

# **Weltregieren ohne Regierung**

## *Was Global Governance erklären kann*

(von Michael Reder)

### **Global Governance als neues Forschungsparadigma**

Relationen in einer globalisierten Welt angemessen zu beschreiben ist heute eine der größten Herausforderungen. Immer wieder wurde Theorien entwickelt, die genau diese Relationalität sozialer Realität ignoriert haben. Wirklichkeit wurde als ein starres System von Einzelelementen beschrieben. Diese Theorien sind heute überholt, denn globalisierte Welt besteht offenkundig aus unterschiedlichsten Relationen. Deshalb ist es wichtig, diese auch theoretisch angemessen zu erfassen. Dies ist aber alles andere als einfach, denn Relationen als Beziehungen zwischen unterschiedlichen Akteuren sind nicht nur äußerst komplex, sondern verändern sich auch schnell.

Betrachtet man globale Realität, fällt zuerst auf, dass es neben den Nationalstaaten eine Vielzahl von Akteuren gibt, zwischen denen heute Beziehungen entstehen. Die UN als supranationale Organisationen ist genauso ein globaler Akteur wie weltweit agierende Unternehmen (TNU) oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Sie alle nehmen Stellung zu weltpolitischen Fragen und beeinflussen ökonomische, politische oder gesellschaftliche Beziehungen. Die UN startet mit Unternehmen und NGOs eine Initiative zum Schutz der Menschenrechte, den Global Compact. Auf Weltkonferenzen, wie beispielsweise in Johannesburg, kommen Regierungen, internationale Institutionen, Zivilgesellschaft und Medien zusammen, um darüber zu diskutieren, welche Rolle Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Welt spielen kann und muss. All diese Entwicklungen hängen auf unterschiedliche Weise miteinander zusammen. Beziehungen verdichten sich zu einem globalen Strukturgeflecht. Eine eindeutige Beschreibung dieses globalen Geschehens ist allerdings nur noch schwer möglich. Aber noch mehr: Denn dieses Strukturgeflecht kann auch kaum zielgerichtet gesteuert werden. Das traditionelle Konzept des Regierens kommt bei der Frage nach der Steuerung der Weltgesellschaft an seine Grenzen. Genau auf diese Einsicht reagiert das Global Governance Konzept.

Global Governance ist heute in Theorie und Praxis zu einem neuen Paradigma geworden, das sich der Beschreibung von Relationen im globalen Strukturgeflecht stellen will. Global Governance Theorien versuchen dabei, eine Beschreibung globaler Beziehungen und daraus entstehender Strukturen zu liefern. Verschiedene Disziplinen – wie Soziologie, Politologie, Soziologie, Ökonomie oder Philosophie – beschreiben und interpretieren globale Strukturen. In einem zweiten Schritt wird danach gefragt, ob und gegebenenfalls wie dieses Strukturgeflecht gesteuert werden kann. Dabei wird ein neues Steuerungsverständnis entwickelt, das sich absetzt von dem nationalgesellschaftlichen Konzept des Regierens und stärker auf ein dynamisches wechselseitiges Beeinflussen abstellt. ‚Governance without Government‘ wurde zur zentralen Botschaft des neu entstandenen Paradigmas.

Was aber bedeutet genau ‚Governance‘? Geben Global Governance Theorien überzeugende Antworten auf die Frage, wie globale Strukturen beschrieben und sie in Zukunft gesteuert werden können? Ist Global Governance nur ein Modewort ohne Inhalt oder tatsächlich ein erfolgsversprechender Ansatz zukünftigen Regierens? Um diese Fragen zu beantworten muss danach gefragt werden, was die zentralen Aussagen der Global Governance Theorien sind. Nur eine Analyse dieser Theorien kann eine umfassende Antwort auf die Frage geben, wie plausibel und zukunftsweisend das Global Governance Paradigma ist.

## **Was sind globale Akteure?**

Die erste Aufgabe der Global Governance Theorien besteht darin, die Vielzahl globaler Akteure, die miteinander in Beziehungen stehen, zu beschreiben. Angefangen von traditionellen Akteuren, wie Nationalstaaten oder internationalen Organisationen, gibt es heute viele andere wichtige Akteure, die globale Strukturen beeinflussen – oft auf informellen Wegen. Global Governance Ansätze betonen, dass Nationalstaaten nicht mehr die alleinigen globalen Akteure sind. Sicherlich sind sie nach wie vor wichtige Akteure und bestimmen politische Prozesse. Aber globales Strukturgeflecht ist komplexer geworden und darf bei der Betrachtung nicht hierauf reduziert werden.

Will man diese Einsicht ernst nehmen, muss ein Theoriemodell entwickelt werden, das dieser neuen Situation entspricht. Dafür kann ein Blick auf die Philosophie hilfreich sein. Die Ontologie als eine philosophische Basisdisziplin erklärt, wer die ‚Seienden‘ der Welt sind und wie man sie beschreiben kann. Die Philosophie hat immer wieder darauf hingewiesen, dass Seiende nicht als statisch isoliert, sondern in dynamischen Beziehungen zueinander stehend gedacht werden müssen. Analog dazu wird heute eine Global Governance Ontologie entwickelt, die diesem Relationendenken gerecht werden will.

James Rosenau ist ein US-amerikanischer Politologe und einer der wichtigsten Vertreter der Global Governance Theorie. Er entwickelt eine Global Governance Ontologie und hierfür ein neues Akteurverständnis, das die Unterschiedlichkeit und Veränderbarkeit der Akteure bedenkt. Die Grundeinheiten globaler Beziehungen nennt er „Autoritätssphären“. Als Akteure treten diese Sphären insofern auf, als sie Autorität in globalen Fragen beanspruchen und diese von anderen akzeptiert wird. Die Sphäre ist allerdings kein fester Bestandteil des Akteurs. Sie verändert sich ständig, insofern jeder globale Akteur Autorität hinsichtlich einer neuen Fragestellung beanspruchen kann. Die Sphären stehen dabei in vielfältigen Beziehungen zueinander. Das Olympische Komitee beansprucht in Fragen des Sports, aber auch der ökonomischen und politischen Aufwertung einer Region, alle vier Jahre eine Autorität. Die Weltbank beansprucht eine solche Autorität in entwicklungspolitischen Finanzierungsfragen. Deren Autoritäten sind – wie bei jeder Autoritätssphäre – abhängig von der Akzeptanz genügend großer oder wichtiger Personengruppen. Finden Akteure keine Autorität mehr, sind sie irrelevant. Die Autorität der Taliban ist mittlerweile zerfallen, wie groß die Autorität von Al-Qaida ist, bleibt abzuwarten.

Helmut Willke, Soziologe in Bielefeld, integriert systemtheoretische Einsichten in die Analyse der Weltgesellschaft. In einer ganz anderen Weise – weniger vom Akteur, sondern stärker von der Gesamtstruktur ausgehend – beschreibt er globale Beziehungen. Er betont, dass die einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme immer mehr aus den nationalstaatlichen Grenzen herauswachsen und auf globaler Ebene neue Einheiten bilden, die sogenannten Weltsysteme (z.B. Weltfinanzsystem oder Weltwissenschaftssystem). Diese Weltsysteme entstehen, weil alle Teile dieses Systems ‚dieselbe Sprache sprechen‘, sie also einen eigenen Kommunikationszusammenhang bilden. Einzelne Akteure agieren nicht mehr unabhängig voneinander, sondern schließen sich einer Kommunikation an und werden so Teil eines Weltsystems. Allerdings entsteht daraus keine einheitliche Weltgesellschaft. Die Weltsysteme bedingen sich zwar gegenseitig, aber sie gehen nicht in einer übergeordneten Welteinheit auf.

Sowohl das Konzept der Weltsysteme als auch das der Autoritätssphären ist umstritten: Vorherrschende Machtstrukturen würden ignoriert, und konkrete Akteure könnten mit diesem Modell nur sehr unscharf erfasst werden. Entscheidender Vorteil jedoch ist, dass die Vielzahl und Veränderbarkeit der Akteure im Mittelpunkt steht und sich damit neue Interpretationsmöglichkeiten eröffnen. Jedoch bleibt die Frage, wie Global Governance Theorien die Verhältnisse der Akteure bzw. Systeme untereinander beschreiben.

## **Wie werden globale Beziehungen interpretiert?**

Globale Beziehungen sind dynamisch und heterogen, so die Grundthese des Global Governance Paradigmas. Sogar scheinbar gegensätzliche Eigenschaften werden aus den Strukturen, die sich aus diesen Beziehungen entwickeln, herausgelesen. Gerade dies ist deren zentrales Kennzeichen. Zentrales Beispiel hierfür ist die Ambivalenz von Globalisierung und Lokalisierung. Einerseits differenzieren sich globale Strukturen immer weiter aus. Immer mehr Gruppierungen betonen auf der lokalen Ebene ihre Unabhängigkeit vom globalen Geschehen. Einflussphären werden dezentralisiert, die Welt zerfällt in kleine Einzelteile. Darunter fallen beispielsweise gesellschaftliche Auswirkungen der Individualisierung genauso wie religiöser Lokal-Fundamentalismus. Dieser Entwicklung steht eine Aggregationsbewegung komplementär gegenüber, die als Integration bezeichnet werden kann. Denn in der globalisierten Welt werden beispielsweise neue Gemeinsamkeiten identifiziert, Handeln vernetzt oder neue global agierende Organisationen gegründet. Zentrales Kennzeichen globaler Strukturen ist die wechselseitige Abhängigkeit dieser beiden Bewegungen.

Aus einer volkswirtschaftlich orientierten Sichtweise heraus betont Desai, der an der London School of Economics das Institute for Studies for Global Governance leitet, dass globale Beziehungen als ein organisches Gebilde interpretiert werden müssen. Globale Beziehungen sind für ihn dynamisch und können nicht in einem mechanischen Sinne als ein ‚Motorblock‘ interpretiert werden. Ein Organismus macht außerdem nicht immer zielgerichtete Entwicklungen, viel mehr gibt es konstruktive und destruktive Momente, die sich immer wieder überlappen und teilweise in Zyklen wiederholen. Auch scheinbar unerklärliche Entwicklungssprünge kann ein Organismus vollziehen.

Beide Überlegungen sind typisch für Global Governance Theorien. Sie betonen, dass globale Beziehungen letztlich nicht eindeutig beschrieben werden können. Damit kann die Theorie der Last unnötiger Idealisierungen enthoben werden. Globale Strukturen werden als ein komplexes Beziehungsgeflecht interpretiert, das sich dynamisch ständig neu reproduziert und in einem schöpferischen Sinne weiterentwickelt. Dies ist eine entscheidende Stärke der Global Governance Theorien. Damit ist gleichzeitig auch das Grundraster des Paradigmas skizziert. Wenn globales Geschehen nicht in ein eindeutiges Schema eingebunden werden kann, dann bleibt allerdings die zentrale Frage, wie diese Strukturen überhaupt gesteuert werden können. Global Governance Theorien beantworten diese Frage, indem sie erklären, was der Begriff ‚Governance‘ impliziert.

## **Was heißt ‚Governance‘?**

Der Begriff ‚Governance‘ betont eine Verabschiedung von der traditionellen, hierarchischen Steuerungsform. Deshalb ist von ‚Governance‘ und nicht ‚Government‘ die Rede. Was ‚Governance‘ genau heißt, zeigen die Umschreibungsversuche des Begriffs in der deutschen Sprache.

Franz Nuscheler, Direktor des Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg, hat das Global Governance Konzept in Deutschland in den wissenschaftlichen Diskurs eingebracht. Er argumentiert, dass ‚weltweite Regierung‘ keine angemessene Umschreibung des Begriffs ist. Dies würde die Einheitlichkeit der Welt und damit einen Weltstaat voraussetzen und unterstellen, dass die Welt eine sinnvolle politische Einheit ist. Diese ist für ihn ein zu stark normativ aufgeladenes Konstrukt, das nicht aus den empirischen Gegebenheiten herausgelesen werden kann. Ein Weltstaat wird von den Vertretern des Global Governance Paradigmas deshalb verworfen.

Global Governance wird auch mit ‚Weltordnungspolitik‘ umschrieben. Aber auch dieser Begriff ist zu statisch, denn er intendiert ein klares politisches Ziel: nämlich die Ordnung der Welt. Insbesondere in der deutschen Sprache impliziert der Begriff damit ein normativ gefülltes Steuerungsverständnis. Gerade dies aber will die Global Governance Theorie umgehen. Zudem läuft der Begriff ‚Weltordnungspolitik‘ Gefahr, fehlinterpretiert zu werden, weil nämlich damit im politischen Alltag oft ein hegemoniales Steuerungsverständnis einzelner Staaten verbunden wird. ‚Weltordnungspolitik‘

umschreibt deshalb nur annäherungsweise das, was ‚Global Governance‘ meint. Deshalb wird ‚Governance‘ am besten mit dem Begriff ‚Steuerung‘ im Sinne von wechselseitiger Beeinflussung umschrieben. Governance meint das komplexe Bündel unterschiedlichster Steuerungsformen sozialer Prozesse – von der lokalen bis zur globalen Ebene.

Wie kann nun eine solche globale Steuerung konkret aussehen? Der Global Compact ist ein praktisches Beispiel aktueller Governance-Formen. TNUs, NGOs und Gewerkschaften verpflichten sich in dieser Initiative der UN, Menschen- und Arbeitsrecht einzuhalten und Umweltschutz zu fördern. Durch gemeinsamen Dialog will die UN die Beteiligten zum Nachdenken über ihr eigenes globales Verhalten anregen und zur Einhaltung der genannten Grundprinzipien der UN verpflichten. Wettbewerb um ‚best practice‘ für die Unternehmen und Selbstverpflichtung ist das Ziel dieses Steuerungsmechanismus. Reflexion der globalen Auswirkungen des eigenen Verhaltens und eine daraus resultierende Selbstbeschränkung, ist hier der zentrale Stellhebel von Global Governance. Für Willke ist genau eine solche Reflexion das, was die Weltsysteme heute vernachlässigen und was sie wieder lernen müssen, um die anderen Weltsysteme in ihrer Existenz nicht zu bedrohen und das Weltganze nicht aufs Spiel zu setzen.

### **Chancen und Grenzen des Global Governance Paradigmas**

Ist Global Governance nun leere Worthülse oder erfolgversprechender Ansatz für zukünftiges Regieren? Euphorische Erwartungen werden sich sicherlich nicht erfüllen, das kann vorab festgehalten werden. Global Governance ist kein Rezept zur schnellen Lösung globaler Probleme. Das kann und will es nicht sein. Global Governance ist eine ‚grand theory‘, d.h. eine Theorie, die eine umfassende Perspektive auf das Gesamt globaler Akteure und Beziehungen eröffnen will. Die Philosophie hat schon immer darauf hingewiesen, dass konkrete politische Probleme nie nur durch ‚Teiltheorien‘ erfasst werden können, sondern dass es dazu immer auch grundlegende Theorien braucht, die das Ganze thematisieren. Natürlich kann man aus der Perspektive solcher Teiltheorien den Global Governance Theorien vorwerfen, dass sie einzelne Akteure (z.B. Religionsgemeinschaften) oder Perspektiven (z.B. die sozio-kulturelle) vernachlässigen. Dieser Vorwurf ist aber nur teilweise berechtigt. Denn das Global Governance Paradigma beansprucht nicht, eine umfassende inhaltliche Beschreibung aller Teile des globalen Strukturgeflechts zu sein. Es will vielmehr ein systematisches Raster sein, mit dem globalisierte Welt als Ganzes interpretiert werden kann. Die Stärken des Global Governance Paradigmas liegen daher weniger in der Entwicklung konkreter politischer Vorschläge. Was sie stark macht, ist ihr Potential, neue Sichtweisen auf das globale Strukturgeflecht zu erschließen und dabei Relationen hervorzuheben.

Auf zwei Gefahren, denen sich das Paradigma stellen muss, sei allerdings dennoch hingewiesen. Es fällt erstens auf, dass Global Governance für manche Autoren ein Analyseinstrument ist, für andere gleichzeitig normativ ausgerichtete Argumente beinhaltet. So lässt sich Willkes Forderung nach der Reflexion der Weltsysteme nur teilweise systemtheoretisch verstehen. Letztlich ist dies ein normatives Argument, das er aber nicht angemessen begründet. Die Sozialphilosophie könnte hier hilfreich sein, normative Argumente mit einer angemessenen Ethik zu begründen. Die Philosophie steht hier aber auch noch am Anfang, denn meistens waren auch ihre Begründungsverfahren auf Nationalgesellschaften ausgerichtet. Erst in jüngster Zeit ändert sich dies: Beispielsweise wird das Thema Gerechtigkeit von der National- auf die Weltgesellschaft übertragen. Wie Kriterien für eine gerechte Weltgesellschaft aussehen können, ist eine zentrale Frage der Übertragung der ‚Theorie der Gerechtigkeit‘ von John Rawls auf die globale Ebene. Dies könnte eine Anregungen für die Global Governance Theorien sein.

Eine zweite Gefahr ist die Unausgewogenheit zwischen theoretischer Reflexion und der Ausarbeitung konkreter politischer Lösungsvorschläge für globale Probleme. Jede Theorie über

soziale Realität ist nicht davor gefeit, politisch instrumentalisiert zu werden, so auch nicht die Global Governance Theorien. Deshalb ist auf eine klare Trennung der theoretischen und praktischen Ebene zu achten. Theoretische Ergebnisse können immer nur bedingt auf konkrete politische Fragen übertragen werden. Sie sind Hilfe für die Analyse und Anregung für die politische Praxis, sie ist aber selbst keine Politik. Die Möglichkeiten der Übertragbarkeit sind deshalb zu thematisieren und zu reflektieren.

Die Stärken des Global Governance Konzepts überwiegen die Schwächen jedoch bei weitem. Eine erste Stärke des Konzepts ist seine Vieldisziplinarität. In den Diskurs bringen unterschiedliche Disziplinen ihren Zugang zur globalisierten Welt ein und machen damit ihre Methoden für andere Disziplinen nutzbar. Von daher büßt der Global Governance Diskurs zwar seine Einheitlichkeit ein, aber die Vieldisziplinarität ist sehr bereichernd und für das Ziel der Theorie – eine umfassende Sichtweise auf globale Strukturen zu eröffnen – sehr positiv zu bewerten.

Die größte Stärke des Paradigmas liegt jedoch in der Hervorhebung dynamischer Relationen bei der Beschreibung globaler Strukturen. Mit dem Global Governance Paradigma können globale Akteure und Relationen plausibel beschrieben und interpretiert werden. Außerdem kann die Prozesshaftigkeit und Dynamik des Strukturgeflechts angemessen herausgearbeitet werden. Deshalb werden globale Strukturen nicht als hermetisch einheitlicher Block interpretiert. Dies entspricht den heutigen Erfahrungen von globaler Wirklichkeit. Und damit wird einem uralten Anliegen der Philosophie – nämlich Relationalität theoretisch angemessen zu fundieren – Rechnung getragen.

Außerdem kann mit dem Global Governance Paradigma betont werden, dass globale Strukturen nicht in einem technischen Sinne gesteuert werden können. Zwar haben manche Global Governance Ansätze auch einen Hang zu dieser Betrachtungsweise. In der Übersicht über das Gesamt der Modelle ist diese Kritik aber nicht berechtigt. Global Governance betont, dass globale Strukturen nicht wie ein Roboter technisch eindeutig gesteuert werden können. Ein Machbarkeitsdenken, das politisches oder rechtliches Handeln überschätzt, und das in der Philosophie des 20. Jahrhunderts von Husserl bis Rorty scharf kritisiert wurde, wird damit endgültig zurückgewiesen. Statt dessen steht das kreative Potential neuer Steuerungsmechanismen im Vordergrund. Dies entspricht globalisierter Realität. Es werden neue Organisationen wie beispielsweise die WTO gegründet, um globales Wirtschaften gemäß dem Governance Paradigma zu strukturieren, Organisationen wie die OSZE oder NGOs werden zur Konfliktprävention im formellen wie informellen Bereich eingesetzt und schließlich gründen sich neue Netzwerke, wie etwa transkulturelle Frauennetzwerke, die gemeinsam die Diskriminierung von Frauen weltweit abbauen wollen. Dies alles sind Strukturen sozialer Realität, die mit dem Global Governance Paradigma plausibel erklärt werden können. Die Betonung des Governance Modells als ein vielschichtiges, wechselseitiges Beeinflussen, hat also große Überzeugungskraft. Natürlich können Weltprobleme damit nicht eindeutig und schnell gelöst werden. Wer dies aber annimmt, übersieht, wo die Weltgesellschaft heute steht. Es braucht Zeit und Phantasie bis angemessene Governance Formen entwickelt und effektiv installiert sind. Genau dies ist die zentrale Aussage des Global Governance Paradigmas.