

Barbara Holland-Cunz

Politiktheoretische Überlegungen zu Global Governance

„Analytic habits die hard“, schreibt James N. Rosenau (1997: 18) in seiner hervorragenden Analyse des Governance-Konzepts „in a Turbulent World“. Das Beharrungsvermögen normalwissenschaftlichen Arbeitens, dies wissen wir spätestens seit Thomas S. Kuhn, ist enorm. Daß analytische Gewohnheiten nur schwer aussterben, gilt jedoch nicht nur für Theorie und Forschung der Internationalen Beziehungen, auf die Rosenaus kritisches Diktum zielt, es gilt ebenso für die aktuelle politische Theorie. Das gewohnte politiktheoretische Bild der Welt, das so schwer auszusterben scheint, ist das neuzeitliche Bild homogener Nationalstaaten, souverän demokratisch regiert, den universalistischen Gleichheitsrechten autonomer StaatsbürgerInnen verpflichtet und der Mehrheitsregel parlamentarisch-demokratischer Entscheidungsprozesse unterworfen. Alle drei paradigmatischen Ideale – souveräne Nationalstaatlichkeit, Gleichheitsuniversalismus und parlamentarischer Mehrheitsentscheid – prägen seit etwa einem halben Jahrtausend die politiktheoretischen Vorstellungen einer idealtypischen demokratischen Ordnung. Sie bilden die substantielle Basis des neuzeitlichen Weltbildes, das sich in derzeit über 180 kleine eigenständige Welten aufsplittert, die miteinander konflikthafte oder kooperative Bezüge eingehen und sich wechselseitig politische Legitimität unterstellen.

Doch alle drei normativen Paradigmen sind spätestens seit 1989 auf dem globalen Prüfstand. Als Willy Brandt nur zwei Monate nach dem Fall der Berliner Mauer bedeutende Frauen und Männer aus aller Welt nach Königswinter einlud, um über die Zukunft der Menschheit nachzudenken, war die „Commission on Global Governance“ mit einem ersten Schritt auf den Weg gebracht (vgl. Commission 1995: 359). Die neuen Perspektiven lauten: Transnationalität neben Nationalstaatlichkeit, differente Vielfalt neben universaler Gleichheit, neue neben den gewohnten Entscheidungsverfahren. In alle drei paradigmatischen Perspektiven geht das Konzept Governance in unterschiedlicher Weise ein; in allen drei Sichtweisen gilt es als wesentliche Chance, Defizite bisheriger Entscheidungsverfahren auszugleichen. In diesem emphatischen Sinne wird Governance als die adäquate transnationale

Ergänzung des nationalstaatlichen Government betrachtet, als die Chance, Differenz als Komplement zum Gleichheitsuniversalismus zu verankern und schließlich als Chance, inklusive, verhandlungsdemokratische Prozesse auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene zu institutionalisieren.

Erste Perspektive: Eine unübersichtliche Welt – Governance als Ordnungsprinzip

Spätestens seit 1989 also hat sich das Bild der Welt grundlegend verändert und es ist James Rosenaus Anliegen, ihr neu entstehendes Gesicht möglichst präzise und bildreich zu konturieren. Ausdrücklich wendet sich Rosenau (1997: 18ff.) gegen eine analytische Haltung, die die epochale Transformation mit Verweis auf frühere Epochen, auf nur graduelle Verschiebungen oder durch Überbetonung von Kontinuitäten negiert. Die überkommenen „analytic habits“ verstellen den notwendigen Blick auf Veränderung. Die Differenzen zwischen gestern und heute sind für Rosenau keine „differences in degree“, sondern wesentliche „differences in kind“. Rosenau (1997: 57f.) geht sogar so weit zu behaupten, daß wir erst heute die 1648 gestiftete Ordnung des Westfälischen Friedens verlassen, ein Argument, das auch schon David Held (1993: 27ff.) in seine innovativen Überlegungen zu einem neuen globalen Demokratiemodell integriert hatte.

Das Neue in der Welt liegt derzeit in struktureller Unübersichtlichkeit. Rosenau zufolge leben wir in einer „turbulent world“, in der die Grenzen zwischen nationalen und internationalen politischen Räumen und Fragen diffus und porös werden. Der dadurch entstehende umkämpfte Zwischen-Raum, den Rosenau in Anlehnung an die US-amerikanische Geschichte „the Frontier“ nennt, ist eine „terra incognita“, „an underorganized domain with fragile sources of legitimacy“, „in which background often becomes foreground, time becomes disjointed, nonlinear patterns predominate, organizations bifurcate, societies implode, regions unify, markets overlap ...“. Das neue Bild der Welt ist voller Widersprüche, Ambiguitäten, Unsicherheiten und entsprechenden Ängsten, Animositäten, Fragmentierungen und Vertrauensverlusten. Unsere Welt ist „racked by fragmentative tensions“, „clashes between the globalizing and localizing practices“, „intensifying of tensions“, „dynamism of fragmentation“, „continual fluctuations“, „mismatch“, „antagonism“, „severe social cleavages“, „disorder“, „hostility“ und immer wieder „uncertainty“ (vgl. Rosenau 1997: 6, 7, 119, 120, 122, 143, 99, 101, 102, 104, 11, 111, 121). Der Zustand der Welt, vor allem an ihren umkämpften Zwischen-Räumen abzulesen, ist offensichtlich beängstigend.

In dieser unsicheren Musterlosigkeit versucht Rosenau Muster aufzuspüren; er faßt sie mit dem Begriff „fragmentation“, einem etwas sperrigen, technizistischen Kompositum aus „fragmentation“ und „integration“, das

aber vielleicht gerade durch seine sprachliche Sperrigkeit – weit mehr als Rosenaus bildreiche, eloquente Beschreibungen – die Zerrissenheit und Widersprüchlichkeit der „turbulent world“ hervorhebt. Doch die neue Welt ist nicht ganz ohne neue Ordnung, versinkt nicht unwiderruflich in Turbulenzen und Chaos. Der primäre Mechanismus der Ordnung „over and across shifting, elusive, and often unrecognizable boundaries“ (Rosenau 1997: 8) in einer hochkomplexen Welt heißt: Global Governance, „... a summary term for highly complex and widely disparate activities that culminate in a modicum of worldwide coherence. The sum ... can be regarded as an emergent world order ...“ (Rosenau 1997: 10f.). Obgleich Rosenau (1997: 10) die Gleichsetzung von Governance mit Integration und Ordnung relativiert, könnte die Polarisierung kaum schärfer ausfallen: Hier die Welt, „incoherence“, „disorder“ (Rosenau 1997: 11), und dort Global Governance, „coherence“, „an emergent world order“ (ebd.). „... to assess the nature of governance along and across the domestic-foreign Frontier is to focus on powerful tensions, profound contradictions, and perplexing paradoxes. It is to search for order in disorder, for coherence in contradiction, and for continuity in change“ (Rosenau 1997: 144). Damit ist Governance für James Rosenau das hoffnungspendende Ordnungsprinzip in der beängstigenden Unordnung der Welt: „... it is to experience hope embedded in despair“ (ebd.).

Governance steht als summarisches Stichwort für eine große Variationsbreite politischer Steuerungsmechanismen, Verfahrensformen und Regelsysteme, die staatliche und nichtstaatliche AkteurInnen in gemeinsame Entscheidungsprozesse einbinden, die weder im traditionellen Verständnis als repräsentativ- noch als direktdemokratisch bezeichnet werden können. Die Zahl der heute in Governance-Prozesse integrierten AkteurInnen ist immens, die geographische Reichweite der Verhandlungsergebnisse hochgradig variabel, die Themen sind vielfältig, doch liegt der thematische Schwerpunkt gleichsam auf der Zukunftsfähigkeit des Planeten. Governance-Verfahren können hierarchisch oder nicht-hierarchisch strukturiert sein, Regierungen ein- oder ausschließen, lokal, regional, national oder transnational organisieren, *bottom-up* oder *top-down* entstehen, sich in höchst unterschiedlichen Stadien der Institutionalisierung befinden, staatlich, nicht-staatlich oder gemischt finanziert werden, informell, unorganisiert, ineffektiv, rudimentär und schwach oder formalisiert, gut organisiert und effektiv sein (vgl. Rosenau 1997: 146-161). Angesichts dieser Vielfalt der Formen ist es entscheidend, daß sich die beteiligten AkteurInnen den jeweiligen Verfahrensmechanismen – wenigstens halbwegs – verpflichtet fühlen; ohne „consensual foundations“ werden erzielte Interessensaushandlungen immer unwirksam sein (vgl. Rosenau 1997: 161f., 241). „Viewed on a global scale, governance is the sum of a myriad – literally millions – of control mechanisms driven by different histories, goals, structures, and processes“ (Rosenau 1997: 151). Doch gerade durch die Vielfalt der Formen und Themen ermöglicht Governance institutionelle und thematische Innovation in der „turbulent world“. Governance

ist eine Quelle der Imagination für neue institutionelle Arrangements und Prozeduren.

Angesichts dieser ungeordneten Vielfalt von Verfahren scheint die Ordnung der Welt durch Governance freilich wenig wahrscheinlich, das Konzept scheint selbst erst einmal Ordnung zu brauchen. Rosenau nimmt in der großen Variationsbreite jedoch einige ordnende Wertungen vor: Erfolgreiche Governance-Mechanismen entstehen eher von unten als von oben; ausführliche Verhandlungen über die Prozeduren und Regelsysteme erhöhen die Bindewirkung der zu treffenden Entscheidungen; die Entwicklung der Regelsysteme erfolgt häufig von nicht-institutionalisierten offenen zu hierarchisch-institutionellen Systemen; subnationale Governance-Systeme entstehen üblicherweise aus Frustration und „despair“, während transnationale Governance-Systeme häufig zukunfts- und hoffnungsorientiert sind (vgl. Rosenau 1997: 154, 242, 156, 158). Insbesondere partizipatorisch strukturierte *bottom-up*-Prozesse können mit der breiten Zustimmung der Betroffenen rechnen, „... they are self-organizing systems, steering arrangements that develop through the shared needs of groups ...“ (Rosenau 1997: 152). Als solche sind sie, zumal in einer „turbulent world“, demokratietheoretisch höchst bedeutsam, sichern sie doch die nicht-repressive Realisierung getroffener Entscheidungen, erhöhen dadurch Politikzufriedenheit und das Gefühl für Partizipationsmöglichkeiten. Da zwischen den Prozessen der Globalisierung und Regionalisierung die Steuerungsmacht des Nationalstaats zwar keineswegs zerrieben, aber doch eingeengt wird, ist gerade Demokratiezufriedenheit ein tatsächlich nicht zu unterschätzender politischer Wert. Soziale Bewegungen sind deshalb auch eine der wichtigsten Quellen für Governance-Prozesse (vgl. Rosenau 1997: 166).

Daß Governance als hoffnungsvolles Ordnungsprinzip in einer unübersichtlich gewordenen Welt erscheint, spiegelt sich deutlich in der allgemeinen politischen Diskussion wieder. Dies ist insofern nicht überraschend, als sich die Überzeugungskraft des Governance-Konzepts als „Ordnungsregelwerk“ in mehrfacher Hinsicht systematisch begründen läßt: 1.) realpolitisch, denn wesentliche globale Vereinbarungen des vergangenen Jahrzehnts sind Ergebnisse von Prozessen, die mit dem Begriff Governance angemessen beschrieben werden können; 2.) geopolitisch, da Governance-Arrangements im Unterschied zu klassischen demokratischen Entscheidungsprozessen keine nationalstaatliche Ortsgebundenheit kennen und sich deshalb für globale Entscheidungslagen besonders gut eignen; 3.) demokratiepolitisch, weil die neuen Formen politischer Steuerung die erhöhten und weltweit artikulierten Partizipationsbedürfnisse der BürgerInnen besser befriedigen, da Governance-Verfahren potentiell inklusiver als die Entscheidungsprozesse repräsentativer Systeme sind.

Diese ethisch und politisch anspruchsvolle Perspektive teilt auch der Report der „Commission on Global Governance“ (Commission 1995). Im Unterschied zur „realistischen“ Verhandlungstheorie, auf die ich noch eingehen

werde, ist das Governance-Konzept der Commission ein emphatisches Konzept, das zivilgesellschaftliche, partizipatorische und visionäre Aspekte stark hervorhebt. So führt der Bericht aus: „Many people expect more from democracy. Two minutes in a voting booth every few years does not satisfy their desire for participation. Many resent politicians who, having won elections in democratic systems, neglect large sectors of community – sometimes even a majority of the electorate – who have voted for the „losers“. The widening signs of alienation from the political process call for the reform of governance within societies, for decentralization, for new forms of participation, and for the wider involvement of people than traditional democratic systems have allowed“ (Commission 1995: 37). Die Commission beruft sich gar auf eine „global associational revolution“ (Commission 1995: 253), der es mit neuen Entscheidungsstrukturen Rechnung zu tragen gelte. Die „global civil society“ (ebd.), insbesondere in Gestalt sozialer Bewegungen und NGOs, soll, so der Vorschlag der Commission, in einem deliberativen Organ, dem jährlichen „Forum of Civil Society“, zukünftig in das UN-System integriert werden (vgl. Commission 1995: 258-260).

Mit diesem Ideal der Erzeugung von Ordnung durch Governance werden demnach keine repressiven „law and order“-Bilder des herrschaftlich Geordneten skizziert, sondern im Gegenteil leuchtende Bilder einer in ihren Verfahren und Entscheidungen transparenten, bürgerInnenhaftlich orientierten Welt erzeugt. Der Terminus Ordnung konnotiert Übersichtlichkeit, Durchsichtigkeit, Klarheit, Verstehbarkeit und letztlich Angstfreiheit, er verspricht eine bessere Welt: „... it is to experience hope embedded in despair“ (Rosenau 1997: 144).

Zweite Perspektive: Ein schwacher Universalismus – Governance als Gerechtigkeitsidee

Die Frage nach neuen Strukturen und Mustern, nach neuer Geordnetheit in einer ungeordneten Welt, läßt sich auch aus ethischer Perspektive, anknüpfend an „hope embedded in despair“, formulieren. Aus diesem Blickwinkel interessieren diejenigen politiktheoretischen Aspekte, die mit der systematischen Relation von Gleichheit und Verschiedenheit in der entgrenzten Welt, mit interkultureller Kommunikation, mit differenten Gerechtigkeitsidealen ungleicher VerhandlungspartnerInnen, mit Fragen von wechselseitiger Anerkennung, Respekt und Ebenbürtigkeit zusammenhängen.

Diese Aspekte spiegeln eine moraltheoretische Fragestellung, die Michael Walzer 1994 in „Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad“ (Walzer 1996) in der ihm eigenen kreativen Weise problematisiert hat. Walzer zufolge sollte zwischen einer „dichten“, partikularistischen, relativistischen, maximale Bedeutungen und lokale kulturelle Kontexte integrierenden

und einer „dünnen“, universalistischen, minimalistischen, kulturelle Kontexte transzendierenden moralischen Vorstellung unterschieden werden, ohne auf eine dieser beiden moralischen Betrachtungsweisen zu verzichten. Während die maximalistische moralische Regel allenfalls in der eigenen Gesellschaft als verbindlich betrachtet werden darf, stellt der moralische Minimalismus gleichsam eine gemeinsame Intuition des Wiedererkennens zwischen Menschen dar. „Unter minimaler Moral verstehe ich die Summe all dessen, was wir wiedererkennen“ (Walzer 1996: 19). Minimalistische moralische Regeln dienen keinen Sonderinteressen und drücken keinen spezifischen kulturellen Kontext aus (vgl. Walzer 1996: 20). Diese Regeln sind bei weitem nicht so voraussetzungsreich wie die „dünnen“ Habermasschen Bedingungen einer idealen verfahrensgerechten Diskurssituation, die Walzer mit einiger Skepsis betrachtet (vgl. Walzer 1996: 26ff.). Walzers (1996: 33) bewußt pragmatische, voraussetzungsarme Bedingungen der moralischen Übereinstimmung sind Wiederholung „zu verschiedenen Zeiten, an unterschiedlichen Orten“ und Ähnlichkeit trotz „verschiedene(r) Versionen der Welt“.

Walzers (1996: 13ff.) Beispiel für den Minimalismus ist sein persönliches Wieder-Erkennungs- und Solidarierungsgefühl angesichts einer Prager Protestdemonstration 1989 in den Fernsehnachrichten: Durch Transparente mit den einsilbigen Aufschriften „Wahrheit“ und „Gerechtigkeit“ konnte sich jede und jeder weltweit angesprochen fühlen, ohne die tschechischen und slowakischen Vorstellungen einer wahren und gerechten Politik auch nur zu kennen oder gar zu teilen. Auch wenn das „moralische Minimum“, wie Walzer (1996: 34) konzidiert, „eine zusammengeflackte und wacklige Sache – so hastig angefertigt wie die Spruchbänder für die Prager Demonstration“ ist, stellt es zugleich unsere Möglichkeit zur Begegnung dar (vgl. Walzer 1996: 36). Walzer betont dezidiert, daß der „Minimalismus“, wenn auch zusammengeflackte, „nicht eine Moral bezeichnet, die inhaltlich nachgeordnet oder emotional seicht“ (Walzer 1996: 19) sei, im Gegenteil. „Minimalmoral“ – das ist Moral pur. Kaum etwas ist von größerer Bedeutung als eine derart minimalistisch verstandene „Wahrheit“ und „Gerechtigkeit“. Die minimalen Forderungen, die wir im sozialen Zusammenhang aneinander stellen, werden, sobald irgendwer sich ihnen verweigert, mit leidenschaftlicher Beharrlichkeit wiederholt“ (ebd.). Sie repräsentieren gleichsam gemeinsame menschliche Gerechtigkeitsintuitionen, selbst wenn wir sie, Walzer (1996: 24) zufolge, vermutlich nur als „negative Gebote“ gegen „Mord, Täuschung, Folter, Unterdrückung und Tyrannei“ formulieren könnten.

Michael Walzer (1996: 49) geht davon aus, daß über die „Grobstruktur“ gesellschaftsinterner lokaler Gerechtigkeitsvorstellungen wenig Einigungsbedarf besteht, nur konkrete Detailausarbeitungen sind meist das Ergebnis langer Debatten und scharfer Verhandlungen. Aber auch zwischengesellschaftlich, also global, kann eine solche „Grobstruktur“ unterstellt werden. Sie kristallisiert sich für Walzer (1996: 91ff.) im Begriff der Selbstbestimmung. Im Sinne der Modalitäten Wiederholung und Ähnlichkeit spiegelt das

Selbstbestimmungsprinzip einen „allgemeinen Grundsatz, den wir für den Ausdruck von moralischem Minimalismus in der internationalen Politik halten können“ (Walzer 1996: 91). Selbstbestimmung ist somit eine „Abstraktion“ aus all den wiederholten Erfahrungen verschiedenster Zeiten, Orte und Sprachen (ebd.). Lokale Selbstregierung kann und wird allerdings unterschiedlichste Formen annehmen und darf nicht mit den Argumenten nationaler Vereinheitlichung oder der Vermeidung von Spaltungen abgelehnt werden. Die jeweiligen Formen der Abtrennung und Differenzierung sind nicht mehr Teil des minimalistischen Konsenses, sondern „das historische Ergebnis von Verhandlungen“ (Walzer 1996: 99; vgl. auch 100, 102, 104, 106, 110). Doch „das Aushandeln unserer Differenzen wird niemals zu einer endgültigen Lösung führen“ (Walzer 1996: 110); denn unsere entscheidende Gemeinsamkeit als „menschliche(n) Rasse“ ist der Partikularismus, die Vielfalt der dichten kulturellen Kontexte (ebd.). Erst heute, nach „dem Ende der alten Imperien und der totalitären Herrschaft“ (ebd.), können wir die Gemeinsamkeit der Unterschiedlichkeit anerkennen und in die „erforderlichen, schwierigen Verhandlungen eintreten“ (ebd.).

Walzers Universalismus schließt den moralischen Partikularismus explizit mit ein (vgl. Walzer 1996: 140) und er bezeichnet diesen „anderen“ Universalismus auch als „wiederholenden Universalismus“ (Walzer 1996: 144). Das zentrale, zunächst etwas merkwürdig anmutende Kriterium der Wiederholung faßt für Walzer die menschliche Fähigkeit zum immer neuen Handeln und damit zu „kultureller Kreativität“ (Walzer 1996: 198). Wiederholung von Erfahrung auf eine je eigene, spezifische, differente Weise kennzeichnet menschliche Erfahrungsfähigkeit (vgl. Walzer 1996: 144-146). „Was den Menschen gemeinsam ist, ist eben diese schöpferische Kraft, und sie ist nicht die Kraft, dasselbe auf die gleiche Weise zu tun, sondern die Kraft, viele verschiedene Dinge auf verschiedene Weisen zu tun...“ (Walzer 1996: 149). So sind Selbstbestimmung und Selbstregierung universale Werte, doch ihre konkreten Ausformungen und Verständnisse sind partikular (vgl. Walzer 1996: 150). Auch Gerechtigkeit ist solch ein „Produkt menschlicher Kreativität“ (Walzer 1996: 156) und kann folglich keine einzige, universale Gesetzmäßigkeit erzeugen. Das Gemeinsame kann für Walzer (1996: 167) nur in der wechselseitigen Anerkennung der Differenzen und in den Wiederholungen liegen.

In der Walzerschen Polarisierung einer dichten lokalen und einer dünnen globalen Moral manifestiert sich der Versuch, das Besondere jeder einzelnen Gesellschaftserfahrung mit dem Allgemeinen einer international hoch vernetzten, turbulenten Welt zu versöhnen. Auf beiden Ebenen braucht es den gesellschaftskritischen Blick, um zu einem besseren Leben zu gelangen. „Dünnes“ Einvernehmen über „einfache“ Gleichheit kann dabei „für die Kritik gewisser krasser Ungerechtigkeiten ... hilfreich“ sein (Walzer 1996: 51). „Ihre Aufgabe besteht eher darin, eine Schranke zu setzen, in einer Art von kritischem Minimalismus...“ (ebd.). Er ist „ein Blick aus der Distanz oder

ein Blick in der Krise“ (Walzer 1996: 59). Lokal fundierte „dichte“ Gesellschaftskritik ist dagegen eine möglichst partizipatorische „Tätigkeit der Vielen, nicht eine besondere Aufgabe der Wenigen“ (Walzer 1996: 73). „Viele Streitfragen, viele Handlungsräume, viel Zustimmung und viel Ablehnung: So sieht unsere Idealvorstellung einer demokratischen Politik aus“ (Walzer 1996: 79). In ihr vereinigen sich konkrete Verfahrensvorstellungen, eine institutionalisierte Verfahrensethik, mit einem „Geist der aktiven Beteiligung“ (Walzer 1996: 77).

In der politiktheoretischen Debatte insgesamt spielt die Polarisierung zwischen dichten und dünnen Konzeptionen der Gerechtigkeit und des Politischen, so wie Walzer sie in diesem Text entwickelt, eine bedeutende Rolle. Auch Martha C. Nussbaum (1995: 333) beispielsweise polarisiert zwischen ihrer eigenen, neo-aristotelischen, essentialistischen „dichten“ (Reese-Schäfer 1994: 110 über Nussbaum) vagen Konzeption des Guten und der „dünnen“, „schwachen“ Rawlsschen Gerechtigkeitstheorie. Im Einklang mit Walzers Vorstellung steht Nussbaums Überzeugung, daß menschliche Gemeinsamkeiten jenseits des üblichen herrschaftlichen nordwestlichen Universalismus formuliert werden können. Im Gegensatz zu Walzer bezeichnet Nussbaum diese Prämissen jedoch gerade nicht als „dünn“, sondern vielmehr als „starke“ normative Bestimmungen. Dies ist insofern angemessen, als Walzers minimalistische Moral im Wesentlichen auf der wechselseitigen Anerkennung kultureller Differenzen beruht, Nussbaums dichte Normativität aber einige weitreichende Bestimmungen menschlichen Lebens setzt: Abneigung gegen den Tod und die Chance auf ein zu Ende gelebtes Leben; Funktionen und Bedürfnisse des menschlichen Körpers und die Chance auf Befriedigung; kognitive Fähigkeiten und die Möglichkeit ihrer Realisierung; Zugehörigkeit zu anderen Menschen und die Chance zu innigen Bindungen (vgl. Nussbaum 1995: 334-340). Nussbaum (1995: 333, 341; 1999: 49) nennt ihr eigenes Konzept jedoch zugleich auch eine „vage“ Konzeption des Guten, da sie Raum für kulturelle Spezifizierungen der elementaren menschlichen Bestimmungen offen halten soll.

Walzer und Nussbaum gehören damit zu derjenigen Minderheit nordwestlicher politischer TheoretikerInnen, die kulturelle Differenzen nicht negieren, sondern explizit anerkennen und in ihre Konzeptionen einbauen. Gleichwohl verzichten beide nicht auf ein Fundament menschlichen Einverständnisses, auf eine vage, minimalistische, gleichsam „schwache“ Variante des Universalismus. Die Polarisierung von „thin“ versus „thick“ will die unterschiedlichen Reichweiten und Eingriffstiefen der jeweiligen Konzepte verdeutlichen. Obgleich Walzers dünner, „wiederholender“ Universalismus nicht mit unmittelbarem Rekurs auf die Governance-Problematik, sondern allgemein bezogen auf Internationale Beziehungen formuliert wurde, will Walzer seinen Essay als politiktheoretische Erörterung eines globalen Verständigens über Gerechtigkeit verstanden wissen. In diesem interkulturellen Verständigungsprozess kreuzen sich geteilte und strittige Vorstellungen über gerechte Teilhabe, die für konkrete Verhandlungssituationen erst noch zu

operationalisieren wären. Die Aufmerksamkeit wird darauf gelenkt, daß in globalen Verabredungen keinerlei Vorstellungen existieren, die nicht sprachlich und kulturell spezifisch präformiert sind. So banal dies dem kritischen Alltagsverstand erscheinen mag, so untypisch ist eine solch hegemonie-freie Perspektive für die politische Theorie. Walzer widerspricht damit vor allem derjenigen Position, die als die politiktheoretisch avancierteste gilt: Der reinen Verfahrensgerechtigkeit.

In die zweite normative Perspektive auf Governance-Prozesse, die als Gerechtigkeitsideal für das Sprechen und Gehörtwerden in globalen Entscheidungsprozessen formuliert werden könnte, geht die erste Perspektive – Governance als Ordnungsprinzip – unmittelbar ein: In einer höchst komplexen Welt reicht „einfache Gleichheit“ nicht aus, um individueller, gesellschaftlicher, kultureller und staatlicher Vielfalt gerecht zu werden. Nur „komplexe Gleichheit“, wie Michael Walzer (1992) sie bereits in „Sphären der Gerechtigkeit“ theoretisch entwickelt hat, entspricht der „turbulent world“ in angemessener Weise. Eine seiner Regeln, die mittelbar verhandlungstheoretisch relevant ist, lautet bekanntlich: „... unterschiedliche Güter für unterschiedliche Personengruppen aus unterschiedlichen Gründen auf der Basis unterschiedlicher Verfahren“ (Walzer 1992: 58).

Doch so sehr die ethische Intuition auf den schwachen Universalismus setzen mag, die konkrete Ausgestaltung der „unterschiedliche(n) Verfahren“ ist das eigentliche Problem. Michael Walzer (1996: 109) selbst sagt: „Wir müssen darüber nachdenken, welche politischen Strukturen dieser Vervielfältigung und Teilung (der Identitäten und Leidenschaften; B.H.C.) am angemessensten sind. Es wird sich nicht um einheitliche Strukturen handeln, noch werden sie identisch sein“. Die Heterogenität von Governance-Verfahren, wie sie Rosenau beschreibt, scheint hier direkt evoziert zu werden. Während die zu etablierenden Strukturen demnach angemessen different zu sein haben, differieren allerdings sogar die Begriffe, mit denen das Prinzip wechselseitiger Achtung als Grundlage des Sprechens und Verhandels benannt werden kann (vgl. Walzer 1996: 164), denn: „Wiederholte Akte von Selbstbestimmung erzeugen eine Welt der Differenz“ (Walzer 1996: 150). Diese Welt der Differenz und der notwendigen Achtung der Differenzen in angemessene Verfahren zu institutionalisieren, ist das machttheoretische Kernproblem von Governance-Prozessen.

Dritte Perspektive: Eine andere Demokratie – Governance als Integrationschance

Die unübersichtliche Welt weist Strukturen und Muster auf, die Diffusität und Turbulenz in geordnetere Bahnen lenken könnten, seien sie auch noch unterentwickelt und unfertig. Anerkennung der Differenz in einem schwa-

chen Universalismus bildet die Basis der Verständigung. Aus der Perspektive der politischen Theorie beinhalten die neuen, verhandlungsdemokratischen Strukturen allerdings in mehrfacher Hinsicht einen eklatanten Bruch mit den zentralen Idealen der neuzeitlichen Demokratietheorie: dem parlamentarischen Verfahren, der Mehrheitsregel für Entscheidungen, der gewählten Vertretung der BürgerInnenschaft und der Kongruenz zwischen Territorium und Entscheidungsgeltung. Politische Entscheidungen finden – neuzeitlich idealtypisch – in Institutionenarrangements statt, die durch allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen legitimiert sind und durch eine, geregelten parlamentarischen Beratungen folgende, letztgültige Zustimmung der Mehrheit zum Ende gebracht werden. Die getroffenen Entscheidungen schließlich gelten nur für dasjenige Territorium, welches die souveräne Legitimitätsbasis der gewählten Gremien bildet.

All dies gilt nicht für Governance-Prozesse. Parlamentarische Beratung, Mehrheitsentscheid, Bestellung durch Wahl und territoriale Äquivalenz spielen in Governance-Verfahren kaum eine Rolle. Legitimation und Entscheidungsmacht der (ver)handelnden kollektiven und personalen, der institutionellen, semi-institutionellen und nicht-institutionellen AkteurInnen basieren auf keiner einheitlichen, klar zu bezeichnenden, allgemeinen Regel, sondern sind meist selbst Teil des politischen Aushandlungsprozesses. Organisationsspezifische materielle und symbolische Ressourcen geben nicht selten den Ausschlag über Verhandlungsposition bzw. -macht. Die Berufung der entscheidungsbefugten AkteurInnen in die eingesetzten Verhandlungsgremien findet meist entweder durch exekutive Bestellung oder durch informelle, unregelmäßige Selbsternennung und nachfolgende Akzeptanz der Anderen statt, nie jedoch durch ein allgemeines, freies, gleiches und geheimes Votum der entscheidungsbetroffenen StaatsbürgerInnenschaft. Zumindest in der Konstitutionsphase hat damit die Exekutive, wenn überhaupt, größeren Einfluß auf Governance-Prozesse als die Legislative. Streng genommen ist also die demokratietheoretische Legitimität der entscheidungsbefugten AkteurInnen diffus bis fraglich, allenfalls ihre selbstdefinierte Expertise kann als Legitimitätsgrundlage gelten. Die Arbeits- und Artikulationsformen der nicht-parlamentarischen Gremien, deren meist *issue*-orientierte Aufgabenkataloge und Entscheidungsverfahren, sind häufig ad hoc geregelt und nur schwach institutionalisiert. Sie stehen im Verfahren selbst immer wieder latent zur Disposition. Die geographische Reichweite der ausgehandelten Ergebnisse schließlich ist, auch aufgrund der Themenwahl, weniger klar begrenzt als in traditionellen Entscheidungsverfahren.

Obgleich damit absolute *essentials* des Demokratischen eindeutig verletzt werden, ist die Faszination politischer TheoretikerInnen über Verhandlungssysteme – von der Lokalen Agenda 21 bis zu den großen UN-Konferenzen der 90er Jahre – nicht zu übersehen. Angesichts der immensen internationalen Problemdimensionen in den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Frieden und der heftig umkämpften Rolle und Bedeutung des souveränen

Nationalstaates erscheint die Verhandlungsdemokratie als der Schlüssel zu kooperativen und damit breit akzeptierten Lösungsmustern für globale Fragen. Der politiktheoretische Weg von der sklavenhaltenden antiken Direkt-demokratie über die konkurrente neuzeitliche parlamentarische Demokratie zur integrativen Verhandlungsdemokratie des 21. Jahrhunderts erscheint in der aktuellen Debatte als der demokratietheoretische KönigInnenweg.

Die politiktheoretischen Unterstellungen sind hochgradig wohlmeinend; die Problemlösungskompetenz der Verhandlungsdemokratie gilt geradezu als beispielhaft. Die demokratischen Defizite bzw. Regelverletzungen, die Governance-Prozesse kennzeichnen, tragen, so das wohlmeinende Urteil, gerade zu Problemlösungen bei, die auf den bisherigen, klassischen Wegen nicht mehr zu bewältigen sind. Die territoriale Entgrenzung der Überlebensfragen, die nicht mehr ganz fraglose Legitimität und Handlungsfähigkeit exekutiver AkteurInnen auf dem internationalen Parkett, die die Mehrheitsregel einschränkenden Vetorechte in globalen Verhandlungsprozessen, die noch kaum entwickelten parlamentarischen Prozeduren und Bestellungen für internationale Gremien entsprechen zwar in keiner Weise dem demokratischen Ideal, doch können differente Kompetenzen und Interessen im Hobbesschen Feld der Internationalen Beziehungen verhandlungsdemokratisch wenigstens integriert und ausgeglichen werden. Hier herrscht noch immer ein vordemokratischer Zustand, in dem Governance-Verfahren mit ihren potentiell inklusiven Vertretungsansprüchen, ihrer zivilgesellschaftlichen Partizipationsorientierung und ihrem institutionellen Innovationspotential bereits einen fast ungläublichen Fortschritt darstellen.

Angesichts der positiv unterstellten Innovationsfähigkeit und Problemlösungskompetenz verhandlungsdemokratischer Institutionenarrangements stellt sich die Frage nach ihrer politischen Legitimität vielleicht weniger scharf, aber aufgrund unverkennbarer demokratietheoretischer Verfahrensdefizite dennoch unabweisbar. Selbst die Governance-emphatische Commission (1995: 33, 254, 259) drückt bei der Frage der demokratischen Verfaßtheit zivilgesellschaftlicher AkteurInnen eine gewisse Skepsis aus und verweist die schwierige Lösung der Bestellungsmodalitäten gar schlicht an die Zivilgesellschaft zurück. Daß und wie politische Legitimation für die Verhandlungsdemokratie politiktheoretisch konzipiert werden muß, haben in den vergangenen Jahren vor allem Fritz W. Scharpf und Arthur Benz in ihren Arbeiten verdeutlicht (vgl. Scharpf 1993 und 1998, Benz 1997, 1998a und 1998b, Benz/Scharpf/Zintl 1992). Scharpf und Benz argumentieren ihren „verhandlungsdemokratischen Realismus“ bekanntlich vor dem Hintergrund der Annahme, daß politische Systeme sowohl eine input- als auch eine output-zentrierte Legitimität benötigen, um als demokratisch zu gelten. Der prozedurale Aspekt Partizipation (Input) und der inhaltliche Maßstab einer effizienten, gemeinwohlorientierten Problemlösung (Output) (vgl. Scharpf 1993: 167) müssen sich in einem Gleichgewicht befinden, damit ein spezifisches institutionelles Arrangement unter die Demokratien gerechnet werden kann.

Im Kontext der Legitimitätsüberlegungen zu den Institutionen der Europäischen Union stellt Scharpf zu den verhandlungsdemokratischen Teilaspekten der Union aber neuerdings rigoros fest: „...daß nach der Logik von Kollektivverhandlungen input-orientierte Kriterien ohnehin nicht relevant sein können. Unter normativen Gesichtspunkten kommt es dabei allein darauf an, ob die effektiv betroffenen Interessen in den Verhandlungen vertreten sind, und ob die Transaktionskosten niedrig genug gehalten werden können, um die möglichen Wohlfahrtsgewinne von Verhandlungslösungen auch tatsächlich zu realisieren...“ (Scharpf 1998: 96). Michael Th. Greven (1998) hat daraufhin allen Perspektiven einer dominant output-zentrierten Demokratievorstellung – und explizit diesen neueren Argumentationen Scharpfs (vgl. Greven 1998: 255f.) – eine scharfe Absage erteilt. Bezogen auf die typischen Debatten zum Demokratiedefizit der Europäischen Union kritisiert Greven eine Haltung, die Problemlösungskompetenz gegenüber Partizipation zum letztlich ausschlaggebenden demokratischen Wert erhöht, mit folgenden Worten: „Für die normative Beurteilung ausschlaggebend wird dabei die Frage, ob die Menschen mit den für sie wahrnehmbaren Politikergebnissen zufrieden sind und sie akzeptieren. Tendenziell verschiebt sich in dieser Perspektive das normative Bild des politischen Bürgers hin zu dem des Klienten und bloß an den Politikergebnissen orientierten Konsumenten“ (Greven 1998: 254f.). Greven weigert sich zu Recht dezidiert, Partizipationsansprüche effizienten Problemlösungen zu opfern, StaatsbürgerInnen zu KonsumentInnen zu degradieren und demokratische Legitimation ausschließlich im Output zu verorten.

Allen partizipationsorientierten DemokratietheoretikerInnen ist das scheinbar so schlagende Argument der unverzichtbaren Effizienz bestens bekannt. Es richtet sich klassisch gegen die direkte Demokratie und trifft neuerdings auch KritikerInnen exekutiv verflochtener politischer Arrangements. Nun ist die Verhandlungsdemokratie in ihrer hier interessierenden erneuerten Form weder in die eine noch in die andere Perspektive unmittelbar einzuordnen. Von der direkten Demokratie unterscheidet sie die nicht auf Massenbeteiligung und inklusive Sachabstimmungen gerichteten Verfahren, von exekutiv verflochtenen Mehrebenen-Arrangements, ebenso wie von allen klassischen korporatistischen Formen, unterscheidet sie die leichtere Zugänglichkeit für zivilgesellschaftliche AkteurInnen; dies bezeichnet auch einen Unterschied zur traditionellen Beschreibung von Verhandlungsdemokratie als Konkordanzdemokratie.

Interessanterweise bezieht sich das demokratietheoretische Problem, das sowohl Scharpf als auch Benz im aktuellen verhandlungstheoretischen Rahmen vor allem debattieren, nicht primär auf die systematische Legitimation der handelnden AkteurInnen, sondern a) auf deren innerorganisatorische Rechtfertigungschancen, auf die Legitimation der VerhandlungsführerInnen gegenüber ihrer Klientel und damit auf die Handlungsfreiheiten der Handelnden (besonders deutlich bei Benz 1997) und b) auf die innergesellschaft-

liche Legitimationsbeschaffung für Verhandlungslösungen, die in transnationalen Kontexten mühsam austariert wurden, d.h. auf die innenpolitische Bindewirkung außenpolitisch eingegangener Verpflichtungen (vgl. Scharpf 1993). Beide Problematisierungen beziehen sich also auf die Vermittlung und Vermittelbarkeit von Verhandlungslösungen gegenüber den Mitgliedern einer institutionalisierten Gruppe oder eines staatlichen Kollektivs. Die demokratiopolitische Lösung heißt im ersten Falle „Professionalisierung der Führung“ (Benz 1997: 103), im zweiten Falle „Entflechtung“ (Scharpf 1993: 177), Reduktion der „praktizierte(n) Politikverflechtung“ (Scharpf 1993: 181), perspektivisch gesehen heißt die Lösung „Verbindung zwischen parlamentarischen Arenen und den Arenen kooperativer Politik“ (Benz 1998a: 212), „lose(n) Arenenkopplung“ (Benz 1998a: 215) mit u.a. den Parteien als querliegenden Verbindungsstrukturen (vgl. Benz 1998a: 218).

Aus der Sicht einer partizipatorischen Demokratietheorie, die Verhandlungsdemokratie nicht korporatistisch, sondern zivilgesellschaftlich auffaßt, sind diese Antworten höchst unbefriedigend. Sie unterschlagen die von der Commission zu Recht angesprochenen Fragen der demokratischen Binnenstruktur der AkteurInnen und der gesellschaftlich zu vereinbarenden Bestellungsmodalitäten. Die erste Frage löst die realistische Verhandlungstheorie bewußt anti-partizipatorisch: Je demokratischer die Binnenstruktur der handelnden Organisationen, desto schlechter die Verhandlungsposition. Die zweite Frage steht außerhalb der Betrachtungsweise, da die Handelnden nicht systematisch als auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen gedacht werden. Daß schließlich ausgerechnet die Parteien als Vermittlungsstrukturen angesprochen werden, widerspricht den Verhandlungserfahrungen vieler zivilgesellschaftlicher AkteurInnen, die die Parteien nicht als neutrale MittlerInnen zwischen Arenen, sondern als mächtige, selbst-interessierte Verhandlungs-Involvierte kennengelernt haben.

Im komplexen und höchst störanfälligen Arrangement von Verhandlungen, an denen so differente AkteurInnen wie ParteienvertreterInnen aus Exekutive und Legislative, Verbände, NGOs und Einzelpersonen beteiligt sein können, sind es vor allem zwei Problemfelder, die allen potentiellen Konflikten zu Grunde liegen und deshalb möglichst eindeutig und konsensuell von allen betrachtet und beachtet werden müssen, soll die Verhandlungssituation nicht von vorneherein schwer belastet sein: die Vertrauens- und die Herrschaftsverhältnisse. Erstere sind, im klassischen Lockeschen Verständnis des „trust“, eine unverzichtbare Basis zwischen den Verfahrensbeteiligten, damit überhaupt eine Chance auf erfolgreiche Verhandlung besteht. Können die VerhandlungspartnerInnen auf Kooperationsgewinne hoffen, die höher als ihre Transaktionskosten sind? Können sie auf Fairneß in komplexen, multilateralen Verhandlungssystemen bauen? Können sie heute Vorteile abgeben – im Vertrauen auf einen späteren gerechten Tausch? Können sie eigene Interessen scharf formulieren, ohne der Blockade bezichtigt zu werden? Haben alle vergleichbare Chancen auf Information und Artikulation?

In diesen Fragen spiegelt sich bereits das zweite Problemfeld: die Herrschaftsverhältnisse. Außerhalb einer idealen Situation, unter den herrschenden politischen Verhältnissen, gibt es keine unbelastete, gleichheitszentrierte Verhandlungskonstellation. Weder auf dem Terrain der lokalen noch auf dem der globalen Realpolitik existieren derzeit Governance-Arrangements, in denen sich gleich starke und gleichberechtigte Verfahrensbeteiligte in einer auch nur annähernd gerechten Verhandlungskonstellation gegenüberstehen (für die internationale frauenpolitische Konstellation vgl. Ruppert 1998: 100f.). Neben den Verhandlungsinhalten gehört deshalb die permanente Reflexion der Verhandlungsbedingungen zu den wichtigsten Verfahrensanforderungen an alle Beteiligten. Da jedoch nicht selbstverständlich davon auszugehen ist, daß mächtige Verfahrensbeteiligte hier die gleiche Aufmerksamkeit, Sensibilität und Verantwortlichkeit aufbringen wie nicht-dominante VerhandlungspartnerInnen, ist Machtkritik ein notwendiger, möglichst zu institutionalisierender Verfahrensinhalt.

Für demokratiethoretische Überlegungen zum Governance-Konzept sollte deshalb auch das Modell der Deliberation herangezogen werden, systematisiert es doch in emanzipatorischer Absicht die Bedingungen demokratischer politischer Kommunikation. In deutlicher Abgrenzung zur liberalen Konzeption des Staates „als des Hüters einer Wirtschaftsgesellschaft“ und zum republikanischen Konzept „einer staatlich institutionalisierten sittlichen Gemeinschaft“ (Habermas 1994: 359; vgl. auch Habermas 1992 und 1997) konzipiert Jürgen Habermas das anspruchsvolle deliberative Verfahren als bürgerInnenchaftliche „Institutionalisierung entsprechender Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen“ und „Zusammenspiel der institutionalisierten Beratungen mit informell gebildeten öffentlichen Meinungen“ (Habermas 1994: 362). Das Doppel von formellen und informellen Formen politischer Beratung und Themensetzung muß freilich einige Grundregeln erfüllen, um der diskursiv-demokratischen Norm zu genügen. Im Kontext einer Erörterung Bobbios konturiert Habermas (1994: 368) das „prozeduralistische Minimum“ von Demokratien durch die Punkte einer a) möglichst hohen BürgerInnenbeteiligung, b) der Entscheidung durch Mehrheitsregel, c) den „üblichen“ Kommunikationsrechten und d) dem Schutz der Privatsphäre.

Doch das deliberative Verfahren zeichnet sehr viel mehr aus als dieses demokratiethoretische Minimalprogramm. Ein „genuin“ prozeduralistisches Demokratieverständnis ist anspruchsvoll und folgenreich: „Dessen Pointe besteht nämlich darin, daß das demokratische Verfahren Diskurse und Verhandlungen mit Hilfe von Kommunikationsformen institutionalisiert, die für alle verfahrenskonform erzielten Ergebnisse die Vermutung der Vernünftigkeit begründen sollen“ (ebd.). „Die deliberative Politik gewinnt ihre legitimierende Kraft aus der diskursiven Struktur einer Meinungs- und Willensbildung, die ihre sozialintegrative Funktion nur dank der Erwartung einer vernünftigen Qualität ihrer Ergebnisse erfüllen kann. Deshalb bildet das diskursive Niveau der öffentlichen Debatten die wichtigste Variable“ (Habermas

1994: 369). Mit Cohen, den Habermas kritisch einschränkend heranzieht, sind folgende Bestimmungen relevant: Die Beratungen sind argumentativ, kritisch-prüfend, absolut inklusiv, öffentlich und frei von internen und externen Zwängen; die TeilnehmerInnen sind gleich in ihren Chancen des Sprechens und Gehörtwerdens und nur an die Verfahrensregeln gebunden; die Beratungen zielen auf vernünftiges Einverständnis, sind zeitlich offen und wiederholbar und werden durch Mehrheit vorläufig entschieden; die Beratungen sind prinzipiell thematisch offen, integrieren die Erörterung ungleicher Teilhabechancen, gegebenenfalls auch traditionell private oder vorpolitische Themen und gesellschaftliche Bedürfnisinterpretationen (vgl. Habermas 1994: 369-371). Mit Rekurs auf feministische Kritiken plädiert Habermas (1994: 379-381) damit für eine weite Fassung integrierbarer Themen, die er im „wilden Komplex“ verschiedener, „sich überlappende(r) subkulturelle(r) Öffentlichkeiten“, die u.a. die allgemeine Öffentlichkeit konstituieren, entstehen sieht (Habermas 1994: 374, 373).

Die Differenz zwischen entscheidungsorientierten, regulierten Verfahren und informellen öffentlichen Meinungsbildungsprozessen wird gegen Cohen allerdings ausdrücklich betont (vgl. Habermas 1994: 372). Während erstere als „Rechtfertigungszusammenhang“ Probleme bearbeiten und entscheiden, tragen letztere als „Entdeckungszusammenhang“ wesentlich zur Themengenerierung bei (Habermas 1994: 373). „Beschränkungen, denen öffentliche Diskurse durch Verfahren unterworfen sind, müssen wir von einer Beschränkung des Themenbereichs öffentlicher Diskurse unterscheiden“ (Habermas 1994: 380). „Das Herzstück deliberativer Politik besteht ... aus einem Netzwerk von Diskursen und Verhandlungen, das die rationale Lösung pragmatischer, moralischer und ethischer Fragen ermöglichen soll – eben jene aufgestauten Probleme einer andernorts versagenden funktionalen, moralischen oder ethischen Integration der Gesellschaft“ (Habermas 1994: 388f.). Das deliberative Politikmodell summiert formelle Beschlußverfahren und zivilgesellschaftliche Meinungsbildungsprozesse zu einem integrativen Demokratieideal.

Das Zugleich von Verfahrensgerechtigkeit und Entscheidungsvernunft, von formalisierten Verfahren und informellen Öffentlichkeiten bildet den Kern des anspruchsvollen Modells deliberativer Politik. Im Unterschied zu den meisten verhandlungstheoretischen Überlegungen ist die Deliberation voraussetzungsvoller und stärker normativ aufgeladen, formuliert sie doch die Fähigkeit und Bereitschaft der kommunizierenden AkteurInnen, Rationalität und Problemlösungswillen wechselseitig zu unterstellen. „Realistische“ verhandlungstheoretische Ansätze gehen dagegen davon aus, daß die AkteurInnen sich nur insofern binden lassen, als es ihren konkreten Nutzen in Relation zu anderen sichtbar maximiert. Obgleich sowohl Beratungs- als auch Verhandlungskonzepte jeweils einen gleichsam vernünftigen Gewinn der TeilnehmerInnen durch kooperative Kommunikation unterstellen, ist doch die Idee der Vernunft in der „realistischen“ Verhandlungstheorie stark utilitaristisch, in der deliberativen Politik stark ethisch geprägt.

Die demokratiethoretischen Differenzen zwischen „realistischer“ Verhandlungstheorie und deliberativem Verfahren sind evident, entstammen doch die jeweiligen Konzeptionen unterschiedlichen politiktheoretischen Schulen. Die realpolitischen Differenzen zwischen Nutzen- und Ethikzentrierten Konzepten sind dagegen nicht ganz so leicht zu bestimmen und vielleicht auch politisch-praktisch nicht immer einleuchtend oder unmittelbar überzeugend. „Durchschnittliche“ TeilnehmerInnen an Beratungs- und Verhandlungssituationen dürften sich im Allgemeinen sowohl von Gerechtigkeits- und Rationalitätsidealen, und seien sie auch nur Hintergrundüberzeugungen, als auch von Interessensorientierungen leiten lassen. Realpolitisch betrachtet ist ein diffuses, vielleicht sogar vorbewußtes, nur unscharf unterscheidbares Konglomerat beider Elemente zu erwarten. Damit aber verschwimmt auch eine geordnete schulmäßige Unterscheidung und die Frage wird virulent, wie, jenseits reiner Lehren, die Relation zwischen idealtypischen Beratungen und nutzenmaximierenden Verhandlungen gedacht werden könnte.

Den politiktheoretischen Konnotationen folgend könnte die vernünftige Beratung als die eher nachdenklich austauschende, weniger interessenkontroverse, dem „zwanglosen Zwang des besseren Argumentes“ (Habermas 1994: 370) folgende, rationale Form des bürgerInnenschaftlichen Sprechens, Verhandlung dagegen als die kontroverse und individuellen Nutzen maximierende Form der entscheidungsbezogenen politischen Prozeduren definiert werden. Habermas (1994: 205) selbst beschreibt Verhandlungen als notwendig „unter Fairness-Gesichtspunkten“ zu regulierende Formen, die sich von der diskursiven „*Verständigungspraxis*“ durch Vereinbarung statt Konsens und durch Interessen- an Stelle von Wertorientierungen unterscheiden (Habermas 1994: 175). Alle Parteien sollen „mit gleicher Macht ausgestattet“ werden (Habermas 1994: 218); Teilnahmeberechtigung, Delegiertenwahl, Verhandlungsführung und -dauer, Themensetzung und Sanktionsmöglichkeiten müssen deshalb geregelt sein (vgl. ebd.). Hier berühren sich die Habermasschen und die Scharpfschen Überlegungen: Während letzterer die neuralgischen Punkte in Kategorien nutzenmaximierender Rationalität beschreibt, versucht ersterer diese in eine demokratische Regulierung zu integrieren. Während Scharpf Kooperationsbereitschaft der VerhandlungspartnerInnen von ihren Kooperationsgewinnen abhängig macht, unterstellt Habermas Kooperationsbereitschaft als Verhandlungsvoraussetzung. Während sich bei Scharpf das Ergebnis aus der Konstellation selbst ergibt, besteht Habermas auf der verfahrensgerechten Regulation der Situation. Für beide aber sind Verhandlungen bedeutende Teilsysteme des demokratischen Staates.

Den politiktheoretischen Debatten folgend könnte die Differenzierung zwischen verständigungsorientierter Beratung und interessenorientierter Verhandlung auch theoriestrategisch gezogen werden: DemokratiethoretikerInnen befassen sich aus der Perspektive der Gesellschaft mit Gleichheit garantierenden Prozeduren bürgerInnenschaftlichen Beraters, StaatstheoretikerInnen

nen konturieren dagegen die Gestaltungsmöglichkeiten staatlicher AkteurInnen in heterogenen Verhandlungsarrangements (vgl. den Überblick zur Demokratie Theorie bei Buchstein 1997 und den Überblick zur Staatstheorie bei Esser 1998). Beide Perspektiven können dort miteinander vermittelt werden, wo in konkreten politischen Verhandlungssituationen staatliche AkteurInnen als ModeratorInnen bürgerInnennaher, heterogener Politikprozesse auftreten.

Auf dem Hintergrund der dargestellten verhandlungstheoretischen Debatten lassen sich einige nüchterne Grundregeln für Verhandlungssituationen formulieren, die als konstellationsunabhängig bezeichnet werden könnten (vgl. zum Folgenden insbesondere Benz/Scharpf/Zintl 1992): a) Die dauerhafte Institutionalisierung von Verhandlungsprozessen und -arenen ist für positive Verhandlungsperspektiven wesentlich. b) Geteilte Fairneß-Normen und selbstreflexive Kompetenzen der VerhandlungspartnerInnen erhöhen die Erfolgchancen und lassen das plötzliche Umschlagen von Kooperation in Konfrontation unwahrscheinlicher werden. c) Nicht-hierarchische, kooperative Entscheidungsstrukturen erhöhen die Bindungswirkung der Verhandlungslösungen bei allen Beteiligten. d) Klarheit und Transparenz der Verhandlungsinteraktionsregeln beeinflussen Verhandlungsablauf und -lösung positiv. e) Personelle Kontinuitäten, feste Interaktionsregeln und feststehende Verhandlungszeiträume beeinflussen ebenfalls Verhandlungsablauf und -lösung positiv. f) In Verhandlungen müssen immer Transaktionskosten mit Kooperationsgewinnen verrechnet werden. Verhandlungen sind dann erfolgreich, wenn die Beteiligten vom Verhandlungsergebnis mehr profitieren, als sie ohne Kooperation gewonnen hätten. g) Verhandlungssysteme funktionieren deshalb selbst dann, wenn den AkteurInnen keinerlei Gemeinwohlorientierung unterstellt werden kann. h) Informelle Netzwerke neben den offiziellen Verhandlungsarenen können als Ideen- und Innovationssponder wirken und die Verhandlungslösung positiv beeinflussen. i) Verhandlungssysteme als integrativer, konsensorientierter Politikmodus stärken die weltweit artikulierten Partizipationsbedürfnisse und kompensieren aktuelle PolitikerInnenverdrossenheit.

Eine unmittelbar frauenpolitisch relevante Folgerung aus diesen allgemeinen Grundregeln betrifft die zentrale Frage der Kooperationsgewinne. Während die Frage der eigenen Gewinne für global engagierte Frauenlobbyorganisationen, Frauen-NGOs, Frauenbewegungen und nicht-institutionelle Frauengruppen noch längst nicht ausdiskutiert ist (vgl. Ruppert 1998), stellt sich die Frage auch für das Gegenüber. Frauengruppen und -organisationen können ihren VerhandlungspartnerInnen in aller Regel keine hohen materiellen Kooperationsgewinne bieten. Ihre Angebote sind vielmehr symbolischer Natur: Innovationskompetenz für die Problemlösungen; positive mediale Aufmerksamkeit für die Verhandlungssituation; politische Reputation und Legitimation für die dominanten VerhandlungspartnerInnen. Ein Angebot hoher symbolischer Kooperationsgewinne und niedriger realer Transaktionskosten für das Gegenüber als bewußte frauenpolitische Strategie setzt auf realpolitische Erwägungen, statt

voraussetzungsvolle zivilgesellschaftliche gemeinwohlbezogene Haltungen bei den VerhandlungspartnerInnen zu unterstellen.

So wie unterschiedliche Normen, Themen, Ebenen und AkteurInnen in Verhandlungen für eine angemessene Verhandlungstheorie zu berücksichtigen sind, so sollten schließlich verallgemeinernd auf dem Felde der neuen demokratiepolitischen Formen starke und schwache Formen von Governance unterschieden werden. Stärken und Schwächen beziehe ich dabei explizit auf zwei sich häufig widersprechende Maßstäbe: a) auf die demokratietheoretische Input-Seite der Partizipation und b) auf die ihr gegenüber stehende Output-Seite der Effizienz. Diejenigen Governance-Arrangements, die partizipatorisch stark sind, können durch folgende Merkmale beschrieben werden: große inklusive Gremien mit zahlreichen selbsternannten AkteurInnen; ausführliche, längerfristige Verhandlungsprozesse mit langfristigen Zieloptionen, die möglichst konsensuell erarbeitet werden sollen; rotierende Delegation; vielfältige ergänzende Verfahrensmodi wie Foren, Arbeitsgruppen, runde Tische, Mediationen, Vetorechte; themen- und verfahrensbezogene Debatten. Output-orientierte, auf effiziente Entscheidungsfindung angelegte Governance-Prozesse lassen sich durch folgende Merkmale charakterisieren: kleine exklusive Gremien mit einer genau beschriebenen und offiziell berufenen Anzahl dominanter AkteurInnen; kurze Verhandlungsprozesse mit schnell wirksamen Zieloptionen, die möglichst durch Mehrheitsentscheid entschieden werden sollen; stabile Vertretung; starke Moderation und keine weitreichenden Vetorechte; ausschließlich themenbezogene Debatten. Während die partizipatorischen Governance-Arrangements vor allem bürgerInnenschaftliche Integration zum Ziel haben, eignen sich die effizienten Verfahren in erster Linie zur zwischenstaatlichen Konfliktregulierung. Die erstgenannten Verfahren sind stark demokratisch und weniger effizient, die zweite Verfahrensvariante ist stark effizient und vergleichsweise weniger demokratisch, wenn in den traditionellen Kriterien gewertet wird. Daß partizipatorische Verfahren jedoch im Sinne ihrer Bindewirkung – d.h. ihrer gesellschaftlichen Integrationskraft – hoch effizient sind, bezeichnet das wichtigste Charakteristikum der Verhandlungsdemokratie.

Ein kurzes Fazit

Die drei politiktheoretischen Perspektiven auf Governance, die ich hier versuchsweise eingenommen habe – Ordnungsprinzip, Gerechtigkeitsidee, Integrationsmacht –, beschreiben unterschiedliche Schwerpunkte in den Zieloptionen. Die Neuordnung einer anarchisch anmutenden Welt scheint effiziente Arrangements eher nahezulegen als inklusive Verfahren, während die Realisierung von Gerechtigkeit und bürgerInnenschaftlicher Integration ohne partizipatorische Verfahren nur scheitern können. Die demokratiepolitische Zu-

kunfts-fähigkeit des Governance-Konzepts im Vergleich zu den klassischen Entscheidungsverfahren der westlichen Tradition wird jedoch weitgehend davon abhängen, ob *alle drei* Zielperspektiven längerfristig ausbalanciert werden können. Was wäre eine Ordnung der „turbulent world“ ohne neue Erfolge im Kampf um globale Gerechtigkeit und ohne den Konsens der WeltbürgerInnen über „gute“ Strategien der ökonomischen Verteilung, des ökologischen Überlebens und des selbstbestimmten politischen Entscheidens? Neue Steuerungsformen stellen keinen demokratietheoretischen Wert an sich dar, das Neue als solches ist kein ausreichender Grund für wissenschaftliche und politische Governance-Emphase.

Erst wenn die neuen institutionellen Arrangements und Verhandlungsverfahren in einer Weise konzipiert sind, daß sie eine transparente und verlässliche Rahmenstruktur für auf Gerechtigkeit zielende partizipatorische Entscheidungen stiften, erst wenn also *durch Ordnung Gerechtigkeit und Integration erzeugt wird*, ist demokratiepolitische Emphase angebracht. Dazu müssen vor allem diejenigen über die künftigen Arrangements und Verfahren mitentscheiden können, die auf dem internationalen Parkett bislang marginalisiert oder ausgeschlossen werden. Die Entwicklungsfähigkeit des Governance-Konzepts ist im Konzept selbst angelegt; wenn seine deliberative Seite – die „Verhandlung der Verhandlung“ – hervorgehoben und gestärkt werden kann, ist Hoffnung angebracht. Dann würde Governance zu einem chancenreichen „continuous process of evolution“, um noch einmal James Rosenau (1997: 152) sprechen zu lassen. Wirkt, fungiert und funktioniert Global Governance aber nur als eine neue Variante exklusiver, korporatistischer Verhandlungsarrangements, wird die neue Ordnung der Welt so ungeordnet, ungerecht und desintegrativ bleiben wie sie heute ist.

Literatur

- Benz, Arthur (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. Baden-Baden, S. 88-113
- Benz, Arthur (1998a): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, Michael Th. (Hg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, S. 201-222
- Benz, Arthur (1998b): Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept. In: Köhler-Koch, Beate (Hg.): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29/1998. Opladen, Wiesbaden, S. 345-368
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M, New York
- Buchstein, Hubertus (1997): Demokratietheorie. In: Politische Vierteljahresschrift, 38/1, S. 129-148

- Commission (1995): *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford, New York u.a.
- Esser, Josef (1998): Der kooperative Staat – systemtheoretisch gewendet. In: *Soziologische Revue*, 21. Jg., S. 300-305
- Greven, Michael Th. (1998): Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*. PVS Sonderheft 29/1998, Opladen, Wiesbaden, S. 249-270
- Habermas, Jürgen (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, Herfried (Hg.): *Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie*. München, Zürich, S. 11-24
- Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/M., 4. durchges. u. erw. Aufl.
- Habermas, Jürgen (1997): Drei normative Modelle der Demokratie. In: ders.: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/M., 2. Aufl., S. 277-292
- Held, David (1993): Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? In: ders. (Ed.): *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Cambridge UK, S. 13-52
- Nussbaum, Martha C. (1995): Menschliches Tun und soziale Gerechtigkeit. Zur Verteidigung des aristotelischen Essentialismus. In: Brumlik, Micha/Brunkhorst, Hauke (Hg.): *Gemeinschaft und Gerechtigkeit*. Frankfurt/M., 7.-8. Tsd., S. 323-361
- Nussbaum, Martha C. (1999): Die aristotelische Sozialdemokratie. In: dies.: *Gerechtigkeit oder Das gute Leben*. Hrsg. von Herlinde Pauer-Studer. Frankfurt/M., S. 24-85
- Reese-Schäfer, Walter (1994): *Was ist Kommunitarismus?* Frankfurt/M., New York
- Rosenau, James N. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge UK
- Ruppert, Uta (1998): Die Kehrseite der Medaille? Globalisierung, global governance und internationale Frauenbewegung. In: *beiträge zur feministischen theorie und praxis* 47/48, S. 95-105
- Scharpf, Fritz W. (1993): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhrer, Carl/Wewer, Göttrik (Hg.): *Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag. Opladen, S. 165-185
- Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie. In: Greven, Michael Th. (Hg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen, S. 81-103
- Walzer, Michael (1992): *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*. Frankfurt/M, New York
- Walzer, Michael (1996): *Lokale Kritik – globale Standards. Zwei Formen moralischer Auseinandersetzung*. Hamburg