiße aber gerade nicht, dass nun *alles* verhandelbar ist, denn das staatstheoretische *a priori* jeder politischen Tätigkeit, ihre liberalkapitalistische Präfiguration, bleibe bestehen: »Die ›Logik‹ der auf regionaler, nationaler und transnationaler Ebene ausgebildeten Verhandlungssysteme verharret innerhalb einer neokapitalistischen vorstrukturierten ›Systematisierungsweise‹ des Ökonomischen und des Gesellschaftlichen. Der politische Streit in den neuen

53 Für eine materialreiche Einführung in Theorie und Praxis des Neoliberalismus vgl. Schui/Blankenburg (2002).

54 Vgl. als ein Beispiel etwa die Auseinandersetzungen innerhalb der WTO um das TRIPS-Abkommen (Correa 2000).

›Räumen der Regulation‹ ist sozusagen eingerahmt und wird eingehetzt in die globale Re-Artikulation von Ökonomie und Politik, in der eine nach-fordistische Entwicklungsweise des historischen Kapitalismus erprobt und entfaltet wird. Politik ›jenseits des Staates‹ ist also durch eine Reihe von ›non-decisions‹ charakterisiert – politischen Entscheidungen, die gar nicht mehr zur Disposition stehen« (Röttger 2001: 158).

Hirsch begreift seinen Ansatz als Kritik an herkömmlicher politikwissenschaftlicher Theorie. Insbesondere deren Fassung des Staates als zentralhierarchische Steuerungs- und Koordinationsinstanz wird als unhaltbar zurückgewiesen. Im Unterschied zu den Ansätzen des kooperativen Staates engt er seine Kritik nicht auf die gegenwärtigen Entwicklungen ein. Der Staat sei vielmehr noch nie in dieser Hinsicht vernünftig analysierbar gewesen. Zwar hält Hirsch explizit den Ansätzen von Scharpf und Willke zugute, dass sie den »Abschied von der altehrwürdigen Staatsillusion der Politikwissenschaft« (Hirsch 2002: 119) markieren und eine »etwas realistischere Sicht« (ebd.) zur Geltung bringen. Gleichwohl grenzt sich Hirsch aber deutlich von Scharpf und Willke ab.

Das entscheidende Argument lautet, dass die als Neuerung gefeierte Aufgabe des Staates, Aushandlungsprozesse anzuleiten, zu moderieren und zu regulieren, bereits im fordistischen Kapitalismus stark ausgeprägt war. Schon hier waren etwa »korporative Abkommen zwischen dem Staat und den ›Sozialpartnern‹ in der Wirtschafts-, Sozial- und Einkommenspolitik üblich. Und immer schon spielten unternehmerische Monopole und kapitalistische Machtgruppen die Rolle eigenständiger ›Verhandlungspartner‹ des Staates« (ebd: 120). Neu sei lediglich, dass sich diese Politikform auf immer mehr Bereiche (z.B. Technologie-, Städtebau-, Umwelt- und Gesundheitspolitik) ausdehne.

Dieser Prozess führe aber, und dies ist das zweite Argument, in der Regel nicht zu einem Interessenausgleich, sondern starke bestimmte Akteure, nämlich international operierende Konzerne, unter Bedingungen der Globalisierung in besonderer Weise: »Waren diese unter den Bedingungen einer vorherrschend auf den nationalstaatlichen Raum bezogenen Regulierung fallweise noch zu sozialen Kompromissen gezwungen, so verleiht ihnen ihre globale Beweglichkeit und die simple Drohung des Auswanderns heute eine Position, die gegenüber Staat, Gewerkschaften und anderen gesellschaftlichen Gruppen immer bestimgender wird. [...] In diesem Sinne hat Politik als ›Verhandlungssystem‹ die nationalstaatlichen Grenzen längst hinter sich gelassen. Dies bedeutet allerdings, dass unter diesen Bedingungen die Chancen zu einer ›reflexiven Selbstbindung der Teilsysteme‹ und für die staatliche Erzwingbarkeit von Verhandlungsergebnissen als ebenso beschränkt angesehen werden müssen wie die Hoffnung, dass aus diesem Prozess so etwas wie ein vertretbares Maß

allgemeiner Wohlfahrt entstehen könnte« (ebd.: 120f). Von einer auch nur annähernden Symmetrie in den Verhandlungspositionen der verschiedenen Akteure, wie sie insbesondere bei Scharpf (1991) anklingt, könne also keine Rede sein.

4.3.2.3 Zur Einschätzung des Beitrags der Regulationstheorie

Zumindest für die deutsche sozial- und politikwissenschaftliche Diskussion haben Kritiken des Global Governance-Diskurses, die unter der Perspektive der Regulationstheorie entworfen wurden, eine beachtliche Aufmerksamkeit erfahren. Hier ist insbesondere die von der *Heinrich-Böll-Stiftung* und von *WEED* herausgegebene Studie »Global Governance – Alternative zur neoliberalen Globalisierung?« (Brand et al. 2000) hervorzuheben⁵⁵, die die so Kritisierten zu Verteidigungsversuchen herausforderte (Nuscheler 2000). Viele der in der Studie vorgebrachten Kritikpunkte und Einschätzungen sind Bausteine der folgenden eigenen kritischen Erörterungen zu den Merkmalen des Global Governance-Dikurses. Im Wesentlichen formuliert die Studie zwei Einwände gegen die hegemoniale Konzeption von Global Governance. Zum einen würden dort Herrschafts- und Interessenstrukturen beharrlich ausgeklammert und zum anderen würde eine nicht weiter definierte Weltethik an die Stelle von demokratischer Legitimierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht gesetzt. Indem regulationstheoretisch inspirierte Arbeiten die sozialen Kontexte, in denen Globalisierungsprozesse stattfinden und Änderungsdruck auf die Verfassung politischer Systeme ausgeübt wird, in das Erörterungsspektrum mit einbeziehen, gehen sie über die in den Politikwissenschaften vorherrschende Fixierung auf die institutionellen Formveränderungen von Politik hinaus.

Das der Regulationstheorie zugrunde liegende (historisch-materialistische) Wissenschaftsverständnis, welches sich in einer macht- und herrschaftsanalytischen Herangehensweise ausdrückt, weist dabei den Anspruch, sich an der Entwicklung technisch-konkreter Problemlösungen zu beteiligen, als Zumutung zurück. Durch die Analyse sollen hingegen Bruchstellen der aktuellen Restrukturierungen des politischen Raums angegeben werden, die von emanzipatorischen Bewegungen nutzbar gemacht werden könnten. So wird die allgemeine forschungsleitende Fragestellung der Regulationstheorie, mit welchen Mitteln es in der jeweiligen historische Situation gelingt, die grundlegende krisenhafte Dynamik kapitalistischer Vergesellschaftung institutionell zu stabilisieren, auf Global

⁵⁵ Des Weiteren Brand et al. (2001); Brand (2003); vgl. für eine Replik auf die Kritik, welche vornehmlich auf den zugrunde gelegten Diskursbegriff rekurriert, Weller (2003).

Governance angewendet. Welchen Anteil hieran hat also der Global Governance-Diskurs? Oder anders: Inwieweit kann heutzutage von Global Governance als »möglichem hegemonialen Diskurs des internationalen Politischen« (Brand 2003) gesprochen werden? Angesichts der regulationstheoretischen Fassung der Transformation des Nationalstaates und insbesondere der These der »Internationalisierung des Staates« verwundert es nicht, dass letztere Frage zumindest vorläufig bejaht wird.

Obwohl sich das Wissenschaftsverständnis der Regulationstheorie an vielen Punkten mit dem dieser Arbeit deckt, lassen sich dennoch einige Kritikpunkte anführen. Durch das Forschungsinteresse, Diskontinuitäten der kapitalistischen Entwicklung auszumachen, ist in gewisser Weise vorgegeben, dass die Regulationstheorie Brüche überbewertet und Kontinuitäten unterbewertet. Dies führt dazu, dass die Wahrnehmung auf die einmal beschriebenen Umbrüche hin enggeführt wird und gegenläufige Trends vernachlässigt werden oder gar nicht in den Blick geraten. Hinzu kommt die relativ schwache empirische Basis regulationstheoretischer Analysen, insbesondere in Bezug auf die Veränderungen in der »Arbeitswelt«.⁵⁶

Im Ergebnis werden bestimmte Entwicklungen durch ihre Beschreibung aufgewertet und es ist nicht mehr entscheidbar, ob die beschriebenen Entwicklungen »realen« dominanten Trends entsprechen oder unzulässige Verlängerungen unsystematisch zusammenhängender Ereignisse sind. Zwar würde von den Vertretern der Regulationstheorie sicherlich eingeräumt werden, dass die ausgemachten Trends immer auch diskursiv erzeugte Produkte sind. Systematisch wird dies aber nicht diskutiert und in das Forschungsdesign integriert. Die Regulationstheorie setzt sich damit trotz anders lautender Intention prinzipiell der Gefahr aus, gesellschaftliche Brüche, hier vor allem der Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, als Faktum festzuschreiben. Das NGO-Phänomen und Prozesse einer Global Governance erscheinen den diesbezüglichen Ansätzen daher als Hinweise und Markierungen eines umfassenden Epochensbruchs. Regulationstheoretische Arbeiten stützen damit die schon aus Kapitel 2 bekannte These, NGOs seien neuartige Akteure auf der internationalen politischen Bühne.

Von der Regulationstheorie werden NGOs zwar als von großen Zwängen umgebene Akteure wahrgenommen. Sie können aber ihre stabilisierende und begrenzte Wirkung, ihre »Vereinnahmung durch die herrschende Ordnung« voluntaristisch überspringen, wenn sie diese (Selbst-)

56 So kommen etwa industriesoziologische Arbeiten inzwischen zu einem differenzierteren Bild der aktuellen inner- und außerbetrieblichen Entwicklungen, die sich nur noch schwerlich zu *einem* bedeutenden Trend zusammenfassen lassen.

Beschränkung in Richtung einer »umfassenden Staats-, Gesellschafts- und Herrschaftskritik überschreiten« (Seibert 2000: 15). NGOs werden derart als souveräne Akteure vorgestellt. Sie seien ideologisch unverdächtige neutrale Hölle, derer sich emanzipatorische Kräfte nur in angemessener Form zu bedienen bräuchten.

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf den »Rest-Ökonomismus«, der sich in den Konzeptionen der Regulationstheorie auffinden lässt. Zwar wird explizit Ökonomie als »sozial konstruiertes und institutionell eingebettetes Verhältnis verstanden und nicht als politisch zu regulierende eigenständige gesellschaftliche Sphäre« (Brand et al. 2000: 50). Doch bleibt die Herausbildung gesellschaftlicher Verhältnisse und Institutionen insgesamt auf die Erfordernisse kapitalistischer Akkumulation bezogen. Zwar wird die Existenz einer bestimmbaren kapitalistischen Entwicklungslogik mit dem Hinweis, dass diese immer auch Ergebnis von sozialen Auseinandersetzungen sei, energisch bestritten. Gleichwohl wird die Eigenständigkeit kultureller Normen relativ gering geachtet, was sich insbesondere in der mangelnden Thematisierung von weltkulturellen Homogenisierungen, etwa der Organisationsform oder des »abstrakten Individuums« zeigt. Konzepte einer Global Governance werden deshalb lediglich als hegemoniale Versuche der Neustrukturierung der kapitalistischen Regulationsweise interpretiert, nicht aber als Versuche, politische Artikulationsformen auf globaler Ebene zu homogenisieren.

Tabelle 6: Ansätze zur Transformation des Staates im Vergleich

	Theorien des kooperativen Staats	Regulationstheorie
Analytischer Ausgangspunkt	Nationalstaat in der Globalisierung	Nationalstaat in der Globalisierung
Gesellschaftliche Entwicklung	Komplexitätssteigerung Bedeutungsverlust nationaler Politik Government → Governance Selbststeuerung der Teilsysteme	Globaler Neoliberalismus Nationaler Wettbewerbsstaat Government → Governance Ökonomisierung des Sozialen
Herrschaftsverhältnisse	Tendenzielle Nichtberücksichtigung	Ökonomische Asymmetrisierungen
Staatsbegriff	formal-juristisch	Staat als materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse
NGO-Begriff	NGOs als Teil der Zivilgesellschaft: Vermittlungsinstanz zwischen Markt und Staat	Teil des »integralen Staates«
Global Governance	»Natürliche« Folge von funktionaler Differenzierung auf Weltniveau	Hegemoniales Projekt zur ideo-logischen Abpufferung des Neoliberalismus

Der Ansatz der Regulationstheorie zur Erklärung der Transformation von Staatlichkeit entwickelt im Gegensatz zu den Ansätzen des kooperativen Staates eine polit-ökonomische und herrschaftskritische Sichtweise dieses Prozesses. Im Unterschied zu den Ansätzen von Mayntz und Scharpf sowie Willke werden derart Aspekte von Herrschaft und Interessendifferenz an zentraler Stelle diskutiert. Außerdem wird durch eine Fassung von Staat als »materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse« einer Ontologisierung desselben Vorschub geleistet. Viele Elemente der regulations-theoretischen Diskussion können daher in der Tat die Kritik von Governance-Konzeptionen anleiten.

Es lassen sich aber auch Gemeinsamkeiten zwischen den Ansätzen des kooperativen Staates und der Regulationstheorie finden. Insbesondere gehen beide von einer ähnlichen zeitdiagnostischen Analyse aus. Der Übergang von Government zu Governance wird von beiden als prägendes Moment der letzten zwei Jahrzehnte hervorgehoben. Unterschiede ergeben sich lediglich in der theoretischen Herleitung und Begründung dieser Entwicklungen sowie in deren Beurteilung. Beide Ansätze erklären identifizierte Entwicklungen zu längerfristigen Trends und betonen die Brüche und Unterschiede zu vorhergehenden historischen Situationen. Tendenziell gerät ihnen so das Kontinuierliche aus dem Blick. So wäre in Bezug auf Global Governance zu fragen, wo genau denn die Unterschiede zwischen den sich herausbildenden Verhandlungssystemen mit NGO-Beteiligung und den korporatistischen Arrangements der 1950er und 1960er Jahre liegen. Es lassen sich hier sicherlich einige Argumente dafür finden, dass die Gemeinsamkeiten größer sind als die Differenzen. Dies gilt insbesondere eingedenk der in Kapitel 2 herausgearbeiteten These, nach der der internationale Rahmen insgesamt von einer Ver-Organisierung geprägt ist, die es nahezu unmöglich macht, Interessen nicht organisationsförmig zu artikulieren.

4.4 Zur Essentialisierung gesellschaftlicher Verhältnisse im Governance-Diskurs

Nachdem sowohl die emphatischen als auch die analytischen Debatten um den Begriff Governance dargestellt wurden, wird nun die Global Governance-Debatte insgesamt als Diskurs gefasst. Ziel des Kapitels ist es, dem hegemonialen Verständnis von Global Governance auf die Spur zu kommen und die zentralen Diskuselemente zu pointieren. Dies schließt die Benennung dessen mit ein, was aus dem Diskurs ausgeschlossen bzw. invisibilisiert wird. Zwar kann hier keine umfassende Diskursanalyse von Global Governance geleistet werden. Auf der Grundlage der vorangegan-

genen Erörterungen und der Ausführung bisher nur *en passant* genannter Kritikelemente ist es aber zumindest möglich, die einzelnen Diskursteile so zu rekapitulieren und derart in eine Ordnung zu bringen, dass die Grundstruktur des Global Governance-Diskurses ersichtlich wird.

Zwei Bemerkungen seien voraus geschickt. *Erstens* ergibt sich eine besondere Schwierigkeit daraus, dass die Vieldeutigkeit, Offenheit, Heterogenität und Widersprüchlichkeit des Diskurses um Global Governance selbst eines seiner wesentlichen Strukturmerkmale darstellt. Eine Darstellung des Diskurses steht damit vor der Aufgabe, diese Vielschichtigkeit nicht zugunsten der Pointierung der eigenen Position wieder einzuebnen und damit eine Eindeutigkeit und Kohärenz zu suggerieren, die so nicht gegeben ist. Es kann aber festgestellt werden, dass sich gerade in der Vieldeutigkeit des Diskurses dessen Wirkungsmächtigkeit und Verankerung zeigt, da die unterschiedlichsten Akteure offensichtlich differente und sich widersprechende Strategien unter diesem Topos verhandeln können. Die Hegemonialität des Diskurses über Global Governance macht sich daran fest, dass an ihm – zumindest im Kontext internationaler Politik – nicht vorbeizukommen ist und er anschlussfähig an andere gesellschaftlich relevante Diskurse (etwa um Effizienz oder Verantwortung) ist.

Die Offenheit des Global Governance-Diskurses hat unmittelbar mit seiner Leitbildfunktion zu tun. Konzeptionen von Global Governance treten als Leitbilder in der internationalen Politik auf und dienen damit wie alle Leitbilder als »Orientierungsrahmen, an dem Entscheidungsträger in den Bereichen, für die Leitbilder entworfen werden, ihre Beschlüsse über vorzunehmende Maßnahmen ausrichten können« (Wink 1995: 99). Erfolgreich können aber nur solche Leitbilder sein, die hinreichend offen für differente Interpretationen und Handlungsorientierungen sind, die also lediglich einen Rahmen zur Verfügung stellen, die konkrete Ausführung aber nicht determinieren. Die Platzierung von Global Governance als eine gesellschaftliche Leit- und Wertidee erlaubt daher – um nicht zu sagen lädt geradezu dazu ein –, die Global Governance-Begrifflichkeit für je spezifische Zwecke und Interessen zu instrumentalisieren. Es ist daher zu erwarten und nicht erstaunlich, dass verschiedenartige Vorstellungen kognitiv mit dem Konzept Global Governance verknüpft werden und diskrekte Anforderungen an das Konzept interessenbedingt vorgetragen werden.

Eine *zweite* Vorbemerkung richtet sich auf die Abgrenzung des Diskurses um Global Governance. So weist insbesondere der zeitlich ein wenig früher beginnende Diskurs um Nachhaltigkeit viele Überlappungen zum Global Governance-Diskurs auf. Beide lassen sich nicht klar voneinander unterscheiden. Sie interagieren auf vielfältige Weise miteinander. Der Nachhaltigkeitsdiskurs hat bestimmte Aspekte von Global Gover-

nance vorweg genommen und diesem Konzept erst den Weg geebnet. So wurden schon in der Debatte über Nachhaltigkeit bestimmte Kernelemente, insbesondere die Problemdefinition auf globaler Ebene, weltweit akzeptabel gemacht und institutionalisiert.

Etwas vereinfacht kann der Nachhaltigkeitsdiskurs als die inhaltliche Ausgestaltung der durch das Global Governance-Konzept beschriebenen und propagierten Steuerungsoptionen gelten. Aber auch auf der organisatorischen, das Politikverständnis betreffenden Ebene wurden im Diskurs um Sustainable Development Festlegungen formuliert, die nun im Governance-Diskurs aufgegriffen und reformuliert werden. Dies bezieht sich in erster Linie auf die NGOs selbst, die im Rahmen des Nachhaltigkeitsdiskurses und im Umfeld der »Nachhaltigkeitskonferenz« UNCED 1992 als relevante politische Akteure im internationalen Raum stark aufgewertet wurden. Insgesamt kann man wohl formulieren, dass der Nachhaltigkeitsdiskurs sich so differenziert und erweitert hat, dass er heute zunehmend mit dem Governance-Diskurs verwoben ist. Viele der in Bezug auf den Nachhaltigkeitsdiskurs vorgebrachten Kritiken (Eblinghaus/Stickler 1996; Spehr 1996; Spehr/Stickler 1997) lassen sich in ihrer Substanz daher nahezu bruchlos auf den Governance-Diskurs anwenden.⁵⁷

Augenfällig sind im Diskurs um Global Governance verschiedene Verdinglichungen und Essentialisierungen gesellschaftlicher Verhältnisse, die die Gliederung vorgeben. Zuvordest ist hier eine Fassung von (ökonomischer) Globalisierung als ein quasi-naturgesetzlicher Megatrend gesellschaftlicher Entwicklung zu nennen (Kap. 4.4.2). Ein weiterer bedeutender, mit dieser Setzung zusammenhängender Trend wird in der beschleunigten funktionalen Differenzierung von Gesellschaften, die in einer für den Laien unüberschaubaren Komplexität münde, gesehen (Kap. 4.4.1). Es geht im Folgenden nicht darum, den Gegenbeweis zu führen, dass dies keine dominanten gesellschaftlichen Entwicklungen wären. Es wird aber ein Teleologismus zurückgewiesen, der diese Entwicklungen nicht mehr als Resultate von gesellschaftlichen Widersprüchen und Konflikten benennt. Komplexitäts- und Globalisierungsannahmen verknüpfen sich mit einer dritten Grundannahme, die hier als Globalismus bezeichnet wird (Kap. 4.4.3). Als vierter Punkt wird das spezifische, harmonistische Politikverständnis der Global Governance-Ansätze herausgearbeitet (Kap. 4.4.4). Schließlich werden fünftens die Vernetzungsvorstellungen der Governance-Konzeptionen als Elemente eines Innovationsdiskurses der modernen Gesellschaft rekonstruiert (Kap. 4.4.5). Es liegt in der »Natur« des

57 Dies wird in den einschlägigen Kritiken des Governance-Diskurses ebenso gesehen und expliziert (vgl. etwa Brand et al. 2000: 154).

Governance-Diskurses, dass sich zwischen den einzelnen Kapiteln Interdependenzen ergeben.

4.4.1 Komplexitätsannahmen: Global Governance als Expertendiskurs

In der sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur zu Global Governance wird, dies hat der Exkurs zu den Theorien des kooperierenden Staates deutlich gemacht, meist die zunehmende Komplexität unter Globalisierungsbedingungen und der hohe Differenzierungsgrad der westlichen Gesellschaften für die »Krise der parlamentarischen Demokratie« und damit für das Entstehen von Governance-Konzeptionen ursächlich gemacht, wobei dieser Trend meist als frictionsfrei vorgestellt wird. Gera-dezu idealtypisch kommen etwa Andersen und Burns (1996: 229) in ihrer Studie über die Zukunft der Demokratie in Europa zu folgender Einschätzung: »One of the main reasons that parliamentary systems are increasingly marginalized in modern politics and governance is that Western societies have become highly differentiated and far too complex for a parliament or its government to monitor, acquire sufficient knowledge and competence, and to deliberate on.«

Jedes spezifische Policy-Feld benötige demnach spezialisierte technische und wissenschaftliche Expertise, wobei (wissenschaftliches) Wissen als interesseneutral vorgestellt wird. Es wird suggeriert, dass es trotz zunehmender Komplexität letztlich nur eine *one best practice* zur Lösung der Probleme gibt, dass »»neutrales« Wissen um komplexe Sachverhalte und deren Bearbeitung existiert und zentral zur Lösung der Probleme ist« (Brand 2003: 157). Letztendlich gibt es nur noch rationale und sachbezogene Entscheidungen, nicht aber strategische Optionen oder politische Alternativen. Andere Wissensformen und Lösungsvorschläge werden systematisch⁵⁸ entwertet und als ideologisch und partikularistisch zurückgewiesen. Wissenschafts- und Experten-Communities bilden sich als »epistemische Gemeinschaften« (Haas 1992) heraus und immunisieren sich gegen Kritik (Boli 1999). Innerhalb dieser Strukturen existiert neben der allgemeinen Dominanz der Experten gegenüber den (so definierten) Laien die tendenzielle Privilegierung von (männlichen) Wissenschaftlern aus der »Ersten Welt« (Eblinghaus/Stickler 1996: 117; Shiva 1994).⁵⁹ Global

58 Wobei die Systematizität entlang dominanter gesellschaftlicher Spaltungslinien verläuft (Nord/Süd, Gender). Vgl. Shiva (1994); Runyan (1999).

59 Besonders deutlich formuliert die *Gruppe von Lissabon* (1997: 26f) die Forderung, dass die Länder der OECD eine Vorreiterrolle bei der Erarbeitung von Problemlösungsstrategien einnehmen müssten: »Es ist die tiefe Überzeugung der Mitglieder der Gruppe von Lissabon, daß Japan, Nord-

Governance kann daher als Expertendiskurs gefasst werden, »der einen bestimmten Typus (westlich-überlegenen) Wissens privilegiert« (Brand 2003: 157).

Dabei trägt der Duktus der formulierten Rationalisierungs- und Legitimierungsversuche, die sich auf die Absicherung der immer komplexer werdenden, von Experten, Wissenschaftlern und sonstigen *Professionals* ausgefüllten Verhandlungssysteme beziehen, fast religiöse Züge.⁶⁰ Ähnlich wie sich Religionen und ihre Repräsentanten Jahrhunderte lang als Wahrer einer göttlichen Ordnung präsentieren konnten, deren sehr komplexe Interpretation ein subtiles und genaues Wissen, wenn nicht eine Offenbarung des Schöpfers verlangte, können Politik- und Sozialwissenschaftler, Ingenieure, NGOs und Regierungsorganisationen nun ihren Expertenstatus absichern. Die Vorstellung, dass das einzelne Individuum unfähig ist, »die große Komplexität der sozialen und ökonomischen Realität zu verstehen und sich daher damit zufrieden geben muss, seine Entscheidungsgewalt an eine Kaste von Entscheidungsträgern zu delegieren« ist daher als »ein wesentliches Element des Systems der Governance« zu betrachten (Brown 2001: 7).

Integraler Bestandteil von Governance-Konzepten ist die Konstruktion einer Realität, die die Fähigkeiten sowohl von einzelnen Akteuren (Individuen, Organisationen, sozialen Bewegungen) als auch der bisherigen – vornehmlich: nationalstaatlichen – demokratischen Repräsentationsformen übersteigt. Governance-Konzepte schlagen also nicht nur auf transnationale Steuerungsebenen durch, sondern konfigurieren auch das Verhältnis zwischen Individuen und Organisationen einerseits und der Gesellschaft andererseits neu. Hierbei ist der erwähnte Effekt der faktischen Entmachtung nur die eine Seite der Medaille. Gleichzeitig und komplementär dazu werden Akteure nämlich durch Strategien des »Empower-

amerika und Westeuropa ihre enormen Potentiale und Mittel in Wissenschaft und Technik sowie ihren wirtschaftlichen Reichtum mit dem Ziel nützen müssen, eine neue globale Welt – zusammen mit den anderen Völkern und Ländern der Erde – zu entwickeln und zu verwirklichen, eine Welt, die ökonomische Effizienz, soziale Gerechtigkeit, eine ökologisch nachhaltige Entwicklung und politische Demokratie miteinander versöhnt. [...] Es ist hauptsächlich die gemeinsame Verantwortung Japans, Nordamerikas und Westeuropas, das kreative Potential zu mobilisieren, damit die Grundbedürfnisse und Ansprüche der Weltbevölkerung als oberste Priorität behandelt werden.«

60 Zur Vertiefung dieser These vgl. weiter unten die Ausführungen in Kap. 6.3 im Rahmen der Darstellung des World Polity-Ansatzes, der insbesondere den Konzepten Rationalität und Wissenschaft eine religiöse Wirkungsmacht unterstellt (Meyer et al. 1997; Meyer/Jepperson 2000; Schäfer 2000).

ments«⁶¹ zunehmend in die Pflicht genommen. Die Konzeption von Global Governance propagiert, dass die Teilnahmerechte an Verhandlungssystemen prinzipiell für alle gelten, allerdings mit der wichtigen Einschränkung, dass sie zum jeweiligen Problem einen Beitrag leisten können. Im Umkehrschluss handeln demnach diejenigen Akteure unverantwortlich, die sich nicht an der Lösung des Problems beteiligen. Zumindest haben sie aber durch ihre Nichtbeteiligung auch zukünftige Einspruchsmöglichkeiten abgegeben. Entmachtungs- und Ermöglichungsdispositive gehen so Hand in Hand.

4.4.2 »Megatrend Globalisierung«: Global Governance als Diskurs der Rückgewinnung politischer Gestaltungsmacht

Zur Komplexität der Gesellschaft tritt das seinem Wesen nach Grenzen überschreitende Enorme: die Globalisierung. Bis auf wenige Ausnahmen gilt für die Sozial- und Politikwissenschaften, so Pierre und Peters (2000: 56f) in ihrer Studie zu Governance, dass Globalisierung »has become the leading social science mantra in the 1990s and is used to account for almost all changes in Western Europe and North American politics.«⁶² So bildet Globalisierung »den quasinaturalistischen Bedeutungshintergrund nahezu aller zivilgesellschaftlichen, jenseits des Staates siedelnden Argumentationsfiguren« (Röttger 2001: 151). Globalisierung wird derart zu einem »alternativlosen Vorgang, den man genau so wenig ablehnen oder bekämpfen« kann »wie das Aufgehen der Sonne oder den Einzug des Winters« (Görg 2004: 21). Auch das »Faktum« der Globalisierung erheischt derart eine quasi-religiöse Akzeptanz. Wie der jüdisch-christliche Gott existiert die Globalisierung quasi aus sich heraus und hat keine Ursache mehr. Sie erscheint als ein dem menschlichen Handeln entbauter »Mega-Trend« (Messner/Nuscheler). In der Terminologie Foucaults entsteht so ein neues »Wahrheitsregime«, eine neue »Ordnung der Dinge«, zu der sich der Einzelne und die Gesellschaft nur noch ins Verhältnis setzen können.

Die »Tatsache« der Globalisierung ist im politischen Sprachgebrauch zur Universalbegründung für die Notwendigkeit von Reformen und Deregulierungen in so gut wie allen Politikbereichen geworden. Im Bereich

61 Vgl. zur Bedeutung von Empowerment in der Weltgesellschaft vor allem Hein (2001), der Empowerment nicht nur als dominante entwicklungspolitische Strategie der 1990er Jahre fasst, sondern als wichtigen integralen Bestandteil von Governance-Konzeptionen und als »zentrale Komponente postfordistischer Regulation«.

62 In der polemischen Formulierung von Schaeffer (1999: 1197): »Need an explanation for social change? Attribute it to globalization!«

der Politischen Theorie und insbesondere in der Theorie der Internationalen Beziehungen korrespondiert dies wie gesehen mit dem Allgemeinplatz des »Bedeutungsverlusts des Nationalstaats«, der ein »Regieren jenseits des Nationalstaats« (Zürn 1998) notwendig mache.⁶³ Trotz verschiedener Einsprüche hält sich diese Einschätzung in breiten Teilen der Politikwissenschaft nachhaltig. Auf jeden Fall stehen aber nun Fragen der demokratischen Partizipation im Angesicht der Globalisierung auf der Tagesordnung der politikwissenschaftlichen Forschung. Die Debatte über Global Governance ist davon der sichtbarste Ausdruck.

Obwohl Globalisierung sicherlich eines der größten *catch-all-words* unserer Zeit darstellt, heißt dies nicht, dass dessen inhaltliche Ausgestaltung beliebig ist. Innerhalb des Global Governance-Diskurses ist eine Konzeptualisierung von Globalisierung dominant, die auf der *dichotomischen Gegenüberstellung von Politik und Ökonomie* aufbaut, die das Politische und das Ökonomische als zwei von einander unterscheidbare Entitäten konstruiert.⁶⁴ Hierbei wird als Kernprozess der Globalisierung das Ökonomische gefasst, welches dadurch zum Nicht-Gestaltbaren durch das Politische avanciert (Brand 2003: 156). Demgegenüber tritt Global Governance, zumindest in der dominanten rot-grünen Variante, als ein Diskurs der politischen Gestaltung, als Diskurs der Rückgewinnung von Handlungsmacht, auf. Im Gegensatz zu vereinzelten Stellungnahmen, die dem territorial-demokratischen Repräsentationsanspruch der Nationaldemokratien nachtrauen,⁶⁵ erscheint der Diskurs um Global Governance in dieser Situation als realitätsnäher Hoffnungsdiskurs, der die Demokratisierungspotenziale des Globalisierungsprozesses beschwört. Die vorhandenen Tendenzen der Weltgesellschaft in Richtung einer »kosmopolitischen Demokratisierung« (Beck 2002; Held 2002), so das dominante Credo, müssten gestärkt werden. Es sei daher dringend geboten, politische Maßnahmekataloge zu formulieren und umzusetzen, die diesen Prozess beschleunigen. Trotz der teils reflektierten Diskussion in den Politikwissenschaften hält sich unter den Protagonisten einer Global Governance hartnäckig ein »Steuerungsoptimismus« (Eblinghaus/Stickler 1996) sowie

63 Wenn nicht gar behauptet wird, »die Politik« verliere gegenüber »der Wirtschaft« überhaupt an Bedeutung. Vgl. zur Illustration die Formulierung von Scherer (2003: 1): »Die Wirtschaft entfaltet sich nicht mehr innerhalb der durch die Politik vorgegebenen Spielregeln, vielmehr diktiert zunehmend die Wirtschaft der Politik den noch verbleibenden Handlungsspielraum.«

64 Hierauf hat am überzeugendsten die regulationstheoretisch inspirierte Kritik hingewiesen (Brand 2003; Brand et al. 2000; Brunnengräber/Stock 1999). Vgl. auch Lemke (2001).

65 Es lassen sich hier teilweise naive Überhöhungen und Verklärungen der Partizipationsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie finden. Vgl. etwa die Argumentation von Brown (2001).

eine, zwar nicht mehr auf den nationalstaatlichen Raum fixierte, dennoch aber als etatistisch zu bezeichnende Illusion (Brand et al. 2000: 18), die sich letztendlich aus der Idee speist, neokeynesianische Modelle auf die internationale Ebene übertragen zu können.⁶⁶

Die leitende Vorstellung des Konzepts Global Governance ist der Aufbau von politischen Institutionen, die zum Ziel haben, den ökonomischen Prozess der »wilden und erbarmungslosen Globalisierung« (George Soros) zu domestizieren, sozialverträglich zu restrukturieren und zu regulieren. »Die Politik« müsse den Prozess der (verselbständigt) Globalisierung wieder einholen bzw. einbetten (*re-embedding*).⁶⁷ Problematisch an dieser idealtypischen Dichotomisierung von Ökonomie und Politik ist zweierlei: Erstens ist zunächst grundlagentheoretisch einzuwenden, dass Politik und Ökonomie immer eine Einheit bilden – wenn auch eine dynamisierte und in sich widersprüchliche.⁶⁸ Zweitens wird dadurch verdeckt, dass das, was gemeinhin unter ökonomischer Globalisierung gefasst wird, zu großen Teilen aus politischen Regulierungen durch nationalstaatliche Finanz-, Technologie- und Strukturpolitik entstanden ist, ergänzt durch eine spezifische Kredit- und Handelspolitik internationaler Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und in letzter Zeit verstärkt der Welthandelsorganisation (Sassen 1999: 158). Insbesondere innerhalb dieser drei Organisationen spielen die Staaten der OECD eine dominante, wenngleich auch nicht untereinander konfliktfreie Rolle. Gleichzeitig haben diese Staaten durch ihre Standortpolitik »ihren« transnationalen Konzernen die »Schleusen der Globalisierung« erst geöffnet.

Es liegt also ein in der Politikwissenschaft tief verankertes »Missverständnis« vor. Dass sich die meisten Regierungen dem derzeitig herrschenden neoliberalen Paradigma mehr oder weniger unterworfen haben, heißt eben gerade nicht, dass die gängige Metapher von der »Entmachtung der Politik« sich beweisen würde, sondern zeigt lediglich an, dass die Nationalstaaten und ihre Regierungen ihre nach wie vor vorhandenen Steuerungskapazitäten im Interesse dieser Marktideologie eingesetzt haben und weiterhin einsetzen. Die Nichteinführung verpflichtender Regeln für transnationale Konzerne (*codes of conduct*) etwa ist nicht der Ohn-

66 Vgl. für ein prominentes Beispiel die Diskussion über die Einführung der sogenannten Tobin-Steuer (Wahl/Waldow 2002).

67 Vgl. Altvater/Mahnkopf (1996: 583ff); aber auch Giddens (1995); zur Kritik dieser Figur Brand/Görg (2000).

68 Dies ist das Grundverständnis jeder Form einer Kritik der politischen Ökonomie. Besonders pointiert findet sich diese Position aber in den wissenschaftskritischen, die disziplinäre Dreiteilung der Wissenschaften (sozial, politisch, ökonomisch) verwerfenden Arbeiten Wallersteins (vgl. Kap. 6.2).

macht nationalstaatlicher Regelungskompetenz geschuldet. Sie drückt vielmehr eine bewusste politische Strategie aus, aus Wettbewerbsgründen solche Regeln nicht gegen das Votum der »eigenen« transnationalen Konzerne verbindlich zu vereinbaren und gesetzlich zu verankern (Paech 2001: 4). Selbst wenn man diesem Argumentationsschritt nicht folgt, ist zumindest die Generalisierung zurückzuweisen, dass *die* Nationalstaaten allesamt unter einem Kompetenzverlust leiden würden. Dies mag für viele kleinere Staaten zutreffen, für die USA, Japan und die EU aber sicherlich nicht. Das Machtgefälle zwischen den verschiedenen nationalen Souveränitäten ist so groß, dass die übergreifende These vom allgemeinen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten mehr verdeckt als verdeutlicht (Huffschmid/Brunnengräber 2001: 2).

Zwar wird auch in der vorliegenden Studie und in anderen politökonomischen Ansätzen davon ausgegangen, dass nationalstaatliche Politik durch eine Vielzahl von gesellschaftlichen Verhandlungssystemen erodiert, Staatlichkeit sich zunehmend privatisiert und Staatsfunktionen ökonomisiert werden. Statt die momentanen Umbrüche aber als Neukonfigurierung des Verhältnisses von Staat, Ökonomie und Gesellschaft zu betrachten, radikalisieren breite Teile der Politikwissenschaft diesen Prozess zu der These des tendenziellen Verschwindens nationalstaatlicher Handlungskompetenz. In den vorgelegten Analysen und daraus abgeleiteten Konzepten wird der Staat dann in der Folge als Bestandteil gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse nicht mehr wahrgenommen, zumal sich eine Herrschaftskritik historisch ohnehin erledigt habe. Röttger (2001: 150) kritisiert treffend den hier zum Ausdruck kommenden Positivismus: »Mit der Metapher von der ›postnationalen Konstellation‹ werden die in die Erosion des Staates eingewobenen Herrschaftsverhältnisse vielmehr zu einem Legitimationsargument für die ›aktive Gestaltung‹ der Aushöhlung des politischen Regulationszusammenhangs. [...] Neue Formen des ›Regierens jenseits des Nationalstaats‹ – seien sie nun als ›global governance‹ transnational, als ›Innovationsnetzwerk‹ regional oder als ›corporate governance‹ betrieblich bzw. auf die Restrukturierung der Beziehungen von Kapital und Arbeit ausgerichtet – werden deshalb quasi in den Rang einer historischen Notwendigkeit erhoben, weil die Aushöhlung des nationalstaatlichen Regulationsgefüges, ›so wie sie ist‹ (um nicht zu sagen positivistisch), hingenommen wird.«

So verfestigt sich ein positivistischer Kurzschluss in der aktuellen Debatte um Demokratie und Globalisierung. In dem die Globalisierung nicht mehr politisch ergründet, sondern zum Ausgangspunkt politischer Überlegungen gemacht wird, entsteht ein neues Verständnis des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft. Die governance- bzw. regimetheoretische Umdeutung der Politischen Theorie verliert die gesellschaftlichen

Kräftekonstellationen aus dem Blick und macht die Möglichkeiten demokratischer Politik allein von der Institutionalisierung von Verfahrens-, sprich Verhandlungssystemen und Kommunikationsstrukturen abhängig (Röttger 2001: 151).

Da das Globalisierungsdispositiv und damit der Imperativ der Wettbewerbsfähigkeit akzeptiert und verinnerlicht sind, geht es nur noch um Reparaturfunktionen und um die Setzung von sozialen und ökologischen Leitplanken.⁶⁹ Angeprangert werden einzelne *Fehlentwicklungen*, statt das Prinzip der Wettbewerbsfähigkeit selbst als Fehlentwicklungsmodell zu brandmarken. Gestaltet wird im Rahmen von Global Governance, so lässt sich die Kritik zuspitzen, vornehmlich im Sinne einer Absicherung des ökonomischen Kerns der Globalisierung. Der Global Governance-Diskurs ist daher im Gegensatz zu der Einschätzung seiner Protagonisten kein Gegendiskurs zum Neoliberalismus, sondern dessen »sozialdemokratische« Reformulierung. Die Konzeptionen einer Global Governance können daher als »trojanisches Pferd des Neoliberalismus«⁷⁰ betrachtet werden. Mit Lemke (2001: 26) vertrete ich hier die These, »dass der permanente Rekurs auf governance-Mechanismen in der sozialwissenschaftlichen und politisch-publizistischen Literatur integraler Bestandteil einer historisch-politischen Konjunktur ist, in der die Kritik des Neoliberalismus zum Vehikel seiner Restrukturierung geworden ist, wobei der selektiven Einbindung von sozialen Bewegungen, ›zivilgesellschaftlichen‹ Akteuren und Nicht-Regierungsorganisationen eine entscheidende Rolle zu kommt.« Bei den Ansätzen einer Global Governance handelt es sich demnach um Markierungen innerhalb des oben skizzierten Wahrheitsregimes, welches die Unhintergehrbarkeit des (neoliberalen) Globalisierungsprozesses annimmt. Die Ansätze haben nicht das Potential es zu transzendieren, sondern stützen es »von innen« heraus.

4.4.3 Der Globalismus der »Einen Welt«: Global Governance als Ordnungsdiskurs

Der Global Governance-Diskurs zeichnet sich durch sein Problembewusstsein aus. Die Globalisierung, so die dominante Annahme, produziere und verschärfe Probleme, die zunehmend nicht mehr an nationalen Grenzen Halt machen. Es gäbe demnach eine Reihe von »Weluproblemen« und weltweiten Herausforderungen, die nun effizient und rational

69 Diese Vorstellung findet sich vor allem in der Debatte um Sustainable Development (vgl. explizit in BUND/Misereor 1996).

70 Die Formulierung ist von Wallace (2003) übernommen, wo sie in Bezug auf entwicklungspolitische NGOs gebraucht wird.

zu lösen seien.⁷¹ Hierzu werden etwa der Schutz des globalen Klimas, die Stabilität des internationalen Finanzsystems, der Schutz vor Gesundheitsgefährdungen, die Abwendung von ökonomischer Instabilität, Armut, Kriegen und organisierter Kriminalität sowie die Steuerung der Migration gezählt (Deutscher Bundestag 2002: 417). Die Charakterisierung als *Weltprobleme* unterstellt dabei, dass sie alle Menschen und Regionen der Welt in ähnlicher Weise betreffen. Folglich hätten auch alle ein gleich geartetes Interesse an deren effektiver Bearbeitung. Ursachenforschung und das genaue Hinsehen, welche Probleme für wen in welcher Intensität bedeutsam sind, finden kaum statt.⁷²

Der Global Governance-Diskurs behauptet, »dass weder zwischen verschiedenen sozialen Gruppen oder Klassen noch zwischen unterschiedlichen politischen Interessen und Zieldefinitionen grundsätzliche Konflikte oder Gegensätze bestehen. Kurz gesagt: »Die Armut der einen hat mit dem Reichtum der anderen nichts zu tun, und wirtschaftliches Wachstum, Nachhaltigkeit, politische Demokratie, soziale Solidarität, gesundes Wohnen etc. sind prinzipiell miteinander vereinbar – ohne die bestehenden politischen und sozialen Strukturen dabei zu verändern« (Lemke 2001: 26).⁷³ Durch die verstärkte Kooperation der verschiedenen Akteure ergäben sich zunehmend Win-Win-Situationen, die konfrontative Politikformen obsolet erscheinen lassen.

Die essentialisierten Hintergrundannahmen der zunehmenden Komplexität und der naturwüchsigt fortschreitenden Globalisierung überlagern sich also mit einem weiteren wichtigen Diskursstrang, der den Globus als eine singuläre Einheit und ein zu managendes Objekt fasst. Hierbei gehen

71 Dies wird zusätzlich abgestützt durch den ausufernden Gebrauch von »Metaphern der Gemeinsamkeit« (Paech 2001: 3), etwa von »Weltgesellschaft«, »Weltrisikogesellschaft«, »Netzwerkgesellschaft«, »Weltbevölkerung« oder »Eine Welt«, der den gesamten Diskurs zu Global Governance durchzieht.

72 Huffschmid und Brunnengräber (2001) haben darauf hingewiesen, dass »die drei klassischen Problemfelder«, die ein gemeinsames Überlebensinteresse der Menschheit begründen, einem stark asymmetrischen Muster folgen, jedenfalls unterschiedliche Populationen unterschiedlich tangieren. So sei *erstens* die Gefahr des Krieges seit dem Ende des Kalten Krieges keine Überlebensfrage der Menschheit mehr. Im Gegenteil werden Kriegsführung und Militäreinsätze für die Industriestaaten zu normalen Mitteln der Politik (vgl. auch Hardt/Negri 2000). *Zweitens* betreffen Hunger und Armut die OECD-Welt nur am Rande. Auch Migration als Folgeproblem bleibt bislang größtenteils ein Problem zwischen Staaten des Südens, zumal sich der Norden zur Wehr setzen kann. *Drittens* ist selbst das Problem der Umweltzerstörung für einige Teile der Welt existenzbedrohender als für andere. Insbesondere die Klimaveränderungen treffen die Entwicklungsländer besonders.

73 Dies ist der Kern der Argumentation in Brand et al. (2000), wurde aber auch schon als Kernelement des Nachhaltigkeitsdiskurses herausgearbeitet (BU-KO 1996; Ebblinghaus/Stickler 1996).

strukturelle Veränderungen, die zu gesellschaftlicher Globalität führen, Hand in Hand mit Veränderungen auf der Ebene von Weltbildern und gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen. Globalität lässt sich daher mit Robertson (1992: 78f) als »the circumstance of extensive awareness of the world as a whole« fassen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang den ersten Bildern, auf denen die Erde aus dem Weltall fotografiert wurde, eine große Wirkung unterstellt, da sie die Erde als bedrohte und fragile Einheit wahrnehmbar machten (Sachs 2002: 118-141; Thompson/Rayner 1998: 290).

Vor diesem Hintergrund wird plausibel, dass die Thematisierung von globalen Umweltveränderungen eine einheitsstiftende Funktion hat. Wenn die Erde als Ganzes bedroht ist, dann wird dadurch auch ein globaler Anspruch begründet und lokale Ressourcen rücken in den legitimen Einzugsbereich von Programmen des globalen Ressourcenmanagements. Dieser Globalismus betrachtet die Menschheit als eine »Schicksalsgemeinschaft«, die durch zunehmende Interdependenzen so verwoben sei, dass »Sonderwege« nicht mehr dauerhaft gangbar sind. Global Governance ist der Versuch, wieder »Ordnung« in die Welt zu bringen.

Der Global Governance-Diskurs und mit ihm der Nachhaltigkeitsdiskurs stehen dabei für einen umfassenderen Diskurswechsel, der als Ablösung des Entwicklungsdiskurses (Sachs 1993; Esteva 1992; Ziai 2003; Escobar 1995; Kößler 1998) durch einen Ordnungsdiskurs gefasst werden kann.⁷⁴ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war in den internationalen Beziehungen ein Entwicklungsdiskurs dominant, der den Gesellschaften des Südens, die als unterentwickelt definiert wurden, versprach, durch einen Prozess »nachholender Entwicklung« den Lebensstandard der Industrieländer erreichen zu können.

Die Aushöhlung des Entwicklungsdiskurses begann in den Kommissionen und Organisationen der UN Anfang der 1970er Jahre. Mit dem Bericht des *Club of Rome* »Die Grenzen des Wachstums« (Meadows 1972) wurde eine weltweite Debatte um »Umwelt und Entwicklung« angestoßen, die das bisherige Industrialisierungs- und Entwicklungsmodell in Frage stellte. Innerhalb der Studie und durch die anschließende Debatte wurde die »Eine Welt« als singuläre Einheit zunächst konstruiert und dann zu einem »Managementobjekt« (Sachs 1995) auserkoren. Beschleunigt wurde die Ablösung des Entwicklungsdiskurses dann seit 1989 mit dem Zusammenbruch der realsozialistischen Staaten und der UN-Konferenz über »Umwelt und Entwicklung« 1992 in Rio.

Während im Entwicklungsdispositiv nicht nur die Dominanz der Industrieländer, sondern ebenso der Anspruch der jungen Staaten der Dritt-

⁷⁴ Vgl. ausführlicher Spehr/Stickler (1997); ähnlich auch Novy/Mattl (1999).

ten Welt auf ökonomische Fortschritte und politische Gleichberechtigung formuliert waren, sich Industrialisierung und Emanzipation, Fortschreibung des Bestehenden ebenso wie die Umwälzung der Verhältnisse artikulierten, organisiert sich der Diskurs des Globalismus zentral um die Konzepte von Ordnung und Verwaltung. Nach dem Ende des Kalten Krieges wird nun zunehmend ein weltgesellschaftliches Allgemeininteresse konstruiert, welches durch die oben beispielhaft angeführten »objektiven« Gefahren bedroht sei. Der Global Governance-Diskurs folgt dabei dem Motto: »Wird den Mahnungen der globalen Partizipation nicht gefolgt, droht die Apokalypse« (Hennig 2001: 32f). Zu der Perspektive, die Menschheit als Schicksalsgemeinschaft wahrzunehmen, gäbe es keine Alternative. Es bleibe nur die Wahl »Eine Welt oder Chaos« (Meyer 1996).⁷⁵

Es bildet sich ein »Ordnungsdenken« heraus (Spehr/Stickler 1997), welches den Diskurs über Global Governance zutiefst prägt. Dessen Programmatik geht nicht von Ansprüchen und Perspektiven für Individuen oder Gruppen aus, denen etwas Konkretes verheißen würde. Vielmehr wird ein Ordnungsprogramm auf globaler Ebene skizziert, das vorhandene Ansprüche beschränkt. Solange Notwendigkeiten für die Weltbevölkerung als Ganzes (ökologische Überlebensdiktate, ökonomische Unausweichlichkeiten, eskalationsvermeidende Strukturen für Konflikte) den Bezugsrahmen ausmachen, werden soziale und weltweite Ungleichheit nicht mehr an prominenter Stelle in Frage gestellt, gar oftmals ausdrücklich toleriert. Tendenziell verschwindet die dynamische Geste des Entwicklungsdiskurses und wird durch eine eigentümliche Statik, durch das »Ende der Geschichte« (Fukuyama 1989), ersetzt. Gesellschaftliche Gestaltung vollzieht nur noch äußere Notwendigkeiten nach, sie dient weder der Befreiung noch der Gleichheit.

An die Stelle der »unbegrenzten Möglichkeiten« tritt der Handlungsimperativ der (technokratischen) Verwaltung, bestenfalls der partiellen Verbesserung des Bestehenden. Auf alle »zusätzlichen«, verheißend-transzendenten Legitimationen von Herrschaft wird verzichtet. Die neuen Regierungstechniken legitimieren sich zunehmend lediglich darüber, dass sie Ordnung schaffen und Überleben sichern. Sie bleiben aber gleichwohl

75 Allgemein wird das »Ordentliche« an Global Governance oft durch Verweis auf sein Gegenteil, das Chaos, hergestellt. Vgl. als Beispiel den Buchtitel von Arrighi/Silver (1999) »Chaos and Governance in the Modern World System«. Explizit argumentieren Altvater und Mahnkopf (2002: 313ff) in diese Richtung, indem sie den ihrer Meinung nach dominanten Trend zur Formalisierung der Politik in eine unordentliche und eine ordentliche Variante unterteilen. Während sich erstere durch die Zunahme kriegerischer Konflikte Bahn breche, äußere sich die zweite in der Entwicklung von Strukturen einer Global Governance.

darauf angewiesen sich als demokratisch, pluralistisch, integrativ und kooperativ darzustellen (Boli 1999).

In den Konzeptionen von Global Governance werden die normativen und politisch-strategischen Aspekte bei der Ermittlung des Regelungsbedarfs ausgeblendet oder objektiviert (Grande 2001: 97). Die Objekte des Managements richten sich nach den dominanten Herrschaftsverhältnissen, insbesondere der Relevanz der Probleme für »den Norden«. Als Objekte des nördlichen Managements können so Bürgerkriege und Terrorismus genauso gelten wie das Ozonloch, da die in den Governance-Konzeptionen entwickelten Steuerungsverfahren als neutral vorgestellt werden.

Darüber hinaus generiert sich Global Governance als ein Diskurs der Vernunft in aufklärerischer Absicht. In Anbetracht der Weltbedrohungen erscheint Global Governance als einziger gangbarer Weg. Angesichts der Renaissance des Unilateralismus⁷⁶ seien Global Governance-Konzeptionen in der internationalen Politik zwar weniger hegemonial, dafür im Namen der Vernunft umso wichtiger (Nuscheler 2000; ähnlich Negri 2004). Global Governance wird von seinen Protagonisten derart als Gegendiskurs zu Unilateralismus und Unvernunft ins Feld geführt.

4.4.4 Global Governance als harmonistischer Steuerungsdiskurs

Die dargestellten Essentialisierungen und Verdinglichungen gesellschaftlicher Verhältnisse im Governance-Diskurs führen geradezu zwangsläufig zu einer harmonistischen Grundausrichtung des Konzepts, in der macht- und herrschaftliche Verhältnisse unterthematisiert sind. Wie schon in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführt, suggeriert der Governance-Diskurs, »dass die sich ausweitende Kluft zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern durch ›modernes‹ oder ›gutes Regieren‹ überbrückt werden könne« (Lemke 2001: 26). Insbesondere in den Veröffentlichungen des INEF, der CGG und der Gruppe von Lissabon fehlen Kategorien, die systematisch die Analyse von Asymmetrisierungsprozessen anleiten könnten. Stattdessen werden die positiv besetzten Vokabeln »Steuerung«, »Ordnung« und (im Falle des INEF) »Architektur« gebraucht. In dem theoretischen Bezugspunkt der »Netzwerkgesellschaft« (Messner 1995) schwingen zudem Konnotationen von Gleichgewicht, Horizontalität und Hierarchiearmut mit.

Die Ursache der wahrgenommenen Weltprobleme wird nicht in der divergierenden Interessenkollision weltgesellschaftlicher Akteure, also als

⁷⁶ Der wieder erstarkte Unilateralismus äußert sich dabei, insbesondere seit den New Yorker Terroranschlägen vom 11. September 2001, vornehmlich als ein Unilateralismus der USA.

Folge von Macht- und Herrschaftsverhältnissen gesehen, sondern schlicht in einem Mangel an globaler politischer Steuerung. Folgerichtig wird daher die Rekonstruktion bisheriger und die Konstitution neuer, modernisierter Steuerungsmodi gefordert, wobei ein technokratisches, effizienzorientiertes und modernisierungstheoretisches Politikverständnis vorherrscht (Brand et al. 2000: 130f; vgl. auch Eblinghaus/Stickler 1996: 116f). Hierbei fällt insbesondere auf, dass sich die Kritik an der mangelnden Steuerungsfähigkeit in den Governance-Konzepten mit einer insgesamt positiven Einschätzung der bestehenden Institutionen der Weltwirtschaft und -politik verbindet (Brunnengräber/Stock 1999: 454).

Als Beispiel für diesen »institutionellen Konservatismus« mag die reißbrettartig entworfene Global Governance-»Architektur« des INEF in Erinnerung gerufen werden, die auf den »Säulen« der Nationalstaaten, der internationalen Regime, der UN-Organisationen, der privaten Global Players und der Zivilgesellschaft »ruht« (Messner 1998). Allein schon die Metaphorik dieser Konstruktion vermittelt hier Ruhe und Ordnung im Gegensatz zur sonst so chaotischen Welt. Schaut man genauer, welches denn nun die tragenden Säulen innerhalb der Governance-Architektur sein sollen, so findet man erstaunliche Präzisierungen. So werden die G7-Länder angeführt, da sie über »kollektives Steuerungspotential verfügen«, sowie die EU, die »aufgrund ihrer Wirtschaftskraft, der Herausbildung eines gemeinsamen Währungsraumes, der Größe ihres Binnenmarktes und ihres technischen Potentials eine Führungsrolle im Prozess der Herausbildung einer tragfähigen Global Governance-Architektur spielen kann.« Last but not least wird der »europäische[n] Führungsmacht Deutschland«, die selbst ein »bedeutender Global Player mit Gestaltungsspielräumen« sei, eine tragende Rolle zugewiesen (Messner 1998: 331). Hiermit ist ein Großteil genau der Akteure benannt, »die die Hauptverantwortung für die Realität der herrschenden Weltordnung tragen« (Huffschmid/Brunnengräber 2001: 4).

Im Rahmen der Governance-Ansätze besteht also die Tendenz, gravierende Disparitäten zwischen den einzelnen Akteuren zu negieren. So werden die unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten von Entwicklungs- und Industrieländern, von transnationalen Konzernen und Gewerkschaften, von Umweltverbänden und Industriobby, von Nord- und Süd-NGOs kaum thematisiert. Insbesondere ist hiermit eine Überschätzung der Wirkungsmächtigkeit von NGOs verbunden. Hinzu kommt, dass in Übereinstimmung mit der gängigen NGO-Literatur der NGO-Begriff durchweg normativ vorgeprägt ist und sehr eng definiert wird. Insbesondere werden neben der formellen Unabhängigkeit von Regierungen, die Non-Profit-Orientierung, die stellvertretende Interessenwahrnehmung sowie – in Abgrenzung zu anderen Artikulationsformen sozialer Bewegun-

gen – eine gewisse Professionalisierung und organisatorische Dauerhaftigkeit als Kriterien benannt. Die NGO-Community wird als sichtbarster Ausdruck einer (globalen) Zivilgesellschaft aufgefasst, die als eine Korrekturinstanz beschrieben wird, wo sich kritische und progressive Akteure versammeln. Die Commission on Global Governance spricht in diesem Zusammenhang gar von einer *global associational revolution*.

Wie wir in Kapitel 2.2 bereits gesehen haben, setzen sich entgegen dieser Vorstellung weite Teile der »Zivilgesellschaft« aus industrienahen Lobbyorganisationen und technischen Beratungs- und Normierungsorganisationen zusammen. Außerdem findet weder innerhalb des Governance-Diskurses noch im Rahmen der gegen ihn vorgebrachten Kritiken die Tatsache explizit Beachtung, dass lediglich *organisierte* Interessen überhaupt als relevant für Zivilgesellschaft auf globaler Ebene wahrgenommen werden. Die Bedeutung der Organisationsform und damit die Bedeutung der durch sie mediatisierten Herrschaftsverhältnisse sind für die Herausbildung von Governance-Strukturen aber überragend. So lässt sich mit Andersen und Burns (1996: 229) das System der Global Governance unter diesem Gesichtspunkt als eine Regierung von Organisationen, *durch* Organisationen und *für* Organisationen darstellen, wobei »expert sovereignty tends to prevail over popular sovereignty or parliamentary sovereignty«. Während nicht-organisierte Interessen an den Rand gedrängt werden, erleben wir den Aufstieg einer »*de facto* democracy of organised interests, lobbies and representatives of organisations (and movements) that engages themselves in policy areas and issues that are of particular concern to them« (ebd.).⁷⁷

4.4.5 Vernetzt: Global Governance als Innovationsdiskurs der sich modernisierenden Moderne

Global Governance ist ein Konzept, welches sich als »modern« und auf der Höhe der Zeit präsentiert. Die Modernität des Global Governance-Diskurses wird vornehmlich durch den Bezug auf die propagierten Steuerungsmodelle, konkret durch den Bezug auf das Konzept des »Netzwerks« symbolisiert.⁷⁸ »Netzwerk« kann als der überragende Bezugs punkt gelten, welcher die entstehenden Governance-Strukturen im Zuge der »Globalisierung« begrifflich markieren und diesbezügliche Gesellschaftsanalysen anleiten soll. Der Governance-Diskurs kann dabei auf ei-

⁷⁷ Vgl. auch grundsätzlich die Ausführungen zum Verhältnis von Interessen und Organisierbarkeit in Türk/Lemke/Bruch (2002: 134ff) sowie Kapitel 7.2.4.

⁷⁸ Vgl. insbesondere die Konzeption der GPP-Netzwerke (Kap. 4.2.2) und die Ansätze der Policy-Forschung (Kap. 4.3.1).

ne weit fortgeschrittene Diskussion über Netzwerke⁷⁹ in den Sozial- und Politikwissenschaften zurückgreifen, die Netzwerke als bedeutende soziale Innovation der letzten Jahrzehnte feiern und gar als Schlüssel zur Gegenwartsdiagnose, als »Signatur der Epoche« (Wolf 2000), erörtern. Der Netzwerkdiskurs wird als Innovationsdiskurs moderner, respektive »post-industrieller« Gesellschaften geführt. Netzwerke werden als neuartige demokratische Steuerungsform imaginiert, die die Mängel traditioneller Steuerungsmodi überwinden.

Neben Novität wird Netzwerken in diesen Debatten gesamtgesellschaftliche Prägekraft zugeschrieben. Netzwerke werden so, wie etwa in der Theorieanlage von Mayntz und Scharpf, zu einem »zentralen Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung« (Mayntz 1993: 1197). Im Folgenden sei daher ein kurzer Exkurs zur Quintessenz des Netzwerkbegriffs, der bislang in dieser Arbeit nur beiläufig benutzt wurde, gegeben.⁸⁰ Hierbei ist zu beachten, dass »Netzwerk« keine wertfreie Kategorie zur Beschreibung von realen Prozessen ist, sondern selbst eine Diskursformation darstellt, welche Handlungen von Akteuren anleitet und gleichzeitig durch deren Handlungen hervorgebracht wird.⁸¹

Das Labeling der Gegenwartsgesellschaft als »Netzwerkgesellschaft« (Messner 1995) hat in der Tat sowohl im öffentlichen als auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch enorm zugenommen. »Die Netzwerkmetapher ist en vogue« (Wolf 2000: 95).⁸² Es wird davon ausgegangen, dass die verschiedenen Netzwerkformationen Ausdruck einer aufkommenden Netzwerkgesellschaft seien und dass sie die Regulationsformen zukünftiger sozio-ökonomischer Prozesse nachhaltig prägen (Mayntz 1992). Aus kritischer Sicht hat in jüngster Zeit vor allem Manuel Castells Trilogie

79 Eine allgemein geteilte Definition von Netzwerk existiert nicht. Benz (1995: 194; zit. n. Perkmann 1998: 879f) definiert Netzwerke für unseren Zusammenhang recht passend als »relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierungen sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen und Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen.«

80 Es ist keine umfassende Behandlung der verschiedenen Netzwerkansätze angestrebt. Die zum Netzwerkdiskurs veröffentlichte Literatur ist aber durch mehrere systematisierende Überblicksarbeiten (Weyer 2000; Messner 1995; Dinter 2001) recht gut erschließbar, wenngleich alle Arbeiten mit der fast unüberschaubaren Vielfalt von Netzwerkgriffen und deren heterogenen Bedeutungen zu kämpfen haben.

81 Ein solches Verständnis ist in der Literatur nach wie vor selten (Wolf 2000: 101). Vorherrschend sind beschreibende Studien, die den Netzwerkgriff ontologisieren.

82 Vgl. zu dieser Einschätzung Escobar (2002: 239) und Weyer (2000: 1).

»Das Informationszeitalter« (1996ff) für Furore gesorgt, die mit einem beeindruckenden Materialreichtum versucht, den Übergang vom industriellen zum »informationellen« Kapitalismus als Hinwendung zu einer umfassenden Netzwerkgesellschaft zu fassen. Gemeinsam ist diesen Ansätzen, dass sie die einzelnen Netzwerke als Basis für die Struktur einer Netzwerkgesellschaft darstellen (Dinter 2001: 56f), die durch Scaling-Up-Prozesse immer deutlicher hervortrete. Eine Gesellschaftsstruktur ergäbe sich durch das Zusammenwirken, das Vernetzen der einzelnen Akteure, sozusagen von *bottom up*.⁸³

Seinen Weg in den Alltag nahm das Netzwerkkonzept vornehmlich in Zusammenhang mit der rapiden Durchsetzung der neuen Informationstechnologien, insbesondere natürlich des Internets, welches oft als typischstes aller Netze apostrophiert wird. Innerhalb der Wissenschaften lässt sich der Netzwerkdiskurs zunächst in der Wirtschafts- und Organisationssoziologie lokalisieren⁸⁴, wo der »Netzwerkbegriff zum prominenten Konzept der Analyse ökonomischer Austauschprozesse auf den unterschiedlichsten Ebenen« (Hirsch-Kreinsen 2002: 106) avancierte. Im Mainstream dieser Debatte werden Unternehmensnetzwerke als ein seit längerem überaus bedeutender Entwicklungspfad der Unternehmensorganisation angesehen. Zentrales Argument ist, »dass es über die Bildung von Netzwerken Unternehmen möglich wird, Ressourcen zu bündeln, ihre Kapazitäten und ihr Leistungsspektrum zu erweitern und flexibler zu agieren als im Fall vertikal integrierter und hierarchisch koordinierter Unternehmen« (ebd.: 107).

Bei der Konstruktion des Netzwerkbegriffs konkurrieren vor allem zwei Modelle miteinander (Krebs/Rock 1994; Weyer 2000: 9; Kappelhoff 1999: 25; Wolf 2000: 100). Beiden ist gemeinsam, dass sie »Markt« und »Hierarchie« als Referenz benutzen, um von dort zum Typus Netzwerk zu gelangen. Beide Modelle verstehen unter einem Netzwerk eine Form der Koordination von Handlungen, in der sich Elemente marktförmiger wie organisierter (gleich hierarchischer) Interaktion wieder finden. »Netzwerk« wird als ein spezifischer Koordinationsmechanismus aufgefasst,

-
- 83 Am markantesten wird diese, der Argumentationsfigur des methodologischen Individualismus ähnelnde Vorstellung unter der Rubrik »Small-World-Phänomen« vertreten (Buchanan 2002). Hier wird unter Rückgriff auf ein Experiment von Milgram aus der Mitte der 1960er Jahre davon ausgegangen, dass Individuen mit nur etwa sechs Schritten mit jedem anderen Individuum vernetzt sind. Gesellschaft wird dort als Gesamtheit all dieser Verknüpfungen konstruiert.
- 84 Für einen Überblick über den Stand der Diskussion zu »Unternehmensnetzwerken« Powell/Smith-Doerr (1994); Podolny/Page (1998); Hirsch-Kreinsen (2002), Rölle/Blättel-Mink (1998). Vgl. konzeptionell-grundlegend: Sydow (1992).

der auf vertrauensvolle Kooperation statt auf Steuerung durch Preise (»Markt«) oder durch Anweisungen (»Hierarchie«) aufbaut (Rammert 1997: 411). Während das eine Modell (Sydow 1992; Kenis/Schneider 1996) Markt und Hierarchie als die jeweiligen Endpunkte eines Kontinuums ansieht, in dessen Mitte man den nach beiden Seiten offenen hybriden Typus des »Netzwerks« findet, wird in dem zweiten Modell (Powell 1996) dem »Netzwerk« eine eigenständige Qualität zugeordnet, die keinen graduellen Übergang in die anderen beiden Typen zulässt. Paradigmatisch ist für letzteren Fall die oft zitierte Formel von Powell (1996), Netzwerke seien »weder Markt noch Hierarchie«. Hiermit ist eine allgemeine Formel gefunden, die der Definition von Governance-Strukturen und zivilgesellschaftlichen Verhandlungssystemen als »jenseits von Markt und Staat« entspricht.

Netzwerke als ein Phänomen (spät-)moderner Gesellschaften werden als »Reaktionen auf soziale, politische und ökonomische Ausdifferenzierungen, Spezialisierungen und Interdependenzen interpretiert« (Messner 1994: 564). Sie kommen zustande, »weil die Steuerungsressourcen, die zur Lösung eines bestimmten Problems zu mobilisieren sind, auf viele Akteure verteilt sind« (Rölle/Blättel-Mink 1998: 76). Organisationen treten dann in Netzwerkbeziehungen zu anderen Organisationen, wenn ein Problem nicht mehr selbstständig gelöst werden kann. Netzwerke werden deshalb im Wesentlichen unter der Perspektive ihrer Fähigkeit zur Lösung neuartiger gesellschaftlicher Probleme, die im Rahmen der »Innovationsgesellschaft« auftauchen, behandelt (Krücken/Meier 2003: 76). Darüber hinaus betont der Netzwerkbegriff, so Messner (1994: 565), die »Selbstorganisation bzw. -koordination zwischen de facto autonomen Akteuren zur Erreichung eines gemeinsamen Resultats.«

Die Novität von Netzwerken ist oben als ein Kernelement des Netzwerkdiskurses benannt worden. Dies sagt allerdings wenig darüber aus, ob dies empirisch zutrifft oder nur unterstellt wird. Es ist mit Hasse (2003: 98) festzuhalten, dass zumindest eine Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Veränderungen und deren semantischer Überhöhung feststellbar ist. So sind verschiedene Kooperationsformen zwischen Firmen, also nicht-marktliche Steuerungsformen, so alt wie der Kapitalismus selbst. Sie wurden nur häufig nicht zur Kenntnis genommen und theoretisch ausgeblendet (Wolf 2000: 101).⁸⁵ Es ist daher zu vermuten, dass sich Organisationen in der Tat den allgemein-gesellschaftlichen Netzwerkdiskurs zu

85 Allerdings wurde mit der Transaktionskostentheorie schon sehr früh eine »erste Bresche in die heile Welt marktgesteuerter Zahlungsoperationen geschlagen« (Willke 1997: 35), da sie gegen die Autonomie des Marktes argumentiert und die Bedeutung planerischer und organisationaler Elemente hervorgehoben hat.

Eigen machen und symbolisch in Szene setzen. Es ist aber offen, ob sich dadurch die internen Entscheidungsabläufe und Handlungsrouterien wirklich ändern (Krücken/Meier 2003: 88). Es kann zumindest angezweifelt werden, dass sich in Bezug auf die Bedeutung von formaler Organisation im Rahmen des »Rise of Network Society« (Castells) tatsächlich soviel ändert, wie der Netzwerk- und Governance-Diskurs unterstellt.

Auf jeden Fall ist aber mit Kotthaus (1997) auf den »metaphorischen Überschuss« des Netzwerkbegriffs hinzuweisen, der auch in den Global Governance-Diskurs hinein wirkt. Die Rede vom Netzwerk suggeriert demnach »die Assoziation einer kunstvoll koordinierten horizontal-egalitären Feinstruktur mit hoher interner Bindung wie sie etwa in lebensweltlichen Nahbereichen oder genossenschaftlich-nachbarschaftlich-solidarischen Zusammenhängen vorkommt« (zit. n. Wolf 2000: 101). Zudem werden Netzwerke nicht nur den Steuerungsmodi Markt und Hierarchie gegenüber gestellt, sondern deren sachliche Überlegenheit in bestimmten (neuartigen) Problemfeldern herausgestellt. Netzwerken werden so Eigenschaften zugeschrieben, die sie »als ideale Formalstrukturen in der Innovationsgesellschaft erscheinen lassen: flexibel, offen, grenzüberschreitend und kooperationsfördernd« (Krücken/Meier 2003: 79).

Wie in Kapitel 4.3 dargestellt, wird Global Governance als gegen den Neoliberalismus gerichteter Diskurs der Rückgewinnung von politischer Handlungsmacht gefasst. Dies hat seine Entsprechung in der Bedeutung, die dem Konzept »Netzwerk« in der Reorganisierung der kapitalistischen Wirtschaft insgesamt zugeschrieben wird. So begreifen Moldaschl und Sauer (2000: 210) Vernetzung als eine reale gesellschaftliche Entwicklung, die eine der kapitalistischen Ökonomie immanente (und zum Überleben des Gesamtsystems notwendige) Gegenbewegung zur radikalen Vermarktlichung darstelle.

Eingedenk der Ausführungen zum Netzwerkbegriff kann Global Governance als diskursiver Paradigmenwechsel gesehen werden, »der die alte Dichotomie von Markt und Plan aufzuheben trachtet und nach organisationalen Regulationsmechanismen sucht, die eine ›rationale‹, Felder, Regionen oder gar den ganzen Globus umgreifende zielorientierte Politik ermöglichen« (Türk/Lemke/Bruch 2002: 262). Dieser Paradigmenwechsel steht dabei in Zusammenhang mit anderen »epistemologischen Brüchen, wie die von ›Fremdsteuerung zur Selbststeuerung‹, von ›offenen Systemen zu selbstorganisatorisch-autopoetischen Systemen‹, von ›Hierarchie zu Heterarchie‹« (ebd.). Global Governance lässt sich derart als realpolitisch-konzeptioneller Ausdruck der Dominanz von Netzwerkvorstellungen in der Gegenwartsgesellschaft auffassen.

