

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND DEUTSCHE
AUBENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 2/2005

Daniel Müller

**Globalisierung, Global Governance und die
Zukunft des Nationalstaats**

1. Einleitung

Finanzkrisen, Handelsstreitigkeiten und Umweltkatastrophen scheinen die unvermeidlichen Begleiterscheinungen einer beschleunigten Globalisierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu sein. Fast möchte es scheinen, als drifte die Welt in einen Zustand der Unregierbarkeit. Die alten Konzepte der Staatenwelt sind zum Teil obsolet geworden. Ausweg versprechen Ansätze für eine Weltordnungspolitik, die unter dem Label Global Governance firmieren. Der Begriff ist äußerst diffus und gerät mitunter gar zur Leerformel, weshalb sein Gehalt klärungsbedürftig bleibt. Die vorliegende Arbeit will versuchen, ein Stück weit zur Klärung beizutragen, indem die drei in der Literatur diskutierten Ansätze, des neoliberalen Institutionalismus, des New Medievalism und des Transgouvernementalismus dargestellt und mittels dreier Fallstudien aus den Politikfeldern Finanzen, Handel und Umwelt auf ihre Plausibilität hin überprüft werden. Konkret stehen der Basler Akkord, der Regimewandel vom GATT zur WTO sowie das Kyoto-Protokoll im Fokus. Da die Debatte um Global Governanceansätze nur vor dem Hintergrund des sich in den 1990er Jahren intensivierenden Globalisierungsdiskurses nachvollzogen werden kann, muss in einem ersten Teil eine generelle Annäherung an das Phänomen der Globalisierung inklusive ihrer Auswirkungen auf den Nationalstaat erfolgen. Im Anschluss daran wird in einem zweiten Teil der Bedarf für Global Governance auf den zu untersuchenden Politikfeldern offengelegt. Um die Leitplanken des Konzeptes zu verdeutlichen, muss eine Darlegung der ihm zu Grunde liegenden Idee erfolgen, wobei insbesondere zu fragen ist, inwieweit sich das Konzept von hergebrachten Politikvorstellungen unterscheidet. Der Kenntlichmachung von *Desiderata* in der Global Governance-Forschung folgt dann der Übergang zum eigentlichen Erkenntnisinteresse der Arbeit: dem Festmachen von Akteurskonstellationen im Governance-Netzwerk. Hierzu wird auf die drei erwähnten Ansätze zurückgegriffen, die im dritten Teil der Arbeit zunächst schlaglichtartig dargestellt werden sollen. Ihre jeweiligen Annahmen und Folgerungen werden dann im Folgenden an Hand der Fallstudien empirisch überprüft. In diesen soll geklärt werden, welche Akteure positive Governanceleistungen erbracht haben.

2. Globalisierung – Staaten gegen Märkte?

Mittlerweile scheint keine öffentliche Debatte mehr ohne den Rekurs auf den Begriff der Globalisierung auszukommen. Mit ihm wird der Versuch unternommen, die unterschiedlichsten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Phänomene zu erfassen.¹ Dabei herrscht große Uneinigkeit hinsichtlich der Frage, wie weit der Wandel schon fortgeschritten ist und welche Konsequenzen sich aus ihm ergeben. Im Groben lassen sich in diesem Zusammenhang drei Positionen unterscheiden, die der Hyperglobalisierer, der Skeptiker und die der Transformalisten.² Die Hyperglobalisierer glauben das Aufziehen einer neuen Ära in der Geschichte der Menschheit beobachten zu können. Die Weltwirtschaft ist demnach in einem ungekannten Ausmaß integriert, so dass in einer Welt ohne Grenzen zwangsläufig völlig neue Formen sozialer Organisation entstünden, die Staaten also immer mehr an Gestaltungsmacht verlören. Die Skeptiker bezweifeln diese Vorstellung. So insistieren sie, dass der Grad ökonomischer Verflechtung im 19. Jahrhundert wesentlich höher gewesen sei als heute. Allenfalls gebe es einen Zuwachs an Internationalisierung, der sich auf einige dominante Volkswirtschaften und Regionen beschränkt. Die Regierungen sind in diesem Prozess nicht etwa hilfloser Spielball, sondern ganz im Gegenteil die eigentlichen Akteure. Während einige Skeptiker die Debatte für total überzogen halten, ist Globalisierung für andere schlicht ein *Mythos*. Die Mitte zwischen diesen Extrempositionen nehmen die

¹ Siehe den Schlussbericht der *Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages*, Globalisierung der Weltwirtschaft - Herausforderungen und Antworten; <http://dip.bundestag.de/btd/14/092/1409200.pdf> am 15.03.2004

² David Held/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton, *Global Transformation. Politics, Economics and Culture*, Cambridge 1999, S. 3 - 10

Transformatoren ein. Für sie stellt die Globalisierung zwar eine Tatsache dar, die einen je nach Sachbereich unterschiedlich tief gehenden Wandel nach sich zieht. Jedoch erwarten sie nicht das Ende der alten Ordnung, sondern vielmehr deren Transformation. Die Staaten sind demnach in der Lage, steuernd und regulierend in den Globalisierungsprozess einzugreifen.

Diese Einschätzungen scheinen einerseits das Resultat divergierender normativer Vorverständnisse, andererseits aber auch die Folge einer mangelhaften Präzisierung des Globalisierungsbegriffes zu sein. Deshalb ist es notwendig, dem Begriff etwas mehr analytische Schärfe zu verleihen: Egal, ob man sich dessen bewusst ist oder nicht, impliziert der Begriff die Vorstellung einer qualitativen Steigerung von bisher in Verbindung stehenden Sachverhalten. Er muss deshalb vom Begriff der Interdependenz unterschieden werden.³ Folgt man *Keohane* und *Nye*, ist Globalisierung der sich verstärkende Prozess von Globalismus. Globalismus ist eine *besondere* Form der Interdependenz, von wechselseitigen Effekten zwischen Ländern und Regionen, setzt aber voraus, dass es sich um Netzwerke und nicht um einzelne Verbindungen handelt. Zudem müssen die Beziehungen global sein, d.h. sie müssen einen regionalen Kontext überschreiten. Die Beziehungen können dabei äußerst vielseitig sein und beschränken sich nicht allein auf ökonomische Fragen. Da die Beurteilung des Ausmaßes von Globalisierung letztlich von der Frage abhängt, ob die gegenwärtigen Strukturen einen Bruch oder eben eine Weiterführung früherer Strukturen darstellen, kann eine zufrieden stellende Antwort nicht um eine historische Tiefenbetrachtung umhin kommen.⁴ Die Deutungsangebote in diesem Zusammenhang sind äußerst vielfältig.⁵ Sie reichen von einer Radikalvariante, die Vorformen der Globalisierung schon vor rund 5000 Jahren ausmacht, bis zu der Einschätzung, dass Globalisierung erst seit dem Zeitpunkt existiert, seit sie von den Sozialwissenschaften so benannt wird. Obwohl jede Sichtweise ein Stück weit Plausibilität für sich beanspruchen kann, gibt es doch einen gewissen Konsens dahingehend, dass es bis weit in die Geschichte zurück Dimensionen von Globalismus gegeben hat. Deshalb ist Globalisierung, als ein den Globalismus beschleunigender Prozess, nicht wirklich etwas fundamental Neues.⁶ Trotzdem gibt es Aspekte, die ein *Novum* darstellen und die die Politik unter Anpassungsdruck setzen. In diesem Sinne wäre also der These der Transformatoren zuzustimmen.

Zu den qualitativen Änderungen zählen die Zunahme der Dichte von Netzwerken, eine erhöhte institutionelle Geschwindigkeit und eine verstärkte transnationale Teilnahme.⁷ Die Folge ist eine erhöhte Komplexität und Unsicherheit⁸, der sich die politisch Verantwortlichen zu stellen haben. Am offensichtlichsten zeigt der Fortschritt bei den Informationstechnologien die Realität von Globalisierung an. Der entscheidende Punkt ist dabei aber nicht in der Beschleunigung des Informationsflusses zu sehen, er liegt vielmehr im Sinken der Kosten. Erst hierdurch konnte die Größenordnung von Kommunikationsvorgängen exponentiell gesteigert werden. Systeme wurden in die Lage versetzt, die Kommunikation mit ihren Einheiten zu intensivieren, was langfristig Struktur verändernde Konsequenzen hatte. Diese „institutionelle Geschwindigkeit“ stellt den beiden Autoren zu Folge den eigentlichen Kern globaler Verdichtungsprozesse dar. Auch die Beratungsfirma *AT&Kearney* und die Zeitschrift *Foreign Policy* tragen bei der Erstellung ihres Globalisierungsindex dieser Multidimensionalität Rechnung. Bei ihrer für das Jahr 2002 vorgelegten Untersuchung

³ Robert O. *Keohane*/Joseph S. *Nye*, Globalization: What's New? What's Not? (And So What?), in: *Foreign Policy* 118, Frühjahr 2000, S. 105

⁴ Duncan S. A. *Bell*, History and globalization: reflections on temporality, in: *International Affairs*, 79, 2003, 4, S. 802

⁵ Ulrich *Menzel*, Die Globalisierung vor der Globalisierung, in: *ders.*, Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays, Frankfurt am Main 2004, S. 31 - 50

⁶ Für einen konzisen und gut lesbaren Überblick siehe Jürgen *Osterhammel*/Niels P. *Petersson*, Geschichte der Globalisierung: Dimensionen, Prozesse, Epochen, München 2003

⁷ *Keohane/Nye* a.a.O. (Anm. 3), S. 108

⁸ Näheres zu den Auswirkungen bei Ulrich *Beck*, World Risk Society, Malden, MA 1999

gelangen sie zu der Auffassung, dass „Despite all its travails, the world was more - not less - integrated at the end of 2002 than it had ever been before.“⁹ Es lässt sich festhalten, dass Globalisierung zwar eine Tatsache, aber eben nicht etwas völlig Neues ist. Neben einigen Entwicklungen, die den Präfix „global-“ durchaus verdienen, werden viele Phänomene zu Globalisierungserscheinungen hochstilisiert, obwohl es sich bei ihnen um schlichte Interdependenzen handelt. Dieser Unterschied ist nicht zu vernachlässigen, da von ihm auch die Beurteilung des Vermögens politischer Akteure, allen voran des Nationalstaates, auf Entwicklungen Einfluss zu nehmen abhängt.

Im Zentrum der politikwissenschaftlichen Globalisierungsdebatte steht denn auch die Frage nach der Rolle der Nationalstaaten. Von den einen noch immer als zentralen Akteur angesehen, von anderen als Anachronismus betrachtet, lassen sich an dieser Frage gut die Grabenverläufe nachvollziehen, welche den verschiedenen Positionen zu Grunde liegen. Diese Debatte steht dabei in der Tradition der grundlegenden Auseinandersetzung innerhalb der Lehre von den Internationalen Beziehungen: zwischen der realistischen und der idealistischen Schule.¹⁰ Für den Realismus stellt der Nationalstaat die analytische Grundeinheit dar. In Anbetracht der Abwesenheit einer höheren, möglichen Fehlverhalten anderer Akteure sanktionierenden Autorität und angesichts des unterstellten nullsummenspielartigen Charakters internationaler Politik, bei dem der Machtzuwachs eines Staates notwendigerweise mit dem Machtverlust eines anderen Staates einhergeht, ist die Sicherung nationalstaatlicher Integrität sein primäres Ziel.¹¹ Die traditionelle Variante des Realismus geht auf Hans J. *Morgenthau* zurück. Er argumentierte vor allem anthropologisch. Staaten handeln ihm zu Folge wie Menschen, so wie diese streben Staaten vor allem nach Sicherheit. Deshalb unterliegen sie dem Imperativ der Macht. Sie suchen Macht zu erwerben, zu erhalten und zu demonstrieren.¹² Der Neorealismus nach Kenneth N. *Waltz* besitzt dagegen eine strukturelle Ausrichtung. Bei ihm steht die Anarchie des internationalen Systems im Vordergrund, wobei der unterschiedliche Zugang zu Machtressourcen das Verhalten der Staaten determiniert.¹³ Die modernste Version stammt von Joseph M. *Grieco*, der den zwischenstaatlichen Verteilungsaspekt fokussiert und vorgibt, dass Staaten in erster Linie nicht absolute, sondern relative Erträge zum Ausgangspunkt ihres Handelns machen.¹⁴

Den Kontrapunkt zu dieser Konzeption nimmt der Idealismus ein. Für ihn sind die Individuen und deren gesellschaftliche Zusammenschlüsse die zentralen Akteure der internationalen Politik. Da das Handlungsmilieu der Akteure eben nicht die anarchische Staatenwelt, sondern ein universales, die Gesamtheit aller Individuen inkludierendes, Weltgemeinwesen ist, seien Internationale Organisationen (IOs) und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in der Lage, einen Beitrag zur Reduzierung von Konflikten im internationalen System zu leisten. Der Idealist glaubt nicht an die Unabänderlichkeit der Dinge, versteht Weltpolitik als Nichtnullsummenspiel, billigt dem Menschen die Begabung zur Vernunft zu und betont folgerichtig das Streben nach Harmonie und nicht die Unausweichlichkeit des Konfliktes.¹⁵ Konsequenz zu Ende gedacht, strebt der Idealismus als Endprodukt eine Weltgesellschaft an, die als Fundament einer internationalen Friedensordnung fungieren soll. Auf Grund dieses doch recht diffusen Handlungsziels

⁹ *ATKearney/Foreign Policy Magazine*, Measuring Globalization. Economic Reversals, Forward Momentum, in: *Foreign Policy* 141, März/April 2004, S. 56

¹⁰ Ulrich *Menzel*, Zwischen Idealismus und Realismus. Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, Frankfurt am Main 2001

¹¹ James E. *Dougherty*/Robert L. *Pfaltzgraff*, Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey, New York 1990, S. 81ff.

¹² Hans *Morgenthau*, Macht und Frieden. Grundlegung einer Theorie der internationalen Politik, Gütersloh 1963

¹³ Kenneth N. *Waltz*, Theory of International Politics, Reading, MA 1979

¹⁴ Joseph M. *Grieco*, Cooperation among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade, Ithaca, NY 1990

¹⁵ *Dougherty/Pfaltzgraff* a.a.O. (Anm. 11), S. 4ff.

kennzeichnet sich das idealistische Denken durch eine Vielzahl von einzelnen Strömungen, so dass es schwerfällt, typische Vertreter auszumachen. Als Urvater dieser Denkschule kann jedoch Immanuel *Kant* gelten. Programmatischen Ausdruck bekam diese Vaterschaft durch seine im Jahr 1795 verfasste Schrift „Zum ewigen Frieden“.¹⁶ Während *Kant* noch den Staaten die Hauptrolle in den internationalen Beziehungen zubilligt, stellen jüngere Arbeiten diese Vorstellung massiv in Frage. Demnach ist die Idee des souveränen Nationalstaates überholt und die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik nicht mehr haltbar.¹⁷

Bei Ernst-Otto *Czempiel* führt ein Umbruch in der Weltpolitik zu einer Ablösung der Staatenwelt durch die Gesellschaftswelt. Dieser Umbruch wird durch Veränderungen der sozio-kulturellen Strukturen hervorgerufen.¹⁸ Eine exponentielle Vermehrung von Informationsquellen hebt das Informationsmonopol der Regierungen auf und führt zu einer Hinterfragung deren Handelns. Dem Erleben von Wohlstand entspringt dann der Wunsch nach Entfaltungschancen. Dieser Logik folgend, breitet sich die Demokratie, die zuerst auf Transparenz und nicht zuletzt auf Wohlstand beruht, immer weiter aus. Damit korrespondiert ein stetig abnehmendes Vermögen der Staaten, gesellschaftliche Akteure auf einen von ihnen vordefinierten Verhaltenskodex zu verpflichten. In der Folge müssen die Regierungen gesellschaftliche Forderungen in ihre Außenpolitik integrieren. Ist der von *Czempiel* beschriebene Trend noch ziemlich OECD-lastig, so scheint die Richtung doch zutreffend. Die langfristigen Veränderungen der sozio-kulturellen Strukturen dürften ein verändertes Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nach sich ziehen. Nun besteht dabei allerdings die Gefahr, die Realitäten aus den Augen zu verlieren. Anschaulich wird dies bei einigen Autoren, die dem Staat schlicht das Vermögen absprechen, überhaupt noch Regelungsakte durchzuführen zu können. So ist beispielsweise Susan *Strange* der Ansicht: „the impersonal forces of the world markets ... are now more powerful than the states to whom ultimate political authority over society and economy is supposed to belong“.¹⁹ Kenichi *Ohmae* geht sogar so weit, das Ende des Nationalstaates zu verkünden: „traditional nation-states have become unnatural, even impossible business units in a global economy“.²⁰ Der Abgesang auf den Nationalstaat wird von den Skeptikern zu Recht abgelehnt, aber einige von ihnen kehren den Befund einfach um, wenn sie erwarten, dass es kein weniger, sondern „a firming up of the different varieties of capitalism with their correspondingly varied state capacities for domestic adjustment“²¹ geben wird. Linda *Weiss* kommt zu dieser Einschätzung, indem sie annimmt, dass der ökonomische Integrationsprozess nicht, wie gemeinhin angenommen, von den Konzernen vorangetrieben wurde, vielmehr seien die regionalen Zusammenschlüsse in Europa und Ostasien die entscheidenden Neuerungen gewesen. Die maßgeblichen Antriebskräfte waren die jeweils stärksten Staaten, Deutschland und Japan. Folglich seien die Veränderungen in der Weltwirtschaft von den Nationalstaaten befördert, ja zum Teil erst durch sie ermöglicht worden.

Mit Blick auf die gut dokumentierten Konzernaktivitäten, wirkt *Weiss* These allerdings wenig überzeugend.²² Globalisierung ist eben mehr als eine reine von Staaten vorangetriebene Internationalisierung. Neben den transnationalen Konzernen, die sich staatlichen Eingriffen weitgehend entziehen, ist der Aufstieg von *Offshore*-Finanzplätzen ein weiterer Indikator, der

¹⁶ Siehe die drei Definitivartikel bei Immanuel *Kant*, *Zum ewigen Frieden*. Ein philosophischer Entwurf. Texte zur Rezeption 1796 - 1800. Hrsg. von Manfred *Bahr* und Steffen *Dietsch*, Leipzig 1984

¹⁷ Ernst-Otto *Czempiel* (Hrsg.), *Die anachronistische Souveränität, Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik*, PVS 1, 1969

¹⁸ Ernst-Otto *Czempiel*, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999, S. 23 - 70

¹⁹ Susan *Strange*, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996, S. 4

²⁰ Kenichi *Ohmae*, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, London 1995, S. 5

²¹ Linda *Weiss*, *The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era*, Cambridge 1999, S. 212

²² So machte schon Anfang der Neunziger Jahre der Intra-Konzern-Handel rund 25 Prozent des gesamten Welthandels aus; vgl. Reinhard *Rode*, *Internationale Wirtschaftsbeziehungen*, Münster 2002, S. 239

diese Annahme erhärtet. Sie bieten Marktakteuren die Möglichkeit, die Jurisdiktion ihrer Heimatländer zu unterlaufen und schränken damit deren Vermögen zum Steuern ein. Ergänzend kommt die Ausbildung einer neuen internationalen Arbeitsteilung, bei der über die bloße Auslandspräsenz zum Zwecke der Exportförderung hinaus Dependancen in den Produktionsprozess der Konzerne integriert werden, hinzu.²³ All diese Phänomene sind historisch präzedenzlos. Wobei aber auch die These der totalen Ökonomisierung zu kurz greift, da Globalisierung sich nicht auf eine Intensivierung ökonomischer Austauschprozesse beschränkt. Das Schwinden von Raum und Zeit, die Bewusstmachung weltumspannender Handlungszusammenhänge sowie gesellschaftliche Modernisierungstendenzen werden auch eine Globalisierung des Politischen bewirken. Ausgangspunkt einer sich globalisierenden Politik bleibt zunächst einmal der Nationalstaat.

Dabei handelt es sich auch um mehr als nur um Rückzugsgefechte. Vielmehr deutet sich eine Neudefinition der Funktion des klassischen Nationalstaates an. Von einem absoluten Bedeutungsverlust kann nicht die Rede sein, denn: „Even the dominant, neo-liberal form of globalization continues to depend heavily on state institutions and practices at many different territorial scales.“²⁴ Dieser Funktionswandel manifestiert sich laut Bob Jessop in einer Ablösung des Keynesianischen nationalen Wohlfahrtsstaats, durch ein schumpeterisch inspiriertes postnationales *workfare regime*. Dieser Wandel kann durchaus als die Folge eines Bedeutungszuwachses nichtstaatlicher Akteure vor allem der TNKs und einer damit verbundenen verschärften Konkurrenzsituation gelesen werden; ein Ende des Nationalstaates erwächst daraus aber (noch) nicht. Der Nationalstaat scheint seine neue Rolle in erster Linie als Plattform und Promoter für Innovationen zu finden. Nicht der Nationalstaat *per se* befindet sich auf dem Rückzug, sondern das Wohlfahrtsstaatsmodell kontinentaleuropäischer Provenienz gerät zunehmend unter Druck. Wobei auch hier die Bedrohungswahrnehmungen den realen Entwicklungen zu enteilen scheinen.²⁵

Wenn es aber ein Mehr an Markt und einen weniger stark intervenierenden Staat gibt, dann steigt damit auch der Bedarf nach „forms of governance rather than sovereign states capacities to compensate for market failures and inadequacies“²⁶. Statt Umverteilung bedarf Globalisierung der Bereitstellung des internationalen öffentlichen Gutes Stabilität durch die Einführung von anerkannten Standards und Regularien.²⁷ Wie auf nationaler Ebene erfordert eine solche Form von *Regieren* auch auf globaler Ebene den Einbezug anderer, nichtstaatlicher Akteure. Dabei sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden, dass die Nationalstaaten nach wie vor das Zentrum politischer Macht und Einflußnahme sind. Dies schließt nicht aus, dass sie je nach Sachgebiet Koalitionen mit nicht-staatlichen Akteuren schmieden müssen, um Probleme lösen zu können.

3. Governance für eine teilweise globalisierte Welt

Auch wenn die Vertiefung der Weltarbeitsteilung wegen ihrer Wohlstand generierenden Effekte genau wie der Fortschritt der Produktivkräfte und die ihn flankierenden gesellschaftlichen Modernisierungstendenzen grundsätzlich positiv zu beurteilen sind, so darf nicht übersehen werden, dass es eine Reihe von Politikfeldern gibt, auf denen dringender Regelungsbedarf herrscht!²⁸ Am anfälligsten für Störungen sind zweifelsohne die

²³ Reinhard Meyers, Der nationale Akteur in der Globalisierungsfalle? Verflechtung und Entgrenzung als Bestimmungsmomente internationaler Beziehungen, in: Norbert Konegen/Paul Kevenhörster/Wichard Woyke (Hrsg.), Politik und Verwaltung nach der Jahrtausendwende. Plädoyer für eine rationale Politik, Opladen 1998, S. 109

²⁴ Bob Jessop, The Future of the State in an Era of Globalization, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2003, S. 32

²⁵ *The Economist*, Europe's efficient welfare states, 03.04.2004, S. 76

²⁶ Jessop a.a.O. (Anm. 24), S. 44

²⁷ Reinhard Rode, Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen, Münster 2002, S. 1 - 10

²⁸ So z.B. Lester Thurow, Die Zukunft der Weltwirtschaft, Frankfurt am Main 2004, S. 299 - 321

internationalen Finanzbeziehungen. Sie stellen ein wesentliches Bindeglied zwischen den einzelnen Volkswirtschaften dar und sind zudem ein wichtiger Faktor zur Erzeugung wirtschaftlicher Dynamik. Gleichwohl sind sie auch eine Hauptquelle wirtschaftlicher Instabilität, denn ihrem Wesen nach können Finanzströme spekulativ und volatil sein.²⁹ Derartige Transaktionen können zu erheblichen Ungleichgewichten in den Bilanzen führen und damit die Weltwirtschaft insgesamt schädigen. Den betroffenen Ländern fällt es auf Grund der bewegten Summen außerordentlich schwer gegenzusteuern. Insbesondere die „*emerging markets*“ waren in der Vergangenheit immer wieder von massiven Kapitalabflüssen betroffen. Zwar waren die verschiedenen Krisen die Folge verfehlter volkswirtschaftlicher Politiken, denn Markt/Staat-Modelle, die auf Intransparenz und Klientelismus beruhen, sind eben nur bis zu einem gewissen Punkt mit den Erfordernissen einer sich globalisierenden Weltwirtschaft vereinbar, trotzdem ergibt sich aus ihnen ein globaler Regelungsbedarf, da so genannte Herdeneffekte zu sich gegenseitig verstärkenden Ansteckungseffekten führen und das gesamte Weltfinanzsystem schädigen können.³⁰ Besonders deutlich wurde dies bei der Asienkrise 1997. Weil der Marktmechanismus offensichtlich nicht in der Lage ist, die Symptome frühzeitig zu erkennen und entsprechende Prävention zu betreiben, bedarf es der internationalen Koordination, um die Bereitstellung des öffentlichen Gutes gesicherter Finanzbeziehungen zu gewährleisten.

Während die internationalen Finanzbeziehungen sich mittlerweile virtualisiert haben und von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen werden, unterliegen die Welthandelsbeziehungen im höchsten Maße der Politisierung.³¹ Zwar versuchen alle Staaten die Wohlfahrt steigernden Erträge eines freien Handels mitzunehmen, sie sind aber gleichzeitig nicht bereit, mögliche negative Folgen zu tragen. Die Konsequenz eines derartigen *merkantilistischen* Verhaltens ist klar: es führt geradewegs in ein Gefangendilemma. Einer Protektionsmaßnahme auf der einen Seite folgt so zwangsläufig eine Protektionsmaßnahme auf der anderen. Dieser Mechanismus war bei der Weltwirtschaftskrise 1929 par excellence zu beobachten – die Folgen sind bekannt.³² Die Handelsverflechtungen haben aber mittlerweile einen Grad erreicht, bei dem selbst geringfügigste Störungen zu substantiellen Wohlfahrtsverlusten führen. Zusätzlich verkompliziert wird die Lage dadurch, dass der Einbezug von Dienstleistungen, der primären Wachstumssparte, den Widerstand der respektiven Gesellschaften herausfordert, da hier sensitive Bereiche wie Bildung oder Kultur und damit die nationalen Selbstverständnisse betroffen werden. Der Welthandel braucht also ein an Reziprozität und Nichtdiskriminierung orientiertes Management, um Wohlfahrt gefährdende Abwärtsspiralen zu vermeiden.

Obwohl Globalisierung hauptsächlich ein wirtschaftliches Phänomen ist, tangiert sie auch andere Sachbereiche. Die Zunahme des grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehrs führt nicht nur zu ökonomischen Austauschprozessen, sondern zeitigt auch umweltrelevante Effekte. Druck auf die planetarische Umwelt erwächst dabei aus drei Problembereichen³³: Erstens verlangt ein forciertes Wachstum einen verstärkten Zugriff auf die natürlichen Ressourcen. Zweitens verursacht eine Diffusion Umwelt belastender Wirtschaftspraktiken einen unsachgerechten Umgang mit den jeweiligen lokalen Voraussetzungen. Drittens verhindert eine unzureichende Kongruenz der nationalen Gesetzlagen die Einführung globaler Standards und Reglements. Als wesentliche Umweltprobleme können dabei der zusätzliche Treibhauseffekt, der Rückgang der Ozonschicht, das Artensterben sowie

²⁹ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press NJ 1987, S. 306

³⁰ Reimut Jochimsen, *Anforderungen an eine Weltfinanzordnung. Grenzen nationaler Alleingänge und Effizienz internationaler Instrumente*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Bonn 2000, S. 159f.

³¹ Rode a.a.O. (Anm. 22), S. 17ff.

³² Bruce E. Moon, *Dilemmas of International Trade*, Boulder 1996, S. 67ff.

³³ *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung, Welt im Wandel: Neue Strukturen globaler Umweltpolitik*, Berlin 2001, S. 3

die Bodendegradation gelten.³⁴ Während lange Zeit das Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie zu Gunsten der ersten aufgelöst wurde, ist die Sensibilität für umweltpolitische Fragen im Zuge eines erweiterten Sicherheitsbegriffes, der neben militärischen Fragen auch andere Problemfelder als Ursache für Instabilitäten einbezieht, spürbar gestiegen.³⁵ Auch setzt sich langsam die Auffassung durch, dass auf keinem anderen Gebiet nationale Alleingänge so wenig Sinn machen, wie bei *ubiquitär* auftretenden Schädigungen der natürlichen Umwelt. Dennoch sind Fortschritte nur schwierig zu erzielen, da hier Interessengegensätze innerhalb der Industrieländer aber auch zwischen ihnen und den Entwicklungsländern nahezu unvermittelt aufeinanderstoßen. Trotzdem müssen Strategien entwickelt und Regularien eingeführt werden, welche die staatliche Ebene *transzendieren* und eine globale Umweltpolitik zum Ziel haben.³⁶

Abstrahiert man das eben Gesagte, wird deutlich, dass mit den Elementen der Westfälischen Ordnung auch das klassische Staatsverständnis *erodiert*, welches von der Einheit von Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk ausgeht. Die Relativierung des Territorialitätsprinzips führt zu einer mangelhaften Kongruenz zwischen dem Vermögen zur Regelsetzung und den zu verregelnden Problembereichen.³⁷ Auch wenn die Vorstellung von messerscharf voneinander trennbaren staatlichen Einheiten *realiter* schon immer eine idealtypische Konstruktion war³⁸, so muss doch im Zuge von sich intensivierenden Globalisierungsprozessen ein Souveränitätsverlust konstatiert werden, der die Effektivität staatlichen Handelns mindert und damit dessen Legitimität untergräbt. Wobei an dieser Stelle jedoch eine Einschränkung zu machen ist: Eine *kopernikanische* Revolution in der Weltpolitik hat trotz aller zu konzедierenden Veränderungen bisher nicht stattgefunden.³⁹ Die Nationalstaaten haben nach wie vor die formale Autorität über ihre Territorien und können ihnen nicht genehme übergeordnete Autoritätskörper ablehnen. Deshalb bleiben alle Formen von nicht-territorialer politischer Autorität von der Einbindung in den durch das Gewaltmonopol abgestützten Rechtsrahmen des Nationalstaates abhängig. Dies widerspricht nicht dem postulierten Regelungsbedarf: Wenn sich also die Fähigkeit staatlicher Einheiten durch nationale Maßnahmen politisch gewünschte Zustände herbeizuführen verringert⁴⁰, dann bedarf es einer global ansetzenden Regelsetzung, um diesen Trend aufzufangen, dann bedarf es Global Governance.

Global Governance meint auf keinen Fall Global Government! Eine wie auch immer geartete Weltregierung, mit einer unvermeidlichen Tendenz zu Zentralismus und zur Bürokratisierung, ist nicht nur nicht erstrebenswert, sie wäre den eben geschilderten Problemlagen gegenüber auch völlig *inadäquat*. Bei beiden, government und governance, handelt es sich zwar um je ein Ziel orientierte Aktivitäten intendierendes Verhalten zur Schaffung eines Systems von Regeln, der Unterschied jedoch ist frappant: „government suggests activities that are backed by a formal authority . . . whereas governance refers to activities backed by shared goals that may or may not derive from legal and formally prescribed responsibilities do not necessarily rely on police power to overcome defiance and

³⁴ Heinz Gmelch, Weltumweltprobleme, in: Peter J. Opitz (Hrsg.), Weltprobleme im 21. Jahrhundert, München 2001, S. 129

³⁵ Alexander Carius/Eileen Petzold-Bradley/Sabine Pfahl, Umweltpolitik und nachhaltige Friedenspolitik. Ein neues Thema auf der internationalen Agenda, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 12, 16.03. 2001, S. 6 - 13

³⁶ Andreas Rechkemmer, Globale Umweltpolitik, SWP – Arbeitspapier; http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=271 am 25.04.2004

³⁷ Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main 1998, S. 16f.

³⁸ Stephen D. Krasner, Abiding Sovereignty, in: *International Political Science Review*, 22, 2001, 3, S. 234ff.

³⁹ Alfred van Staden/Hans Vollaard, The Erosion of State Sovereignty: Towards a Post-territorial World?, in: Gerard Kreijen (Hrsg.), State, Sovereignty, and International Governance, Oxford 2002, S. 181ff.

⁴⁰ Zürn a.a. O. (Anm. 37), S. 20f.

attain compliance“.⁴¹ Governance entsteht dem zu Folge nicht durch alleinige Regelsetzung staatlicher Institutionen, sondern auch durch den Einbezug informaler Arrangements. Dies bedeutet, dass Governance sich auf ein allgemein akzeptiertes Wertesystem gründen muss. Im Kern geht es also um eine effektive, zielgerichtete globale Regelsetzung ohne eine formale Autorität.

Der erste Versuch, dem Konzept eine handlungsanleitende Dimension zu geben, kam von der Commission on Global Governance.⁴² Er beschränkte sich aber weitgehend auf einen Aufruf zu einem Mehr an Multilateralismus sowie einer Aufwertung des Systems der Vereinten Nationen, ohne dabei konkrete Realisierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Da ein Weltethos, welches der normative Ausgangspunkt der Überlegungen war, (noch) nicht existiert, kann der Rekurs auf dieses auch kaum zielführend sein.

Dabei ist *Regieren ohne Regierung* auf einigen Gebieten längst Realität. Speziell für den Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt hat Reinhard Rode plausibel nachgewiesen, dass sich in Folge von veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen und des Machtzuwachses von Transnationalen Konzernen neue Formen der multilateralen Kooperation herausgebildet haben, so dass mit dem entstandenen (westlichen) Wirtschafts-Netzwerk gewissermaßen eine Weltwirtschaftsregierung etabliert wurde. Zur Veranschaulichung der sich wandelnden Anordnungsfähigkeiten im Netzwerk hat er drei Modelle entworfen.⁴³ Das erste Modell einer hierarchisch vernetzten Weltwirtschaftsregierung ist das Modell der alten Staatenwelt. Hier haben die Staaten trotz vorherrschender intergouvernementaler Kooperationsmuster noch die alleinige Anordnungs-kompetenz. Das zweite Modell einer egalitär vernetzten Weltwirtschaftsregierung geht von einem gleichberechtigten Nebeneinander staatlicher und gesellschaftlicher Akteure aus. Nur wenn alle Teilnehmer, also Staaten, internationale Organisationen, Marktakteure und NGOs, in Regelungsinitiativen einbezogen werden, sind diese erfolgreich. Während das erste Modell den Globalisierungsdruck unterschätzt, überschätzt das zweite Modell die Rolle gesellschaftlicher Akteure. Der Realität am nächsten kommt das dritte Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung. Hier kommt es zur permanenten Koalitionsbildung zwischen durchsetzungsfähigen Akteuren zur bestmöglichen Ressourcenallokation in einem Mehrebenensystem. Dieses Verfahren ist instabil und unterscheidet sich je nach Sektor. Für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist am ehesten eine hegemoniale Gruppe im Verbund mit internationalen Institutionen in der Lage, Steuerungsleistungen zu erbringen. Obwohl konkret für den Sachbereich Wohlfahrt entwickelt, dürfte das Modell auch auf andere Gebiete anwendbar sein.

Einen etwas breiter gefassten Ansatz hat das Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) anzubieten. Ihm ist es gelungen, durch eine Erweiterung der Forschungsperspektive einen Substanzgewinn bei der Kontrastierung des Konzeptes zu erzielen. Denn bei einer formal-analytischen Betrachtungsweise können zwei Strömungen innerhalb der Debatte unterschieden werden⁴⁴: Der ersten geht es um die Frage der Möglichkeit und Reichweite von internationaler Kooperation in einem anarchischen Umfeld, der zweiten um grundlegende Probleme und Perspektiven politischer Steuerungsfähigkeit im internationalen System. Letztere kann durch ihre globalere Ausrichtung Anknüpfungspunkte an die insbesondere in Deutschland weit fortgeschrittene innenpolitische Steuerungsdebatte finden und dadurch die Grenzen der politikwissenschaftlichen Teildisziplinen produktiv überwinden.

⁴¹ James N. Rosenau, Governance, Order, And Change in World Politics, in: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau, Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge University Press 1992, S. 4

⁴² Commission on Global Governance, Nachbarn in Einer Welt, Bonn 1995

⁴³ Rode a.a.O. (Anm 27), S. 17 - 22

⁴⁴ Markus Jachtenfuchs, Regieren jenseits der Staatlichkeit, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn, Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 495 - 518

Das INEF fühlt sich der zweiten Perspektive verpflichtet. Sein Konzept besteht aus sieben Bausteinen, die einerseits die Erträge der vorangegangenen Debatte aufgreifen, andererseits aber versuchen, der Konzeption eine politisch-strategische Stoßrichtung zu geben.⁴⁵ Diese „*essentials*“ sind im Einzelnen: die Absage an einen Weltstaat, die Betonung auf eine Diversität von internationaler Kooperation und Entscheidungsfindung sowie die Einschätzung, dass Kooperation *per se* immer einen Verlust an Souveränität impliziert. Des Weiteren geht das Konzept davon aus, dass der Prozess der Regionalisierung das notwendige Korrelat der Globalisierung darstellt und deshalb als „organisatorischer Unterbau“ für Kooperationsversuche dienen kann. Ferner könne Global Governance nur durch ein Miteinander von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen erreicht werden; *Public-Private Partnership* (PPP) münde in Politiknetzwerke, die dann als Problemlösungsgebilde fungierten. Schließlich beharrt das INEF-Konzept auf der bleibenden Bedeutung des Nationalstaats. Nur er sei in der Lage, autoritative Entscheidungen zu treffen.

Allen Global Governance-Konzeptionen ist eine gewisse Widersprüchlichkeit gemeinsam, und der Vorwurf einer „konzeptionellen Unbestimmtheit“ daher berechtigt. Allerdings ist die Klage darüber, dass es keinen dominanten Global Governance-Diskurs gibt, der alle Positionen einbezieht, unnötig.⁴⁶ Denn es ist klar, dass ein Begriff, der in der politischen Auseinandersetzung so omnipräsent ist, von den jeweiligen Akteuren gemäß ihrer Machtressourcen ge- und auch missbraucht werden kann. Um sich dies zu vergegenwärtigen, bedarf es keiner „diskursanalytischen Annäherung“. Das Hauptmanko der Global Governance-Debatte besteht in einer fehlenden Differenzierung und Konkretisierung der Global Governance-Architektur. Im Folgenden soll deshalb ganz gezielt nach der Relevanz verschiedener Akteure im Governance-Netzwerk gefragt werden. Zur Konzeptualisierung wird auf eine Dreiteilung zurückgegriffen, die Anne-Marie *Slaughter* schon vor einigen Jahren vorgenommen hat.⁴⁷ Jeder der drei von ihr vorgeschlagenen Ansätze präferiert einen Akteur. Dreh- und Angelpunkt ist die Stellung der Nationalstaaten. Alle drei Ansätze stimmen zwar dem Befund des dringenden Handlungsbedarfs zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern ausdrücklich zu, unterscheiden sich aber hinsichtlich des Grades an Handlungsspielraum, welchen sie den Nationalstaaten noch zubilligen. Der neoliberale Institutionalismus will den Nationalstaat durch Regime und Organisationen auf den Gebieten ergänzen, auf denen er sein Gestaltungspotenzial verloren hat. Der New Medievalism hat den Nationalstaat dagegen längst in die Geschichtsbücher verbannt oder zumindest auf den Weg dorthin und erwartet, dass auf voluntärer Basis agierende Nichtregierungsorganisationen sich der Weltprobleme annehmen und diese lösen. Der Transgouvernementalismus vertraut auf die Wandlungsfähigkeit des Nationalstaates und glaubt, dass zwischenstaatliche Kooperation über Einzelressorts und substaatliche Verwaltungseinheiten hinweg die Herausforderungen meistern könne.

4. Drei Ansätze für Global Governance

Neoliberaler Institutionalismus

Der Neoliberale Institutionalismus teilt mit dem (Neo-)Realismus die Annahme, dass die Nationalstaaten nach wie vor die wichtigsten Akteure in der Weltpolitik sind. Sie kommen aber bei der Frage der Realisten, warum Staaten eigentlich kooperieren sollen, wenn es keine übergeordnete Instanz gibt, die das Fehlverhalten anderer Akteure ahnden könnte, zu einer

⁴⁵ Dirk *Messner*/Franz *Nuscheler*, Das Konzept Global Governance. Stand und Perspektiven (INEF-Report 67), Duisburg 2003, S. 15 - 18

⁴⁶ Marianne *Beisheim*/Achim *Brunnengräber*, Zauberkranz »Global Governance«? Eine diskursanalytische Annäherung, in: Thomas *Fues*/Jochen *Hippler* (Hrsg.), Globale Politik. Entwicklung und Frieden in der Weltgesellschaft. Festschrift für Franz Nuscheler, Bonn 2003, S. 131ff.

⁴⁷ Anne-Marie *Slaughter*, The New World Order, in: *Foreign Affairs* 76, 1997, 5, S. 183f.; mittlerweile auch zur Buchform weiterentwickelt vgl. *dies.*, A new world order, Princeton University Press 2004

differenzierteren Antwort. Kooperation ist für sie grundsätzlich leichter zu erreichen und auch aufrecht zu halten. Sie entsteht, in Abgrenzung zum Idealismus, nicht auf Grund ethischer Erwägungen, sondern durch das rational verstandene Eigeninteresse der Akteure, denn unilaterales Handeln führt zu suboptimalen Ergebnissen, d.h. unter der Bedingung von Kooperation können Akteure einen höheren absoluten Nutzen erreichen als unter der Bedingung des Konflikts. Unter der Voraussetzung, dass die Akteure mehrmals aufeinander treffen, können sie lernen, im Interesse ihrer Nutzenmaximierung das Verhalten ihres jeweiligen Gegenübers wechselseitig zu antizipieren und Kooperationskonzessionen auf Dauer aufrecht zu halten. „Die Zukunft kann folglich einen Schatten auf die Gegenwart zurückwerfen und dadurch die aktuelle strategische Situation beeinflussen.“⁴⁸ Für Vertreter des neoliberalen Institutionalismus wie Robert *Keohane* sind auf internationaler Ebene für diesen Lernprozess internationale Arrangements notwendig. Er behauptet, „that the ability of states to communicate and cooperate depends on human-constructed institutions“.⁴⁹ Die von *Keohane* vorgenommene Aufwertung internationaler Institutionen ist dabei in einem breiteren Kontext zu sehen, der die Politikwissenschaft insgesamt erfasste: Mit der von James *March* und Johan *Olsen* unter dem Leitspruch „*Institutions matter!*“ eingeleiteten institutionellen Wende rückten Institutionen als unabhängige Variable für das Handeln politischer Akteure wieder verstärkt in den Vordergrund.⁵⁰ Internationale Arrangements können, diesem Ansatz zu Folge, aber nur dann eine Rolle spielen, wenn sie wandelbar sind und dieser Wandel auch einen Verhaltenswandel der Staaten nach sich zieht und noch wichtiger: die involvierten Staaten wechselseitig kompatible Ziele verfolgen.⁵¹ Hier ist wiederum der Unterschied zum Idealismus zu sehen, der ja Kooperation nicht nur aus der Notwendigkeit zur Zusammenarbeit zwecks Erreichung eigener Vorteile erklärt, sondern das vernunftbasierte Streben nach einer besseren Welt betont. Internationale Kooperation wird für neoliberale Institutionisten in dem Maße wahrscheinlicher wie komplexe Interdependenzen den eigenen Wohlstand beeinträchtigen können. Wenn der Stellenwert von wirtschaftlichen Ressourcen im zur Kooperation führenden Aushandlungsprozess steigt und der von militärischen Ressourcen fällt, wird Kooperation einfacher zu erreichen, da Wohlstand teilbar ist, Sicherheit jedoch nicht oder jedenfalls wesentlich schwieriger.

Internationale Arrangements können nun in Form von internationalen Organisationen oder in Form von internationalen Regimen auftreten. Internationale Organisationen dürfen als eigenständige *Entitäten* gelten und können sowohl Problemfeld bezogen als auch Problemfeld übergreifend wirken.⁵² Internationale Regime dagegen besitzen auf Grund ihrer eher losen Struktur keine Akteursqualität und beziehen sich stets auf ein ganz konkretes Problemfeld. Im Hinblick auf den Versuch, eine Weltordnungspolitik zu etablieren, ist vor allem die Regimetheorie von Interesse, da Regime eben genau die Problembereiche zu verregeln suchen, die eine so große globalisierungsinduzierte Virulenz aufweisen. Sie können stärker zielgerichtet ausgerichtet werden als die zu Bürokratisierung und Ineffizienz neigenden internationalen Großorganisationen. Das Haupthindernis, das dem Versuch der Kooperation entgegensteht, ist die unterschiedliche Wahrnehmung der Problemlagen durch die einzelnen Parteien. Dieses Hindernis kann aber durch eine Strategie der Verhaltensreziprozität überwunden werden.⁵³ Eine solche Strategie muss jedoch sicherstellen, dass ein Verstoß

⁴⁸ Robert *Axelrod*, *Die Evolution der Kooperation*, München 1987, S. 11

⁴⁹ Robert O. *Keohane*, *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*, in: *ders.*, *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder 1989, S. 2

⁵⁰ James G. *March*/Johan P. *Olsen*, *Institutional Perspectives on Political Institutions*, in: *Governance: An Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, No.3, Juli 1996, S. 247 - 264

⁵¹ *Keohane* a.a.O. (Anm. 49), S. 2f.

⁵² Volker *Rittberger*/Bernhard *Zangl*, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen 2003, S. 25

⁵³ Robert *Axelrod*/Robert O. *Keohane*, *Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies And Institutions*, in: David A. *Baldwin*, *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*, New York 1993, S. 109f.

gegen diesen Grundsatz erkannt und geahndet werden kann und dann auch entsprechend abschreckend wirkt. Hier können Regime helfen, *Reziprozität* zu verstärken und zu institutionalisieren. Sie bilden gewissermaßen das Gehäuse zur Verstärkung von Kooperationsbemühungen. Gemeinhin können Regime als der Zusammenhang von wechselseitigen Erwartungen, Regeln, Plänen, organisatorischen Energien und finanziellen Verpflichtungen, die von einer Reihe von Staaten aufgenommen sind, definiert werden.⁵⁴ Die positive Leistung von Regimen besteht konkret im Abbau von Erwartungsunsicherheit, im Verringern von Transaktionskosten und im Herstellen von Transparenz.⁵⁵ Mittels dieser Funktionsleistungen können dann Interessenüberschneidungen und kollektive Dilemmata entschärft und „der Schatten der Zukunft“ gebannt werden. Ein Netz aus verschiedenen Regimen soll schließlich das Fundament für eine institutionalisierte Weltordnung abgeben.

New Medievalism

Die Idee, dass sich die Menschheit auf ein Zeitalter, welches in vielerlei Hinsicht dem Mittelalter ähnelt, zu bewegt, ist kein Produkt des jüngeren Globalisierungsdiskurses; sie hat lange literarische Vorläufer. Wohl am pointiertesten hat Umberto *Eco* diesen Gedanken in seinem Essay „Auf dem Wege zu einem Neuen Mittelalter“ aus dem Jahre 1972 aufgegriffen. Um von einem Neuen Mittelalter sprechen zu können, braucht es ihm zu Folge, „zunächst einen Großen Frieden, der brüchig zu werden beginnt, eine Weltmacht, die den vorhandenen Weltkreis als Sprache, als ein Ensemble von Sitten und Bräuchen, Ideologien und Religionen, Kunst und Technik vereinigt hatte und die nun an einem bestimmten Punkt aufgrund ihrer eigenen unregierbaren Komplexität zerfällt“⁵⁶. Dies waren die Ursachen, die zum Untergang des Römischen Reiches und damit zum Anbruch des Mittelalters, das durch ein System von sich überlappenden, keiner territorialer Autorität unterworfenen *multiplen* Machtzentren gekennzeichnet war, geführt haben. Auf heutige Verhältnisse übertragen, wäre die Analogie sozusagen in der *Pax Americana*, welche zusehends zerfällt, in der englischen Sprache und dem *american way of life*, welche die Welt vereint hätten und nun in Folge ihrer Komplexität, also der Globalisierung, untergehen, zu sehen. Letztlich impliziert die Idee vom Neuen Mittelalter die Vorstellung, soziale Vereinigungen erleben einen Konzentrationsprozess bis zu dem Punkt, an dem die Komplexität so groß wird, dass sie nicht mehr steuerbar ist und zerfällt. Die soziale Vereinigung, die heute der Erosion anheim fallen soll, ist der Nationalstaat und das ihn einbettende Westfälische Staatensystem. Während das Mittelalter mit Beginn der Renaissance schließlich den „neuen Menschen“ hervor gebracht hat, soll diesmal, in Folge der Machtdiffusion im internationalen System⁵⁷, ein ebenso einschneidendes Ereignis eintreten: die Niederkunft der transnationalen Zivilgesellschaft.⁵⁸

Die verschiedenen Autoren, die unter diesen Ansatz zu subsumieren sind, unterscheiden sich lediglich in der Einschätzung, wie weit dieser Prozess schon fortgeschritten ist und in der Beurteilung des Potenzials von NGOs, dieses Machtvakuum zu füllen. Deren eine radikale Seite hält NGOs für die einzig fähigen und legitimierten Problemlösungsagenturen, deren andere gemäßigte Seite geht dagegen von einem gleichberechtigten Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Gruppen oder Institutionen aus. Zu den letzteren gehört Wolfgang *Reinicke* und sein *Global Public Policy Netzwerk*. Er will nichtstaatliche Akteure über die

⁵⁴ Für die Diskussion um einen angemessenen Regimebegriff siehe Andreas *Hasenclever*/Peter *Mayer*/Volker *Rittberger*, *Theories of International Regimes*, Cambridge 1997, S. 8 - 22

⁵⁵ Beate *Kohler-Koch*, Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: *dies.* (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989, S. 23

⁵⁶ Umberto *Eco*, Auf dem Wege zu einem Neuen Mittelalter, (1972), in: *ders.*, *Über Gott und die Welt*, München 2000, S. 12

⁵⁷ Jessica T. *Mathews*, Power Shift, in: *Foreign Affairs* 79, 1997, 1, S. 50 - 66

⁵⁸ Ann M. *Florini* (Hrsg.), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Washington 2000. Für die begriffliche und inhaltliche Genese des Civil Society-Konzeptes siehe Mary *Kaldor*, The idea of global civil society, in: *International Affairs*, 79, 2003, 3, S. 583 - 593

Formulierung von Politikgehalten hinaus auch aktiv in die Implementation konkreter Maßnahmen einbeziehen.⁵⁹ Er verspricht sich davon, dass diese Akteure zu einer verbesserten Informationsversorgung sowie zu einem tieferen Verständnis von komplexen, Technologie induzierten und sich rapide wandelnden Sachbereichen beitragen können. Dadurch wäre ein effizienterer Governance-Prozess möglich, auch würde dessen Akzeptanz steigen. Darüber hinaus könnten über die „Verästelungen“ im Netzwerk gegenseitige Lernerträge erzielt werden, die zu einer notwendigen Komplexitätsreduktion führen würden. Internationalen Organisationen fiel dabei die Aufgabe zu, die Prozesse im Netzwerk zu koordinieren. Die radikale Variante dieses Stranges gibt NGOs dagegen klar den Vorrang. Dabei sehen sie die Organisationen der Zivilgesellschaft in erster Linie als Anwalt derjenigen, die ihre Stimme gegen die sozialen Defizite einer als neoliberal bezeichneten Politik von Deregulierung und Privatisierung, zu erheben nicht in der Lage sind.⁶⁰ Ihre Aktionen sollen Verhaltensänderungen bei den diese Politikfeldern beeinflussenden Entscheidungsträgern hervorrufen. Obwohl sie in regelmäßigen Abständen die internationalen Institutionen attackieren, dürften die wahren Adressaten ihrer Proteste wohl eher die Repräsentanten insbesondere der westlichen Nationalstaaten sein. Sie erheben ferner den Anspruch, ein unerlässlicher Pfeiler innerhalb der Global Governance-Architektur zu sein.⁶¹

Der Aufmerksamkeit, welche NGOs in der Öffentlichkeit erfahren, steht ein eklatanter Mangel an systematischen Untersuchungen entgegen. Einer der wenigen Versuche, dem Ansatz theoretische Substanz zu verleihen, stammt von Margaret Keck und Kathryn Sikkink. Sie gehen davon aus, dass die internationale Zivilgesellschaft transnationale Netzwerke gesponnen habe, die in der Lage seien, die politischen Entscheidungen nationalstaatlicher Akteure zu beeinflussen und damit deren Souveränität in Frage zu stellen. Ihre Motivation soll dabei nicht im Erreichen von materiellen Gütern, sondern in der Verwirklichung von gemeinsamen Werten liegen. Dieser Ausrichtung wegen sind sie dem dritten Sektor, der sich neben Markt und Staat bildet, zugehörig. Ihre Netzwerke sind prinzipiell offen, beruhen auf Freiwilligkeit und erreichen ihre Ziele durch eine Kombination verschiedener zum Teil unkonventioneller Aktionsformen. Ihr primärer Ansatzpunkt liegt dabei in der Transformation der respektiven Debatten durch verschiedene Kommunikationsstrategien. „A transnational advocacy network includes those relevant actors working internationally on an issue, who are bound together by shared values, a common discourse, and dense exchanges of information and services.“⁶² Entsprechend läge ihr Hauptbetätigungsfeld in Bereichen, die durch eine hohe moralische Sensibilität und Informationsunsicherheit gekennzeichnet sind, etwa Menschenrechte und Umweltschutz. Mit einem genaueren Fokus identifizieren die beiden Autorinnen vier Taktiken, mit denen transnationale Netzwerke Einfluss ausüben können⁶³: Erstens durch *information politics*, d.h. der Fähigkeit schnell und glaubwürdig politisch verwertbare Informationen bereitzustellen zu können. Zweitens können sie durch *symbolic politics* ein (räumlich wie mental) weit entferntes Publikum zur Übernahme ihrer Ziele bewegen. Drittens eröffnet *leverage politics* die Möglichkeit, dass stärkere schwächere Akteure im Netzwerk unterstützen. Schließlich kann viertens durch *accountability politics* ein mächtiger Akteur zur Einhaltung von einmal von ihm zugestimmten Verhaltensregeln angehalten werden.

Durch ihre flachen, nicht auf formale Mitgliedschaft ausgelegten Organisationsstrukturen, seien NGOs zudem besser als die „alten“ Vereinigungen zur Vermittlung von

⁵⁹ Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government*, Washington D. C, 1998, S. 219ff.

⁶⁰ Elmar Altvater/Achim Brunnengräber, NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 6-7, 08.02. 2002, S. 8

⁶¹ Robert O'Brien et al., *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge 2000, S. 2ff.

⁶² Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, New York 1997, S. 2

⁶³ Ebd., S. 16

Gruppeninteressen in der Lage, Unterstützung zu mobilisieren und Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen.⁶⁴ Sie könnten über eine feste Anhängerschaft hinaus, ein geistesverwandtes Publikum ansprechen und so höhere Aufmerksamkeitsgrade erreichen. Eine weitere Funktionsleistung, die NGOs zugeschrieben wird, ist die Einbringung von Expertenwissen. Dabei sollen die entsprechenden Experten-NGOs fest in die internationalen Strukturen eingebunden werden. Diese *epistemic communities*⁶⁵ können dann transnationale Netzwerke ausbilden und die politischen Entscheidungsträger durch Informationsangebote und Aufzeigen von Handlungsalternativen entlasten.

Transgouvernementalismus

Der Transgouvernementalismus geht wie der neoliberale Institutionalismus von der bleibenden Bedeutung des Nationalstaates aus. Er besitzt aber eine grundlegend andere Staatsvorstellung. Er findet dabei Anknüpfungspunkte beim Konzept der Transnationalen Beziehungen. Im Gegensatz zum Begriff der internationalen Politik, der von Interaktionen zwischen strikt voneinander trennbaren staatlichen Einheiten ausgeht, stellt der Begriff der transnationalen Beziehungen auf die prinzipielle Durchlässigkeit von Staatsgrenzen ab.⁶⁶ Die Phänomene im globalen System wären dann nicht das Resultat von monistischen einzelstaatlichen Interessen, sondern entstehen aus kongruenten oder eben konkurrierenden zwischengesellschaftlichen Interessenkonstellationen.

Der Transgouvernementalismus modifiziert diese Ansicht, die ja auch dem New Medievalism zu Grunde liegt, dahingehend, dass Staaten in ihre funktionalen Einzelbestandteile zerlegt werden können und der Staat an sich nur das (relativ bedeutungslose) Gehäuse der verschiedenen Steuerungsvorgänge darstellt. Die zentrale nationalstaatliche Entscheidungsfindung wird nun auf Grund des Globalisierungsdruckes durch das Zusammenspiel von substaatlichen Verwaltungseinheiten abgelöst, die dann zusammen mit den Einheiten anderer Staaten transgouvernementale Netzwerke ausbilden. „These parts – courts, regulatory agencies, executives, and even legislatures – are networking with their counterparts abroad, creating a dense web of relations that constitutes a new, transgovernmental order.“⁶⁷ Demnach würden die Nationalstaaten nicht wie von den Vertretern des New Medievalism diagnostiziert einen Souveränitätsverlust erleiden, es entstünde vielmehr eine neue Form von „*disaggregated sovereignty*“⁶⁸.

In diesem Zusammenhang wäre also von einer Art transstaatlicher Politik zu sprechen, die eine eigenartige Zwischenstellung zwischen der realistischen und der idealistischen Schule einnimmt. Der Tendenz nach dürfte dieser Ansatz, obwohl er den Staat in den Mittelpunkt seiner Argumentation stellt, jedoch eher der letzteren zuzuordnen sein, da er grundsätzlich von Möglichkeit der Kooperation ausgeht. Er steht dabei auch eindeutig in der Tradition des (Neo-)Funktionalismus, insofern als er glaubt, dass – „*form follows function*“ – neu auftauchende politische Problemlagen automatisch die zu ihrer Bearbeitung notwendigen Strukturen nach sich ziehen. Über die Zusammenarbeit in technisch-unpolitischen Sachfragen könne über *Spill-over*-Effekte ein umfassendes Kooperations- d.h. Governancemuster erreicht

⁶⁴ Volker Heins, Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen, Opladen 2002, S. 43

⁶⁵ Dieser Begriff geht auf Peter M. Haas zurück. Er bezieht sich, einer funktionalistischen Logik folgend, auf die Existenz von transnationalen Wissenschaftlernetzwerken, die durch Bewusstseinsbildung und Druck auf die politisch Verantwortlichen, internationale Kooperation fördern; vgl. ders., Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: *International Organization* 46, 1992, 1, S. 1 - 35

⁶⁶ Thomas Risse-Kappen, Bringing Transnational Relations Back In: Introduction, in: ders. (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations Back In*, Cambridge 1995, S. 3 - 33

⁶⁷ Slaughter a.a. O. (Anm. 47), S. 184

⁶⁸ „The result is less a shift in the locus of power - from states to something else - than a shift in the modes by which state power is deployed and in the meaning of sovereignty itself.“, Kal Raustiala, *The Architecture of International cooperation*, S. 22; <http://www.law.berkeley.edu/cenpro/ils/papers/raustialaArchitectureofInternational.doc> am 28.05.2004

werden. Die entscheidenden Akteure sind diesem Ansatz zu Folge Experten und Bürokraten. Im Grunde genommen gehen die Transgouvernementalisten genau wie einige Vertreter des New Medievalism von der zentralen Bedeutung von *Epistemic Communities* aus, einzig mit dem Unterschied, dass *transgouvernementale* Expertennetzwerke aus Regierungsangehörigen bestehen, während *transnationale* Netzwerke jegliche Art von Experten umfassen können.⁶⁹

Die Fürsprecher des Transgouvernementalismus sehen seinen Charme darin, dass er im Gegensatz zu den anderen Ansätzen, nicht auf wie auch immer geartete Ideale zurückgreifen muss, sondern seine Basis in technischen, mithin objektivierbaren Sachfragen findet. Auf Grund dieser Ausrichtung könnte man der Angst der Nationalstaaten vor Souveränitätsverlust im Zuge von Kompetenzübertragungen auf internationale Institutionen einerseits, und dem Verlust von staatlicher Steuerungsmacht durch Globalisierungstendenzen andererseits begegnen.⁷⁰ Darüber hinaus seien diese Bürokratennetzwerke wesentlich flexibler und effektiver als die zur Redundanz neigenden internationalen Institutionen. Und schließlich glauben die Transgouvernementalisten das Demokratieproblem der Globalisierung gelöst zu haben. Sie sind der Ansicht, sie hätten einen Weg gefunden, Ordnungsmechanismen zu installieren, ohne die, für die nationalstaatliche Demokratie charakteristische, direkte Verbindung zwischen Regierenden und Regierten aufgeben zu müssen.

5. Fallstudien Global Governance

Basler Akkord

Die Globalisierung der Finanzmärkte hat auch für die international operierenden Banken veränderte Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Im Gegensatz zum Welthandel blieben die Finanzmärkte in der Nachkriegszeit zunächst von einer Liberalisierung ausgenommen.⁷¹ Nach dem Zusammenbruch des Wechselkurssystems von Bretton-Woods 1973 wurde Wettbewerb dann wieder lukrativ.⁷² Diese Zäsur war auch mit einer Änderung der ordnungspolitischen Zielsetzungen verbunden: der keynesianische Nachkriegskonsens wurde durch eine neoklassische, liberale Wirtschaftsphilosophie abgelöst. Im Ergebnis kam es zu einem regelrechten Wettbewerb hinsichtlich eines Abbaus von nationalen Kapitalverkehrskontrollen. Weitere Ursachen für die Internationalisierung des Bankengeschäfts waren die Multinationalisierung im Unternehmensbereich und die Ausweitung des Aktionsbereiches der Banken auf Schwellenländer.⁷³ Vor allem wurde Kapital zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten gebraucht. Zusätzlich stieg im Nachgang der beiden Ölkrisen die Nachfrage nach internationalen Krediten durch Öl importierende Entwicklungsländer. In der Konsequenz weitete sich das Kreditvolumen der so gut wie ausschließlich in der Triade ansässigen internationalen Banken enorm aus.⁷⁴ Vorangetrieben wurde diese Entwicklung ferner durch technische Innovationen und neue Finanzierungsinstrumente.

Um sich in einem verschärften internationalen Wettbewerbsumfeld behaupten zu können, sahen sich die Banken gezwungen, in immer kompliziertere Geschäftsmodelle einzusteigen.⁷⁵ Selbstverständlich bedeuten höhere Gewinne immer auch höhere Risiken. Das erhöhte Risiko besteht in erster Linie in einem Verzicht auf Kapitalrücklagen, so dass bei fehlgeschlagenen Investments eine Zahlungsunfähigkeit wahrscheinlicher wird. Diese

⁶⁹ Tatsuya Nagata, Transgovernmental Networks and Global Governance – Understanding the Cross-Border Dynamics in the Global Climate Change; <http://www.isanet.org/noarchive/nagata.html> am 28.05. 2004

⁷⁰ Slaughter a.a.O. (Anm. 47), S. 185

⁷¹ Eric Helleiner, States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990s, New York 1994

⁷² Susanne Lütz, Der Saat und die Globalisierung von Finanzmärkten. Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA, Frankfurt am Main 2002, S. 141

⁷³ Ebd., S. 152 f.

⁷⁴ Rode a.a.O. (Anm. 22), S. 244

⁷⁵ Eckhart Koch, Globalisierung der Weltwirtschaft, München 2000, S. 194

Tendenz ruft unweigerlich die Staaten auf den Plan, die diese Entwicklung mit Sorge verfolgen: Wird eine Bank insolvent, verlieren die Anleger ihr Geld, kann die Bank ihre Verpflichtungen gegenüber anderen Banken nicht mehr erfüllen und diese in Schwierigkeiten geraten, ihre Anleger auszubezahlen. Die Anleger selbst können dann eigenen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen, wovon wiederum die jeweiligen Empfänger betroffen wären, so dass ein Bankencrash weitreichende Konsequenzen für den gesamten Wirtschaftskreislauf haben kann.⁷⁶ Dabei sind einige Banken schlicht und einfach „too big to fail“, d.h. die Folgekosten eines Scheiterns wären unakzeptabel hoch, so dass die entstandenen Verluste auf die Allgemeinheit abgewälzt werden. In solch einer Situation ist die Gefahr eines *moral hazard* groß. Das Wissen darum, dass die Folgen eigenen Fehlverhaltens von anderen getragen werden, veranlaßt die Akteure, besonders riskant zu agieren. Damit war eine Situation eingetreten, die sich mit dem Liberalisierungsziel nicht mehr rechtfertigen ließ. Notwendig geworden war eine Re-Regulierung des Bankensektors.

Um Systemkrisen durch Marktversagen zu verhindern, sahen sich die Staaten gezwungen, regulatorische Eingriffe zur Begrenzung von Risiken vorzunehmen.⁷⁷ Da diese Bemühungen auf internationaler Ebene koordiniert werden müssen, bedarf es eines Gremiums, welches die einzelstaatlichen Bemühungen bündelt. Mit dem Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (Basler Komitee) wurde bereits 1974 ein entsprechendes Organ geschaffen, das bei der schon bestehenden Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) angesiedelt wurde. Im Basler Komitee sind die Notenbankgouverneure der G-10 Staaten vereint. Es handelt sich bei ihm um ein Expertengremium mit Vertretern, die dem Grenzbereich zwischen Staaten und Märkten entstammen.⁷⁸ Wobei die Notenbanken einerseits Teil der Bankenwelt sind, andererseits aber auch dem Einfluss ihrer Regierungen unterliegen, auch wenn sie formal unabhängig sein mögen. Sie sehen sich ihrem Selbstverständnis nach als eine internationale Verbindung, die sich die Stabilisierung der internationalen Finanzströme auf die Fahne geschrieben hat und können daher annäherungsweise als eine transgouvernementale *Epistemic Community* bezeichnet werden.⁷⁹

Trotz dieser gemeinsamen Grundauffassung gestaltete sich die Zusammenarbeit schwierig und brachte auch kaum ausreichende Maßnahmen. Die Situation änderte sich mit der lateinamerikanischen Verschuldungskrise. Da vor allem amerikanische Banken von der Krise betroffen waren, startete die amerikanische Zentralbank, auf Drängen der amerikanischen Regierung, eine Initiative zur Lösung des Problems. Die Forderung nach einer Harmonisierung der Mindestkapitalausstattung stieß allerdings bei Ländern mit niedrigen Standards wie Japan auf Ablehnung, da sie Wettbewerbsnachteile für ihre Banken befürchteten. Daraufhin nahm die Federal Reserve bilaterale Verhandlungen mit Großbritannien auf, um ein allfälliges Abkommen später zu multilateralisieren.⁸⁰ Eine Einigung war in diesem Fall sehr wahrscheinlich, da sich im Nachgang von innerstaatlichen Krisen die Regulierungsansätze schon weitgehend angenähert hatten. Zudem besaßen beide Märkte einen hohen Stellenwert in der Finanzwelt, so dass vollendete Tatsachen hergestellt und die anderen Akteure unter Druck gesetzt wurden, sich dieser Einigung anzuschließen. Die anderen Mitglieder des Basler Komitees konnten ihrerseits durch den Verweis auf erwartbare amerikanische Vergeltungsmaßnahmen die heimischen Interessenvertreter aus der Finanzdienstleistungsindustrie neutralisieren. Japan als drittichtigster Akteur stimmte dann im Sommer 1987 einem nur unwesentlich geänderten Abkommen zu.

⁷⁶ Barry *Eichengreen*, *Towards a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asian Agenda*, Washington 1999, S. 39f.

⁷⁷ Thomas *Bernauer*, *Staaten im Weltmarkt*, Opladen 2000, S. 168f.

⁷⁸ *Rode* a.a.O. (Anm. 27), S. 165

⁷⁹ *Helleiner* a.a.O. (Anm. 71), S. 198ff.

⁸⁰ *Bernauer* a.a.O. (Anm. 77), S. 174

Der Basler Akkord⁸¹ (Basel I) ist ein rechtlich nicht verbindliches, politisch aber verpflichtendes Abkommen. Mit ihm wurde ein Regime zur Regulierung des grenzüberschreitenden Bankenverkehrs geschaffen, dessen Regelungen seither von über 100 Ländern in nationales Recht übersetzt wurden. Konkret sieht der Akkord eine Unterteilung des Bankenkapitals in zwei Kategorien vor. Die erste (tier-1-Kapital) umfasst das eingezahlte Kapital wie Aktien- und Stammkapital, die zweite (tier-2-Kapital) sogenanntes Ergänzungskapital wie stille Reserven und nachrangige Anlagen. Für die erste Kategorie wird den international tätigen Banken eine Mindestkapitalausstattung von 4% in beiden Kategorien zusammen von 8% vorgeschrieben. Der Akkord kam in der Folgezeit in die Kritik, da die Umsetzung in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich erfolgte. Darüber hinaus wird moniert, dass die Kriterien des Abkommens viel zu allgemein und zu starr gehalten sind. Da die Dynamik im internationalen Bankengeschäft weiter zugenommen hat, legte der Basler Ausschuss im Juni 1999 eine Neufassung des Basler Akkordes, fortan als Basel II bezeichnet, vor.⁸² Vor allem soll es eine Modifizierung bei der Festlegung von Eigenkapital bei Krediten geben. Ferner sollen auch qualitative Kriterien wie Managementqualität und Risikomanagement bei der Festlegung der Höhe des Eigenkapitals herangezogen werden.

Mit der Basler Eigenkapitalvereinbarung konnte eine Re-Regulierung im internationalen Bankenverkehr erreicht werden. Sie stellt einen pragmatischen Kompromiss zwischen dem Bedürfnis der Staaten, eine Minimierung der Gefahr von Risikoabwälzung zu erreichen und dem Ziel einer möglichst minimalen Beeinträchtigung des internationalen Kapitalverkehrs dar. Darüber hinaus ist die Einigung für eine Weiterentwicklung offen. Für die Schaffung dieses Regimes war intensiver hegemonialer Druck seitens der USA notwendig, um widerstrebende Interessenlagen zur Erreichung des gemeinsamen Stabilitätsziels zu überwinden. Dieses Drängen war nur durch die dominante Stellung amerikanischer Institute auf den internationalen Finanzmärkten möglich. Dass diese sich dabei das größte Stück vom Verteilungskuchen abgeschnitten haben, sollte nicht weiter verwundern, allerdings sollte dieser Nebenaspekt nicht als die Sache selbst verkauft werden. Es ist vielmehr zu einer für alle Beteiligten akzeptablen institutionellen Lösung gekommen. Deshalb kann der neoliberale Institutionalismus als Erklärungsansatz für das Zustandekommen des Basler Akkords herangezogen werden.

Eine koordinierende Rolle beim Aushandlungsverfahren übernahm der Basler Bankenausschuss. Man kann dieses Gremium durchaus als eine transgouvernementale Vereinigung von Finanzexperten ansehen; wobei sie aber eben zu einem Teil auch der Bankenwelt zugehörig sind. Und selbst wenn sie reine Regierungsvertreter wären, hätten sie allein eine Einigung nicht zustande gebracht. Selbst bei einer in ihrer technischen Kompliziertheit kaum noch zu überbietenden Sachfrage wie dem Basler Akkord hat sich gezeigt, dass nationalstaatliche Interessen und aus ihnen hervorgehender politischer Druck den Aushandlungsprozess beeinflussen. Ein unabhängig agierendes Netzwerk von Finanzexperten wie es der Transgouvernementalismus verlangt, war demnach nicht für diesen Regulierungserfolg verantwortlich. NGOs im eigentlichen Sinn haben keinen Beitrag zu dieser Vereinbarung geleistet. Es haben sich aber einzelne Banken, die man ja auch als Nichtregierungsakteure bezeichnen kann, konstruktiv an einer Lösungsfindung beteiligt. Für die Regulierer war es wichtig, diese als direkt Betroffene mit einzubeziehen. Einmal sind sie in der Lage, Sachfragen und technische Details in die Verhandlungen einzubringen. Zum anderen ist es für den Implementationsprozess förderlich, wenn diejenigen, welche die Vorgaben umsetzen sollen, von Anfang an aktiv beteiligt werden. Diese Leistungen können aber nur ergänzenden Charakter haben. Die Annahme des New Medievalism, nichtstaatliche Akteure könnten eigenständig Governance-Aufgaben wahrnehmen, hat sich im vorliegenden Fall nicht bestätigt. Da eine hegemoniale Gruppe zusammen mit Marktakteuren eine

⁸¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs04A.pdf> am 12.06.2004

⁸² *The Economist*, A survey of international Banking: Bothersome Basel, 17.04.2004, S. 5 - 8

institutionelle Lösung gefunden hat, entspricht dieser Regelungsmechanismus einer locker vernetzten Governance-Struktur.

Regimewandel vom GATT zur WTO

Nach dem Ende des 2. Weltkrieges konnte mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) erstmals ein institutioneller Rahmen zur Einhegung der immer wieder virulenten Auseinandersetzung zwischen Freihandel und Protektionismus installiert werden. Das GATT war ebenso wie die Bretton-Woods-Zwillinge IWF und Weltbank eine hegemoniale Gründung der USA.⁸³ Die Philosophie des GATT war dabei eindeutig der liberalen Theorie und dem von ihr vertretenen Freihandelspostulat verpflichtet. Als Tribut an die real existierende Handelswelt wich man jedoch durch eine Reihe von Ausnahmeregelungen vom Ziel des uneingeschränkten Freihandels ein Stück weit ab, um den Nationalstaaten die Möglichkeit zu einer zumindest im Ansatz eigenständigen Konjunktur- und Wachstumspolitik zu bieten.⁸⁴ Es entstand eine Form von „*embedded liberalism*“, mit dem Ziel, das Realisierbare in einer von politischen Notwendigkeiten geprägten Staatenwelt zu erreichen. Es war klar, dass eine Wiederholung der Abwärtsspiralen der Zwischenkriegszeit nur durch die Prinzipien Reziprozität und Nicht-Diskriminierung verhindert werden konnten. Noch in der Kriegszeit begannen die USA bilaterale Verträge zum Abbau von Zollschränken abzuschließen. Nach positiven Erfahrungen mit diesem Verfahren versuchten sie dann, diese Übereinkünfte schrittweise in einen multilateralen Rahmen zu überführen, welcher diese Prinzipien promoten sollte. Die ursprünglich geplante International Trade Organization (ITO) scheiterte indes am Widerstand des US-Senats, der die von den Entwicklungsländern geforderten Ausnahmen nicht hinnehmen wollte. In der Folge wurde das 1947 unterzeichnete und 1948 in Kraft getretene GATT zu einer Art dauerhaftem Provisorium.

Die Logik hinter dem GATT war so simpel wie erfolgreich: „Tariffs were to be lowered in reciprocal and mutually advantageous agreements, and the reduced tariffs would then extended to all member countries through the non-discrimination principle.“⁸⁵ *Grosso modo* kann das GATT als eine Erfolgsstory bezeichnet werden. In acht Handelsrunden konnten die Zölle für die meisten Güter beträchtlich gesenkt werden. Damit gingen ein sprunghaftes Wachstum des Welthandels sowie ein unübersehbarer Wohlstandszuwachs bei den beteiligten Ländern einher. Dennoch hatte das GATT eine Reihe von ernsthaften Limitationen: Im Gegensatz zur ursprünglich anvisierten ITO war das GATT eher ein Verhandlungsforum als eine Autorität zur Regelsetzung. Ihm fehlten die Instrumente um Verstöße gegen die Grundprinzipien durchzusetzen. Dieses Defizit wurde in dem Maße zum Problem, wie an Stelle der sukzessive abgesenkten direkten Zölle, nicht-tarifäre Handelshemmnisse etabliert wurden.⁸⁶ Außerdem umfasste das GATT nur industriell gefertigte Güter; Landwirtschaft, geistiges Eigentum, Dienstleistungen sowie ausländische Direktinvestitionen waren nicht mit in das Regelwerk einbezogen. Da vor allem letztere Wachstumsbranchen waren, wuchs seit Mitte der 80er Jahre die Kritik am GATT. Es konnte den Erfordernissen einer durch Globalisierungstendenzen zunehmend integrierten Weltwirtschaft nicht länger gerecht werden. Dem Welthandelsregime blieb damit nur die Wahl zwischen einer Weiterentwicklung oder dem eigenen Niedergang.⁸⁷

Auf massivem amerikanischen Druck hin wurde 1986 in Punta del Este, Uruguay, die sogenannte Uruguay-Runde eröffnet. Das wichtigste Ergebnis dieser Runde war die Kreation

⁸³ Thomas W. Zeiler, *Free Trade, Free World: The Advent of the GATT*, Chapel Hill, University of North Carolina Press 1999, S. 89ff.

⁸⁴ Reinhard Rode, Regimewandel vom GATT zur WTO, in: Martin Klein/Werner Meng/Reinhard Rode (Hrsg.), *Die Neue Welthandelsordnung der WTO*, Amsterdam 1998, S. 3

⁸⁵ Kyle Bogwell/Robert W. Staiger, *The Economics of the World Trading System*, Massachusetts 2002, S. 46

⁸⁶ Ebd., S. 47

⁸⁷ Rode a.a.O. (Anm. 84), S. 5

der World Trade Organization (WTO). Das Abkommen wurde am 15.4.1994 in Marrakesch unterzeichnet und trat am 1.1.1995 in Kraft. Die WTO besitzt einen dreigliedrigen Aufbau. Neben dem modifiziertem GATT bilden das General Agreement on Trade in Services (GATS) und das Abkommen über Trade-related Intellectual Property Rights (TRIPS) die Pfeiler der Organisationsstruktur. Damit wurden die Bereiche Dienstleistungen und geistiges Eigentum in die Welthandelsordnung einbezogen. Auch wurde der Apparat von 400 auf 500 Mitarbeiter aufgestockt. Wie sind nun die Veränderungen im Zuge des Regimewandels zu beurteilen? Trotz einiger Defizite, bei den durch notorischen Protektionismus geprägten Sparten Textilien und Landwirtschaft, hat die WTO eindeutig eine Stärkung erfahren. Sie umfasst einen breiteren Aufgabenkatalog und besitzt nun ein einzelnes und *kohärentes* Set von Institutionen und Regeln. Seine Vorschriften gelten für mehr Länder, und die WTO kann diese auch besser durchsetzen. „Taken together, these characteristics give the WTO an international standing and influence that the GATT never attained.“⁸⁸ Insbesondere durch das neue Streitschlichtungsverfahren konnte die WTO ihre Glaubwürdigkeit bei der Durchsetzung ihrer Regeln deutlich erhöhen. Die im GATT noch übliche Blockademöglichkeit wurde abgeschafft, auch setzt das neue Verfahren eine *deadline*, bis zu welcher die einzelnen Etappen zum Abschluss zu kommen haben. Man kann sogar soweit gehen und der WTO im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens zumindest im Ansatz supranationale Befugnisse attestieren.⁸⁹

Nur im Ansatz, weil natürlich auch die WTO nicht im politikfreien Raum agiert und die unterschiedlichen Machtressourcen der Staaten immer noch zu Buche schlagen. Der eigentliche Grund für den Erfolg der WTO liegt denn auch weniger in der Stärke ihrer Bürokratie, sondern in dem Vermögen, einen Ausgleich zwischen Recht und Macht zu schaffen. In diesem Zusammenhang hat Danko *Knothe* in einer Studie über Machtmechanismen in internationalen Institutionen auf Grundlage eines konstruktivistisch-reflexiven Machtbegriffs überzeugend dargelegt, dass trotz formal gleicher Partizipationschancen, diejenigen Akteure größere Einflussmöglichkeiten besitzen, die in der Perzeption der anderen noch über glaubhafte außerinstitutionelle Alternativen der Interessendurchsetzung, mithin über *Optionsmacht* verfügen.⁹⁰ Dies führt dazu, dass immer auch nationalstaatliche Interessenlagen auf den Kooperationsprozess in internationalen Institutionen durchschlagen. Der künstliche Antagonismus zwischen den Konzeptionen *rules-based* vs. *power-based* geht deshalb an der Realität vorbei. Eine rein legalistische WTO liefe Gefahr, dass die kleinen Handelsländer versuchen würden, die großen zu majorisieren, was diese, mit einer zunehmenden Vernachlässigung quittieren würden.⁹¹

Selbst mit einem gestärkten Welthandelsregime bleiben die Handelsrunden zur weiteren Liberalisierung des Welthandels ein diffiziles Geschäft. Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún, welche eine wichtige Etappe der Doha-Runde hatte werden sollen, wird befürchtet, dass mit diesem neuerlichen Fehlschlag nach dem Fiasco von Seattle, der Abschluss der Runde in unerreichbare Ferne gerückt sei. Diese Furcht ist zum großen Teil unbegründet, denn erstens ist der Vergleich mit Seattle unzutreffend, und zweitens war das Scheitern das Resultat von (wohl temporären) strategischen Fehlern, Fehlwahrnehmungen und unrealistischen Verhandlungspositionen der Hauptakteure (USA, EU, G-22).⁹² Diese Negativerfahrung wird dazu führen, dass die Akteure, von denen keiner ein Interesse an einem Scheitern haben kann, ihre Positionen neu justieren werden. Auch die Uruguay-Runde

⁸⁸ John *Croome*, Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round, Genf 1999, S. 337

⁸⁹ Sylvia *Ostry*, The WTO and international governance, in: Klaus Günter *Deutsch*/Bernhard *Speyer* (Hrsg.), The World Trade Organization Millenium Round: Free Trade in the Twenty-first Century, London 2001, S. 286

⁹⁰ Danko *Knothe*, Macht, Machtperzeption und die Grundlagen gruppenhegemonialer Governance in internationalen Institutionen, Hallenser IB-Papier 1/2005, in: <http://www.politik.uni-halle.de/rode> am 17.05.2005

⁹¹ Robert O. *Keohane*/Joseph S. *Nye*, The club model of multilateral cooperation and problems of democratic legitimacy, in: Robert O. *Keohane*, Power and Governance in a Partially Globalized World, London 2002, S. 226

⁹² Jagdish *Bhagwati*, Don't Cry for Cancún, in: *Foreign Affairs*, 83, 2004, 1, S. 57ff.

war, was gern vergessen wird, von etlichen Misserfolgen begleitet. Es sieht so aus, als bräuchte der Aushandlungsprozess von Zeit zu Zeit Rückschläge mit letztlich *katalytischer* Wirkung.⁹³ Der mittlerweile erreichte Erfolg bei der Verabschiedung eines Rahmenabkommens zum Abbau von Agrarsubventionen scheint diese Annahme zu bestätigen.⁹⁴ Der Widerspruch zwischen Freihandel und Protektionismus läßt sich nicht entgültig aufheben, er kann nur entschärft werden.

Dabei scheint klar, dass die WTO der einzige Rahmen bleibt, in dem eine Abschwächung von Handelsauseinandersetzungen denkbar ist. Zudem hat sich gezeigt, dass Regime wandlungsfähig sind. Dies ist eine wichtige Forderung des neoliberalen Institutionalismus. Von einem Ersatzregime konnte sich die WTO zu einer internationalen Organisation mit quasi universaler Mitgliedschaft weiterentwickeln. Auch wenn die WTO formal nach dem „one-state-one-vote“-Prinzip funktioniert, darf nicht übersehen werden, dass nach wie vor die großen Handelsstaaten den Ton angeben und im Zweifelsfall uni- oder bilateral agieren. So haben die USA den Regimewandel maßgeblich vorangetrieben. Hierin muss aber kein Widerspruch zum institutionellen Ansatz gesehen werden, denn auch sie sind auf Stabilität sichernde institutionelle Arrangements angewiesen. Und die Tendenz geht, zumindest was die WTO anbelangt, zu Lasten ihrer Einflussmöglichkeiten: Durch die Regimestärkung konnte die WTO ihr Eigengewicht erhöhen und ist nun besser in der Lage, die Führungsgruppe einzuhegen und zu kontrollieren. Damit wird eindeutig eine positive Governanceleistung erbracht. Demgegenüber konnte kein positiver Beitrag von NGOs zur Stabilisierung der Welthandelsbeziehungen festgestellt werden. Ganz im Gegenteil, wenn sie nicht gleich danach trachten, die Verhandlungstreffen zum Abbruch zu bringen, versuchen sie wissentlich oder nicht mit dem Einbezug von kontroversen Fragen wie Arbeitsstandards und Umweltschutz die Effektivität der WTO zu unterminieren. Sie geben damit der Protektionistenfraktion Argumente an die Hand und unterstützen deren Bemühungen. Wenn davon die Rede ist, dass NGOs in die Governance-Struktur einbezogen werden müssen, geht es hier wohl nur darum, präventiv möglichen Störaktionen entgegenzuwirken. Ob sich lernfähige NGOs, die z. B. durch Expertise zur Ordnung des Welthandels beitragen können, herausbilden werden, muss abgewartet werden. Trotz der Tatsache, dass die Nationalstaaten bedingt durch einen damals weit verbreiteten Liberalisierungsimpetus wesentlich zum Erfolg der Uruguay-Runde beigetragen haben, gab es keine eigenständigen Ordnungsversuche zwischen den einzelnen Handelsressorts im Sinne des Transgouvernementalismus. Allenfalls haben sie Anstrengungen zur Koordinierung des Verhandlungsprozesses unternommen. Abstimmungen zwischen den Handelsministerien dürften alltäglich sein, dass sie aber die Fähigkeit zur Überwindung von protektionistischen Interessen besitzen, kann als unwahrscheinlich gelten. Der neoliberale Institutionalismus ist deshalb der für dieses Fallbeispiel erklärungs mächtige Ansatz. Auf Grund der zwar noch vorhandenen, aber dennoch abnehmenden Regelungskompetenz der Staaten, entspricht der dargestellte Ordnungsmechanismus in idealtypischer Weise dem Modell einer locker vernetzten Weltwirtschaftsregierung.

Das Kyoto-Protokoll

Die wohl größte Virulenz der unter Punkt 3 genannten Umweltprobleme dürfte der zusätzliche Treibhauseffekt besitzen. Eine Vielzahl von Wechselwirkungen erzeugend, steht seine Eindämmung an der Spitze der internationalen umweltpolitischen Agenda. Im Gegensatz zum natürlichen Treibhauseffekt, verursacht der zusätzliche Treibhauseffekt Temperaturerhöhungen, deren Folgen kaum abzuschätzen sind. Die Ursache hierfür ist die

⁹³ Patrick Cronin, The Doha Round: Prospects for the Rules-based Trading System, in: Roe C. Goddard/Patrick Cronin/Kishore C. Dash (Hrsg.), International political economy: state-market relations in a changing global order, Boulder 2003, S. 287

⁹⁴ *The Economist*, Now harvest it, 07.08.2004, S. 59 - 60

Zunahme der Treibhausgase Kohlendioxid, Methan, Distickstoffoxid, Ozon sowie die synthetisch hergestellten Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW).⁹⁵ Diese Zunahme resultiert aus dem Verfeuern fossiler Brennstoffe, dem erhöhten Nassreisanbau, der Großviehhaltung, vermehrten Schadstoffausstoß sowie der von der chemischen Industrie freigesetzten synthetischen Gase. Trotz der Schwierigkeit, alle Einflussfaktoren angemessen interpretieren zu können, geht das Klimaexpertengremium IPCC (Inter Governmental Panel on Climate Change) davon aus, dass bei gleich bleibender Freisetzung von Treibhausgasen in den nächsten hundert Jahren eine Erwärmung der erdnahen Luftschichten von 1,4 bis 5,8 Grad Celsius zu erwarten ist.⁹⁶ Eine der Folgen wäre die Erhöhung des Meeresspiegels. Bis zum Jahre 2100 kann dabei von einem Anstieg zwischen 9 - 88 cm ausgegangen werden, der die Überflutung ganzer Regionen nach sich ziehen würde. Ferner wäre ein Rückgang der Gletscher, eine Zunahme von Unwettern und ein verstärktes Artensterben zu befürchten. Nicht zuletzt stünde eine Ausbreitung von Tropenkrankheiten wie Malaria bevor.

Im Dezember 1997 wurde im japanischen Kyoto ein Treffen abgehalten, bei welchem sich die Mitglieder der 1992 in Rio im Rahmen der Welt-Umweltkonferenz unterzeichneten Klimaschutzkonvention das Ziel setzten, konkrete Verpflichtungen zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen auszuhandeln. Im Schlussprotokoll⁹⁷ wurde vereinbart, dass die Industrie- und Transformationsländer (Annex I) ihren Ausstoß von Treibhausgasen bis 2012 um 5,2% verringern. Im Einzelnen sollen die EU-Staaten 8%, die USA 7% und Japan 6% ihrer Emissionen im Vergleich zum Referenzjahr 1990 senken. Russland soll seinen Stand von 1990 halten. Die Entwicklungsländer wurden zu keinen Senkungen verpflichtet. Die Industrieländer können Reduktionen dabei auch über den Weg der *Joint Implementation*, d.h. durch Investitionen in Vermeidungsaktivitäten anderer Länder oder den Kauf von Emissionsrechten erbringen.⁹⁸ Bevor der Vertrag schließlich am 16. Februar 2005 in Kraft treten konnte, mussten ihn zum einen 55 Staaten unterzeichnet haben. Zum anderen mussten diese 55 Staaten 55% der Emissionen, welche die Industriestaaten 1990 erzeugt haben, abdecken.⁹⁹ Während die erste Bedingung relativ zügig erfüllt wurde, war die zweite von der Unterzeichnung der USA und Russland abhängig, die 36% bzw. 17% der betreffenden Emissionen verursacht haben. Die USA hatten sich von Anfang an klar gegen eine Ratifizierung ausgesprochen, Russland fuhr lange Zeit eine Hinhaltetaktik und hat sich seine Zusage durch „Kompensationsleistungen“ abkaufen lassen. Wie ist nun die bisherige Entwicklung zu beurteilen? Statt einer Verringerung haben die Jahre zwischen 1990 - 2000 eine Erhöhung der Emissionen um 8% erbracht. Dabei lagen die OECD-Länder mit einem Wachstum von 11 Prozent über dem weltweiten Durchschnitt. „Spitzenreiter“ sind die Länder Asiens (ohne Japan und China) und Lateinamerikas mit einer Zunahme von 60% bzw. 39%. Von den Industrieländern lagen die USA 14,2%, Australien 18,2%, Kanada 19,6% und Japan 11, 2% über den Emissionen von 1990. Dagegen konnte die EU eine Verringerung ihrer Emissionen um 2,2% erreichen.

Es ist davon auszugehen, dass trotz der Ratifizierung bis zum Jahr 2010 ein weiteres Wachstum von weit über 10% zu verzeichnen sein wird. Hintergrund für den mühsamen Fortgang ist die kaum zu bewerkstelligende Konsensbildung zwischen Staaten deren Interessenlagen sich deutlich widersprechen. Im Prinzip stehen sich sechs verschiedene Ländergruppen gegenüber: die EU und ihre Mitgliedsstaaten, die anderen Industriestaaten mit den USA und

⁹⁵ Siehe das Stichwort „Charakteristika und Emissionen der Treibhausgase“ in der Datenbank des Bundesumweltamtes; <http://www.env-it.de/umweltdaten/jsp/dispatcher?event=WELCOME> am 01.06. 2004

⁹⁶ *Intergovernmental Panel on Climate Change*, Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Technical Summary); <http://www.ipcc.ch/pub/wg2TARtechsum.pdf> am 01.06.2004

⁹⁷ <http://unfccc.int/ressource/docs/convkp/kpeng.html> am 07.06.2004

⁹⁸ Friedemann Müller, Kyoto-Protokoll ohne USA – wie weiter?, SWP – Studie, S. 8; http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=158 am 15.06.2004

⁹⁹ Friedemann Müller, Rückenwind für die Klimapolitik, SWP-Aktuell 55; http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1110 am 15.03.2005

Japan an der Spitze, Russland und die Transformationsländer, die OPEC-Länder, ein Bündnis kleiner Inselstaaten sowie eine heterogene Gruppe von Entwicklungsländern.¹⁰⁰ Angesichts dieser Konstellationen grenzt es fast an ein Wunder, dass es seinerzeit überhaupt zu einer formalen Einigung gekommen ist. Dafür waren mehrere Faktoren verantwortlich.¹⁰¹ Einmal war Japan als Gastgeber im Interesse der Gewinnung von internationalem Prestige daran gelegen, die Verhandlungen zu einem positiven Abschluss zu bringen. Entsprechend engagiert ging man im Vorfeld der Konferenz daran, einen Interessenausgleich zwischen den Schlüsselakteuren zu schaffen. Auf der Konferenz hielt sich Japan eher zurück, was allerdings kaum ein Problem war, da diese mit dem Argentinier *Estrada* einen besonders eifrigen Vorsitzenden besaß, der sich auch aktiv in die Verhandlungen einschaltete. Noch wichtiger war aber eine gewisse Eigendynamik, die sich durch die Unterteilung der Delegationen in verschiedene Arbeitsgruppen entfalten konnte. Verstärkt wurde die bei internationalen Konferenzen durchaus bekannte Eigendynamik durch den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien. Letzte Unstimmigkeiten konnten schließlich durch eine Strategie der „Verhandlung durch Erschöpfung“ ausgeräumt werden.

Last but not least haben NGOs mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln versucht, den Prozess voranzutreiben.¹⁰² Auch bei den internationalen Klimakonferenzen kommen die klassischen Instrumente, Lobby- und Monitoringaktivitäten, Öffentlichkeitsarbeit und Protestaktionen zur Anwendung.¹⁰³ Konkret konzentrierte sich der Versuch der Einflussnahme auf die nationalen Delegationen. Dies geschah einmal über Hintergrundgespräche aber auch durch die Abgabe von öffentlichen Statements. Zudem lancierten die NGOs während der Verhandlungen Positionspapiere mit ausführlichen Empfehlungen. Ferner veröffentlichte das *Climate Action Network* (CAN), ein Zusammenschluss verschiedener Umweltverbände, täglich eine Publikation, das ECO-Magazin. Hier wurden die Positionen der einzelnen Akteure sowie Details des Verhandlungsprotokolls publik gemacht. Um die hochkomplexen Verhandlungen der Öffentlichkeit näher zu bringen, wanden sich die NGOs an die Medien und informierten diese mit Hilfe von Informationsblättern und Diskussionsveranstaltungen. Dabei identifizierten sie aus ihrer Sicht die Förderer und Bremser. Letztere sollten dann öffentlich an den Pranger gestellt werden. All dies geschah auch im Netz durch eine entsprechende Plattform.¹⁰⁴ Abgerundet wurden diese Anstrengungen durch Protestaktionen. Diese Aktionen umfassten das Veranstellen von Demonstrationen, das Verteilen von Flugblättern u.ä.

Im Hinblick auf den gesamten Kyoto-Prozess muss konstatiert werden, dass trotz aller Anstrengungen das Resultat bisher eindeutig unbefriedigend, wenn nicht gar ernüchternd ist. Der Hauptfehler ist wohl in dem Versuch zu sehen, ein Langzeitproblem mit kurzfristigen Maßnahmen regeln zu wollen. Thomas *Schelling* weist mit Recht darauf hin, dass der kurzfristige Fokus des Kyoto-Protokolls den Blick auf die Bedeutung von Forschung und der Entwicklung von Technologien mit deren Hilfe eine umfassende Reduktion später in diesem Jahrhundert möglich wäre, verstellt.¹⁰⁵

Als größtes Problem erweist sich die Unsicherheit über den tolerablen Höchstausstoß von CO₂. Die Schätzungen reichen für die nächsten hundert Jahre von 500 Mrd. bis 2000 Mrd. Tonnen. In Folge dieser Unsicherheit wird jedes Regime nach einem rigiden Rationierungsschema Gegenstand permanenter Nachverhandlungen sein. Weder ihre Souveränität verteidigende Länder wie die USA noch um ihre Entwicklungschancen besorgte

¹⁰⁰ Sebastian *Oberthür*/Hermann E. *Ott*, Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Opladen 2000, S. 39 - 58

¹⁰¹ Ebd., S. 115 - 132

¹⁰² Ebd., S. 59f.

¹⁰³ Ingo *Take*, NGOs im Wandel, Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett, Wiesbaden 2002, S. 137ff.

¹⁰⁴ <http://www.globalclimate.org>

¹⁰⁵ Thomas C. *Schelling*, What Makes Greenhouse Sense? Time to Rethink the Kyoto Protocol, in: *Foreign Affairs* 81, 2002, 3, S. 4

Länder wie Indien und China werden sich in ein mit harten Sanktionsmöglichkeiten ausgestattetes Regime einbinden lassen. Wobei insbesondere die Letzteren, da sie die mit Abstand höchsten Zuwachsraten verzeichnen, eingebunden werden müssten. Hinzu kommt, dass für den angedachten Handel mit Emissionsrechten Länder wie Russland mit unsinnig hohen Kontingenten ausgestattet wurden. Staaten, die nicht an einer Verringerung ihrer Emissionen interessiert sind, wird so ein Markt geboten, auf welchem sie billig ihren Zusagen nachkommen können. Dieses Verfahren zur Produktion von „hot air“ führt die eigentliche Intention des Protokolls *ad absurdum*.¹⁰⁶

Schelling empfiehlt denn auch für den Regimebildungsprozess einen äußerst langen Zeitrahmen ähnlich wie bei den Kooperationsbemühungen der Nachkriegszeit von Marshall-Plan über NATO-Gründung bis hin zur Gründung der WTO zu veranschlagen. Ähnlich argumentiert auch *John Browne*. Er geht davon aus, dass der Kyoto-Ansatz nur ein erster Versuch zur Lösung eines Jahrhundertproblems sein kann. Als kurzfristige Maßnahmen müssten zunächst die Effizienz der Energiesysteme verbessert und die Anstrengungen zur Erforschung des Klimawandels erhöht werden. Dabei widerspricht er dem gängigen Vorurteil, wonach Energieeinsparungen automatisch einen Wettbewerbsnachteil nach sich zögen. Eher generieren diese eine Dividende, was dafür spricht, dass der Problematik durchaus mit marktverträglichen Instrumenten begegnet werden kann.¹⁰⁷ Eine einzig auf Freiwilligkeit abzielende Strategie reicht freilich nicht. Die Politik muss Anreize für die Wirtschaft setzen, um diese in eine politisch gewünschte Richtung zu drängen. Die sinnvollste Möglichkeit dafür scheinen in der Tat Regime für Emissionshandel zu sein, allerdings nicht nach dem Vorbild des Kyoto-Protokolls. Von einer kurzfristigen Realisierung eines einzelnen, universellen Systems kann derweil nicht ausgegangen werden, es bedarf vielmehr eines gradualistischen Prozess, bei dem nationale und regionale Anstrengungen schrittweise einander angenähert und dann verschmolzen werden.

Bei dem Versuch, ein Regime zur Reduktion von Treibhausgasen zu schaffen, hat sich deutlich gezeigt, dass die Nationalstaaten keineswegs zu einer Residualkategorie im internationalen System degradiert wurden – gegen ihren Willen geschieht in der Klimapolitik nichts. Gezeigt hat sich aber auch, dass eine Lösung nur in einem institutionellen Umfeld denkbar ist. Der falsche Ansatz des Kyoto-Protokolls entwertet nicht die Perspektive einer Institution, welche diesen Bereich zu verregeln sucht. Dabei kann aber kaum von einer konzertierten Gründungsaktion ausgegangen werden. Eine Strategie der transgouvernementalen Kooperation reicht zur Entschärfung der Klimafrage nicht aus. Sie wäre nicht in der Lage, den Blick der Entscheidungsträger über die Ressortgrenzen hinaus zu schärfen. Die Auseinandersetzungen zwischen Ökologie und Ökonomie werden nicht nur zwischen den Staaten und Staatengruppen, sondern auch innerhalb der jeweiligen Kabinette ausgetragen. Die zu Tage getretenen Interessengegensätze müssen politisch bearbeitet werden. Die Vertreter der These von einem gestiegenen Einfluss von NGOs in der Weltpolitik versuchen diese häufig durch den Verweis auf umweltpolitische Entwicklungen zu untermauern. Auf das Beispiel Kyoto-Protokoll bezogen, lässt sich dies nur sehr eingeschränkt bestätigen. Es hat zwar fraglos eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit und damit auch der politischen Entscheidungsträger stattgefunden, sie scheint aber nur notwendige und nicht hinreichende Bedingung für konkrete Maßnahmen zu sein. Die Idee einer transnationalen Zivilgesellschaft geht von der völligen Kongruenz der Interessenlagen aller Individuen aus. Diese Vorstellung ist zumindest kurz- und mittelfristig unzutreffend. Für die Entwicklungsländer sind Umwelt gegenüber Entwicklungsfragen nachrangig. Die verschiedenen NGOs transportieren deshalb auch eher die postmaterialistischen Ambitionen des reichen Nordens als universal geltende Werte. Das konkrete Ausmaß der Gefahr und damit auch die Toleranzgrenze von Emissionen bleiben indes unklar. Auch die *Epistemic Communities* konnten hier keine Klärung

¹⁰⁶ Ebd., S. 6

¹⁰⁷ *John Browne*, *Beyond Kyoto*, in: *Foreign Affairs* 83, 2004, 4, S. 26ff.

herbeiführen. Einen substanziellen Einfluss können sie also nur dann ausüben, wenn sie eindeutige Analysen und Prognosen vorlegen können, was freilich in den wenigsten Fällen zu erwarten ist. Die Herausforderung der Reduktion von Treibhausgasen entbehrt somit vorerst einer adäquaten Lösungsstrategie, eine wirkliche Perspektive bietet aber nur der neoliberale Institutionalismus. Entgegen dem weitverbreiteten Optimismus haben gesellschaftliche Akteure bis dato den Staaten ihre Anordnungs-kompetenz noch nicht streitig machen können. Deshalb handelt es sich hier eher um eine hierarchisch vernetzte Governance-Struktur – eine Weiterentwicklung bleibt angesichts des Problemdrucks abzu-warten.

6. Fazit

Summa summarum bleiben die Nationalstaaten Zentrum und Ausgangspunkt von Global Governance-Strategien, für Versuche der Verregelung von grenzüberschreitenden Problemlagen. Dazu schaffen sie primär internationale Institutionen, die eine Regelsetzung auf internationaler Ebene zum Ziel haben. Diese bleiben im Wesentlichen den Direktiven der Nationalstaaten unterworfen. Macht und Konflikt bleiben zentrale Bestimmungsmomente in den internationalen Beziehungen. Da aber Kooperation grundsätzlich einen Verlust an Souveränität impliziert, entwickeln Institutionen ein Eigenleben, welches den Spielraum der Nationalstaaten einengt. Wobei der Manövrierraum einzelner Staaten je nach *Optionsmacht* durchaus unterschiedlich hoch ausfallen kann. Davon unbenommen wird mit einer sich fortsetzenden Globalisierung von Problemlagen und einem steigenden Bedarf von Kooperation der Spielraum von Nationalstaaten ab-, der von Institutionen weiter zunehmen. Vorerst jedoch bleibt das unter Punkt 3 kurz skizzierte Modell einer locker vernetzten Governance-Struktur, bei der die Staaten zwar nicht mehr formal anordnen können, eine egalitäre Anordnung aller Akteure dagegen nur normativen Charakter besitzt, insgesamt dasjenige mit der höchsten Realitätsnähe. In jedem Fall bleibt festzuhalten, dass die Staaten ihr Regelungsmonopol verloren haben.

Allerdings sollten deren Funktionsleistungen nicht vorschnell gering geschätzt werden. Auch internationale Institutionen nicht vor Dysfunktionen gefeit sind. Auch sie haben ihre *Performanz* unter Beweis zu stellen. Der Trend zur Gesellschaftswelt hingegen macht es notwendig auch die Gesellschaften in eine Ordnungsstruktur einzubeziehen. Hierfür scheinen NGOs ideal. Zur Gewinnung von Akzeptanz und zur Entlastung von staatlichem Handeln können sie wahlweise in den Governance-Prozess integriert werden. Dabei sind gleichwohl ihre Limitationen im Auge zu behalten. Sie können den Prozess nur flankieren, ihn aber nicht eigenverantwortlich steuern. Dies gilt im selben Maße auch für Marktakteure. In wirtschaftlichen Fragen wird man nicht umhinkommen, sich ihrer Kooperationsbereitschaft und ihres Sachverstandes zu vergewissern. Substaatliche Verwaltungseinheiten werden in Zukunft verstärkt mit ihren Pendanten in anderen Ländern zusammenarbeiten. In den wenigsten Fällen werden aus diesen Anstrengungen eigenständige Governance-Strategien entstehen. Sie scheinen vielmehr im Vorfeld von Institutionsbildungen die Annäherungen zwischen den Nationalstaaten zu ermöglichen.