

Global Governance - neue Weltordnungspolitik?

Autor(en): **Brand, Ulrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **19 (1999)**

Heft 38

PDF erstellt am: **19.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-652534>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Global Governance – neue Weltordnungspolitik?

Derzeit ist viel von internationaler Architektur die Rede. Bundeskanzler Schröder bekannte sich auf seiner Japan-Reise im November 1999 zu einer „internationalen Finanzarchitektur“; in der Folge des NATO-Krieges gegen Jugoslawien machte eine notwendige „internationale Sicherheitsarchitektur“ die Runde, sozialdemokratische Vordenker sprechen von einer „Global Governance-Architektur“. Die aktuellen Strukturveränderungen des Kapitalismus generieren Krisen, die es auch den dominanten politischen und ökonomischen Akteuren unheimlich werden lassen: Die Krise des Europäischen Währungssystems 1992, die Peso-Krise in Mexiko Ende 1994 oder die Asien- und Rußlandkrisen der letzten Jahre sind deutliche Indikatoren.

Wie aber mit der offensichtlichen Krisenhaftigkeit der neoliberalen Globalisierung umgehen? Während gerade in den Metropolen kaum progressive Vorstellungen bestehen, den Prozeß insgesamt theoretisch und praktisch in Frage zu stellen, formieren sich auf sozialdemokratischer Seite die Kritiker eines „ungezügelter globalen Kapitalismus“. Die erhalten sogar Unterstützung von Liberalen wie Georg Soros, der seit 1998 auch für einen stärkeren politischen Rahmen plädiert. Das Stichwort lautet Re-Regulierung oder – in Anknüpfung an Karl Polanyi – *re-embedding*.¹ Unter dem Label Global Governance sollen notwendige politische Veränderungen angezeigt werden, um Krisen zu begegnen.

Der Begriff der Governance wurde von dem US-amerikanischen Politologen James N. Rosenau in die sozialwissenschaftliche Diskussion gebracht, der für die internationale Ebene zu Beginn der neunziger Jahre analytisch und normativ eine *governance without government* ausmachte. Gerade die Theorie internationaler Regime arbeitete heraus, daß auf internationaler Ebene Kooperationsbeziehungen möglich sind, ohne daß es eine Hegemonialmacht wie vormals die USA oder einen Weltstaat geben müsse. Seit 1995 gibt es zudem eine sozialwissenschaftliche Zeitschrift mit dem Titel „Global Governance“. Die UN-Commission on Global Governance popularisierte 1994 mit ihrem Bericht „Our Global Neighbourhood“ (s. Stiftung Entwicklung; SEF 1995) den Begriff. Governance „ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozeß, durch den kontroverse und 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 im eigenen Interesse angesehen werden.“ (SEF 1995, 4)

Die beiden Protagonisten im deutschsprachigen Raum sind zweifellos Franz Nuscheler und Dirk Messner vom Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF, einem der wichtigsten sozialdemokratischen

Ideenschmieden für internationale Politik), die dem vagen Begriff Konturen zu geben versuchen. Ausgehend von der sich transformierenden Staatlichkeit und zunehmender globaler Interdependenzen geht es ihnen um den Aufbau einer „Global Governance-Architektur“, um die Steuerungsfähigkeit des Staates zu stärken.

Die Stärke des Konzepts ist zweifellos, daß er einige offensichtliche Entwicklungen aufnimmt. An prominenter Stelle ist die tiefgreifende Veränderung von Staatlichkeit zu nennen. Demzufolge ist nicht mehr der hierarchische und zentralistische Wohlfahrts- oder fordistische Sicherheitsstaat das Zentrum von Politik, sondern zum einen die Ausdifferenzierung von staatlichem Handeln auf verschiedene räumliche Ebenen: neben der nationalen die lokale und die internationale. Zum anderen nehmen deliberative Politikmodelle zu, das heißt, staatliche Apparate agieren zunehmend in Kooperation mit anderen Akteuren, vor allem privatwirtschaftlichen. Der Begriff des „Verhandlungsstaates“ (E.H. Ritter) versucht diesen Prozeß zu fassen. Konsens ist in allen Beiträgen darin, daß der Nationalstaat (verstanden als Handlungsebene wie auch als Institutionensystem) nicht gänzlich an Bedeutung verliert, sondern trotz aller Veränderungen zentral bleibt. Im Gegensatz zur Debatte um eine internationale Zivilgesellschaft (spätestens seit R.Köbler/H.Melber 1993) blicken die dominanten Konzeptualisierungen von Global Governance stärker auf die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates respektive auf die Veränderung von Staatlichkeit insgesamt.²

Kritiken an den dominanten Vorstellungen von Global Governance werden derzeit aus verschiedenen Perspektiven formuliert. Auf der einen Seite halten neoliberale Marktapologeten natürlich gar nichts von dieser neuen Form des – aus ihrer Sicht – staatlichen Dirigismus. Die vernehmlichste Kritik wird aber aus kapitalismuskritischer und feministischer Perspektive geäußert. Feministische Positionen kritisieren die Blindheit der dominanten Beiträge zur Global Governance-Debatte gegenüber geschlechtsspezifischen Ungleichheitsverhältnissen und Problemen (vgl. etwa Ruf 1996, Wichterich 1998, insbes. S.218 ff., Holland-Cunz/Ruppert (Hg.) 1999, Klingebiel/Randeria (Hg.) 1998).

In der Tat spielen weder im Bericht der UN-Commission noch in den INEF-Vorstellungen die patriarchalen Strukturen der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaften eine Rolle. Die feministischen Beiträge, die sich auf das Global Governance-Konzept beziehen, versuchen dennoch an ihn anzuschließen. Insbesondere die internationale Frauenbewegung wird als Akteurin identifiziert, die schon längst und erfolgreich – und ohne notwendig auf den Begriff zu rekurrieren – Formen von Global Governance praktiziere.

In der kapitalismuskritischen Debatte sind das Ob und Wie des Bezugs auf dieses Konzept noch unklar. Die Kritik ist jedoch deutlich (vgl. Brunengräber/Stock 1999, Brand et al. 2000). Die Verkürzungen der dominanten Global Governance-Debatte bestehen *erstens* in einer völlig unzureichenden Problemanalyse. So wird moniert, daß sie von bestehenden Probleme-

men ausgehe, ohne nach ihrer – materialen wie symbolischen – Konstitution zu fragen. Die Protagonisten gehen vom „Megatrend“ der Globalisierung aus, der eben gewisse Probleme mit sich bringe, die der Bearbeitung bedürften. *Zweitens* wird die (sozialdemokratische) Annahme hinterfragt, daß es grundsätzlich vereinbare Interessen gäbe, Konflikte also grundsätzlich zur Zufriedenheit aller Beteiligten lösbar seien. Dem entspricht *drittens* eine weitgehende Ausblendung von Macht- und Herrschaftsaspekten beziehungsweise der herrschaftsförmigen Gesellschaftstransformation im Rahmen neoliberaler Globalisierung. Vielmehr dominieren *viertens* technokratische und steuerungsoptimistische Annahmen zur Lösung von „Weltproblemen“. Die Wiedererlangung einer veränderten staatlicher Steuerungsfähigkeit ist der Fluchtpunkt der Politikvorstellungen. Fragen einer demokratischen Gestaltung der (welt-)gesellschaftlichen Verhältnisse treten demgegenüber in den Hintergrund.³

Die Protagonisten der Global Governance-Debatte unterschlagen damit einen zentralen Aspekt der Veränderung von Staatlichkeit oder knüpfen affirmativ an ihn an. Staaten heute sind nämlich zuvorderst „nationale Wettbewerbsstaaten“ (J. Hirsch), deren zentrale Aufgabe die Herstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist. Dann ist aber fraglich, ob nationalstaatliche Akteure oder quasi-staatliche Akteure auf internationaler Ebene überhaupt gegen den Globalisierungsprozeß beziehungsweise seine negativen Konsequenzen in Anschlag gebracht werden können. „Politik“ gegen „ökonomische Globalisierung“? Dort wo heute internationale (politische) Kooperation stattfindet, trägt sie eher zur Absicherung der neoliberalen Globalisierung bei (etwa in der WTO) und weicht keinesfalls die asymmetrischen Interessen und Machtverhältnisse auf. In den Beiträgen zur Global Governance-Debatte wird dieser Aspekt schlicht unterschlagen. Das neoliberale Verhältnis von Politik und Ökonomie ist dann genauso wenig ein Problem wie der neoliberale Wettbewerbsimperativ und seine Folgen.

Sowohl die feministischen wie auch die kapitalismuskritischen Positionen kritisieren an den dominanten Vorstellungen den affirmativen Bezug auf die bestehenden Nord-Süd-Verhältnisse; nicht umsonst wird die Debatte bislang vor allem im angelsächsischen Raum geführt und in anderen metropolitenen Ländern aufgenommen. Der wachsenden Ungleichheit zwischen den verschiedenen Weltregionen soll den Protagonisten zufolge mit Wirtschaftswachstum weltweit, Umverteilung und Hilfe begegnet werden. Zu einer Infragestellung des Nord-Süd-Verhältnisses kommt es nicht.⁴

Ende Oktober 1999 fand in Frankfurt am Main ein Workshop statt, um eine vorläufige Fassung einer von der Heinrich-Böll-Stiftung in Auftrag gegebenen Studie, die sich kritisch mit dem herrschenden Global Governance-Diskurs auseinandersetzt, und insbesondere ihre politischen Stoßrichtung zu diskutieren. Einige politisch wie theoretisch kontroverse Aspekte lassen sich, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, herausdestillieren.⁵

Zum einen ist unklar, ob und wie progressive politische Positionen an den Global Governance-Begriff anknüpfen sollen. Wird selbst mit der kritischen Bezugnahme auf den Konzept nicht schon eine Problemperspektive

eingegenommen, nämlich die notwendiger internationaler Regulierungen, die eventuell an den Problemen vieler Menschen vorbeigehen? Wer hat denn „globale Probleme“, wer definiert Krisen, wer Vorstellungen von Ordnung? Symptomatisch sei daher die Ausblendung von alternativen Akteuren und Grassroots-Initiativen aus dem Global Governance-Diskurs. Eine andere Position sieht durchaus globale Probleme, die einer umfassenden Regulierung bedürfen und wozu ein anders konzipierter Global Governance-Begriff durchaus taue.

Damit eng verbunden ist *zum anderen* die Abgrenzung zur dominanten Debatte, die ja gesamtgesellschaftlich keineswegs herrschend ist. Die einen sehen in Nuscheler, Messner u.a. eher „Verbündete“, um etwas gegen die neoliberalen Politiken zu setzen und Räume zu öffnen, weswegen die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Ansätze herausgearbeitet werden sollten. Andere fordern eine klare analytische Abgrenzung gegen die wachweichen Konzepte der dominanten sozialdemokratischen Variante und erhoffen sich, damit politische Spielräume gegen sozialdemokratische Vorstellungen zu erschliessen und aufzubauen.

Schließlich setzen einige den Global Governance-Begriff synonym mit internationaler Politik und verweisen etwa auf den Terminus der bundesdeutschen Regierung der „internationalen Strukturpolitik“. Zweifellos dreht sich ein großer Teil der Debatte um die internationale Ebene. Aber offenbar nicht alles, weswegen zu fragen ist, wie ein stringenter Begriff des „Globalen“, verstanden als Artikulation verschiedener räumlicher Ebenen (lokaler, regionaler, nationaler, internationaler), gewonnen werden kann – theoretisch ein aufwendiges Unterfangen.

Die Debatte um Globale Governance hat gerade begonnen. Meine vorläufige Einschätzung ist, daß es wie in der Diskussion um „nachhaltige Entwicklung“ oder „Zivilgesellschaft“ zu Beginn eine breite und hitzige Debatte geben wird – mit allen Überspitzungen und (Distinktions-)Zwängen –, die sich dann mit zunehmender Konkretisierung „beruhigt“. Übrig bleiben inhaltliche Klärungen – und das ist nicht zu unterschätzen. Insofern handelt es sich um „Containerbegriffe“, denn mit der Aneignung durch dominante Akteure und der Gerinnung hegemonialer Diskurse wird deutlich, was für den Container zugelassen ist und was nicht – grundlegend kritische Positionen meist nicht. Das lehrt die Diskussion um nachhaltige Entwicklung, denn der Begriff ist heute jeglichen kritischen Potentials beraubt und ein Synonym dafür, daß die kapitalistische Restrukturierung die „ökologische Frage“ kompatibel mit den herrschenden Verhältnissen effektiv bearbeitet: mit nicht weiter hinterfragten dramatischen Situationsbeschreibungen, mit technologischer Effizienz (oder gar „Effizienzrevolutionen“), institutionellen Innovationen und einem weitgehend akzeptierten Nord-Süd-Verhältnis.

Dem Global Governance-Begriff wird Ähnliches passieren: von einer UNO-Kommission (1995) in eine Fachöffentlichkeit getragen, von Intellektuellen in metropolitanen Ländern in „Masterpläne“ gegossen und gleichzeitig zu einer Form schwacher Kritik relativiert. Jetzt springen auch

diejenigen auf, die wesentlich dafür verantwortlich sind, daß es überhaupt derartige Probleme zu bearbeiten gilt. Der Begriff diffundiert aber auch in andere Weltregionen, staatliche Akteure im Süden müssen aufspringen, um wahrgenommen zu werden und um Gelder zu erhalten. Begriffe und Konzepte werden so globalisiert. Aber gerade deshalb sollte das Debattenfeld nicht verlassen werden.

Anmerkungen

- 1 Der Grundgedanke ist dabei, daß sich die kapitalistische Globalisierung bislang ökonomisch vollzieht und nun politisch wieder eingebettet werden müsse. Diese Sichtweise droht zu unterschlagen, daß die jüngsten Veränderungen von Beginn an politisch indiziert waren und vielmehr in einer Verschiebung des Verhältnisses von Ökonomie und Politik ihren Kern haben. Eine Fokussierung auf die politische „Wiedereinbettung“ ökonomischer Prozesse droht die neoliberalen Veränderungen von Strukturen, Terrains und Kräfteverhältnissen zu unterschätzen. Diese Debatte soll hier aber nicht weiter vertieft werden.
- 2 Für die nähere Zukunft ist zu erwarten, daß in enger Verknüpfung mit der Global Governance-Diskussion eine andere Debatte Bedeutung gewinnen wird: jene um eine internationale Zivilgesellschaft. Hier stehen jedoch weniger die Staaten, sondern stärker Nichtregierungsorganisationen, von vielen als der organisatorische Kern einer internationalen Zivilgesellschaft gesehen, im Mittelpunkt (vgl. zu NGO etwa Peripherie-Schwerpunktheft Nr. 71/1998, Wichterich 1998, Calließ (Hg.) 1998, Hirsch 1999, Walk/Brunnengräber 1999, Brand 2000). Die Debatte um NGO ist deshalb interessant, weil sich viele dieser Akteure von ihrem vormals kritischen Bezug auf gesellschaftliche Veränderungen verabschiedet haben. Was früher als Teil der Probleme gesehen wurde (bürgerlich-kapitalistischer Staat, privatwirtschaftliche Akteure, unkontrollierte Technikentwicklung), wird von vielen NGO heute als Teil der Lösung gesehen. Insofern sind NGO eher kritische Begleiterinnen der aktuellen Restrukturierungen und keineswegs Akteure, die grundlegende Alternativen zu formulieren in der Lage wären – und dies auch gar nicht wollen. Wenn diese Einschätzung stimmt, dann wird auch der emphatische Bezug der sozialdemokratischen Protagonisten der Global Governance- und Zivilgesellschafts-Debatte auf NGO verständlich. Sie werden zu Co-Eliten, was gerade in den internationalen Politikprozessen zu beobachten ist, oder ganz funktionalistisch zur „fünften Säule der Demokratie“.
- 3 Die Commission on Global Governance (1995), auf die die Kritik auch zutrifft, bleibt da wesentlich diffuser: Sie spricht von einem Weltethos und aufgeklärten Führern wie übrigens auch die Gruppe von Lissabon (1997), die ähnliche Vorstellungen hat, jedoch nicht auf den Global Governance-Begriff rekurriert.
- 4 So sind etwa in der „Gruppe von Lissabon“ ausnahmslos ökonomische und politische Vertreter der Triade-Länder versammelt.
- 5 Neben anderen wie unterschiedliche Staatsbegriffe, Vorstellungen von Zivilgesellschaft oder von spezifischeren Formen und Inhalten von „Alternativen“. Vgl. Beiträge in Brand et al. 2000 (i.E.).

Literatur

- Altwater, Elmar/Brunnengräber, Achim/Haake, Markus/Walk, Heike, (Hg.), 1997: Vernetzt und Verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster. 2. Auflage i.E.
- Brand, Ulrich, 2000: Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Kontu-

- ren kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt. Münster (i.E.)
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter, 2000: Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster (i.E.)
- Brunnengräber, Achim/Stock, Christian, 1999: Global Governance: Ein neues Jahrhundertprojekt? In: Prokla, Nr. 116, Münster/Berlin
- Calließ, Jörg (Hg.), 1998: Barfuß auf diplomatischem Parkett. Die Nichtregierungsorganisationen in der Weltpolitik. Loccumer Protokolle 9/97. Loccum
- Commission on Global Governance/Kommission für Weltordnungspolitik, 1995: Nachbarn in Einer Welt. Bonn
- Gruppe von Lissabon, 1997: Grenzen des Wettbewerbs. Neuwied
- Hirsch, Joachim, 1999: Das demokratisierende Potential von „Nichtregierungsorganisationen“. Institut für Höhere Studien, Reihe Politikwissenschaft, Nr. 65, Wien
- Holland-Cunz, Barbara/Ruppert, Uta (Hg.), 1999: Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungserfahrungen im internationalen Kontext. Opladen
- Klingebiel, Ruth/Randeria, Shalini (Hg.), 1998: Globalisierung aus Frauensicht. Bilanzen und Perspektiven. Bonn; auch in: Senghass, Dieter (Hg.), 1997, Frieden machen. Frankfurt/M.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz, 1996: Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Policy Paper 2 der Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn
- Messner, Dirk (Hg.), 1998: Die Zukunft des Staates und der Politik. Bonn
- NGO-Schwerpunktheft der Zeitschrift Peripherie, Nr. 71, September 1998
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg.), 1992: Governance without government: order and change in world politics, Cambridge et al.
- Rosenau, James N., 1995: Governance in the Twenty-First Century. In: Global Governance, 1. Jg., Nr. 1
- Ruf, Anja, 1996: Transformation statt Global Governance. Frauennetzwerke fordern das Konzept „Global Governance“ heraus. In: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 23/24
- Schrader, Lutz, 1999: Nichtregierungsorganisationen als Akteure nationaler und transnationaler Friedens- und Konfliktarbeit – Ansätze zu einer theoretischen Konzeptualisierung. In: Wolfgang R. Vogt (Hg.): Friedenskultur statt Kulturkampf. Baden Baden
- Walk, Heike/Brunnengräber, Achim, 1999: Transnationale Netze im Konfliktfeld Klima. Nicht-Regierungs-Organisationen als „neue“ Akteure in der internationalen Politik. Dissertation am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin
- Wichterich, Christa, 1998: Die globalisierte Frau. Berichte aus der Zukunft der Ungleichheit. Reinbek
- Wichterich, Christa, 1998: Der Gipfel-Tango aus Frauensicht. In: Jörg Calließ (Hg.), Loccum

Wer trotz der Globalisierung? der satzladen.

satzladen satz.grafik.konzepte. postfach, ch-4007 basel
t & f (061) 692 39 59 satzladen@datacomm.ch