

Arbeitspapier zur Tagung:

Globalisierung als Aufgabe

Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik

Expertenkolloquium der Evangelische Akademie Loccum

vom 10. bis 12. Dezember 1999

Ulrich Menzel

**Jenseits des Westfälischen Staatensystems:
Global Governance als Antwort auf Globalisierung**

Inhalt

1. Das Westfälische Staatensystem
2. Die Globalisierungsdebatte
3. Die Entgrenzung territorial gebundener Systeme
4. Ein Beispiel: Einhegung zur Überwindung der „Tragödie des Gemeindelandes“
5. Weltregieren ohne Weltregierung
6. Ungelöste Probleme vom Global Governance
7. Demokratiedefizit und die Utopie der „Kosmopolitischen Demokratie“

Zusammenfassung

Literaturverzeichnis

1. Das Westfälische Staatensystem¹

Am 24. Oktober 1648 wurde in Münster und Osnabrück zwischen Frankreich, Schweden und dem Deutschen Reich der Westfälische Frieden geschlossen. Damit war nicht nur der Dreißigjährige Krieg beendet, die nationale Unabhängigkeit der Niederlande und der Schweiz garantiert, ein Interessenausgleich zwischen Kaiser und Kurie, zwischen Protestanten und Katholiken, zwischen Reichsständen und Kaiser, zwischen den europäischen Mächten verabredet, damit war erstmals in der Weltgeschichte auch das Nationalstaatsprinzip festgeschrieben, und ein multilaterales diplomatisches Instrumentarium zur friedlichen Konfliktregelung ausgehandelt. Dieses Datum markiert deshalb nach heutigem Verständnis den Beginn der Herausbildung des modernen Staatensystems, das in der politischen Theorie des Realismus entsprechend den Tagungsorten als „Westfälisches Staatensystem“ oder „Westfälisches Modell“ bezeichnet wird². Aus sich territorial überlappenden Beziehungen zwischen Dynastien wurden in der Folgezeit internationale Beziehungen zwischen Staaten. Seit 1648 bildeten sich schrittweise zunächst in Europa und seit Ende des 18. Jahrhunderts auch außerhalb Europas Nationalstaaten heraus, die durch drei grundlegende Prinzipien gekennzeichnet sind:

1) Staaten haben klare territoriale Grenzen, innerhalb derer sie das uneingeschränkte Gewaltmonopol ausüben, eine Rechtsordnung erlassen und über die Steuerhoheit verfügen. Im Idealfall kommt es am Ende eines historischen Prozesses zu einer Deckungsgleichheit von Territorium, Staat, Volk und Nation, gleichgültig, ob die Nation ethnisch oder zivilgesellschaftlich definiert ist. Das ist das sog. Territorialprinzip.

2) Staaten sind die einzigen relevanten Akteure im internationalen System. Sie sind souverän nach außen in dem Sinne, daß sie keiner höheren Instanz untergeordnet sind. Es gibt kein internationales Gewaltmonopol. Im Unterschied zum nationalen System, wo die Anarchie durch die Herausbildung des staatlichen Gewaltmonopols aufgehoben wird, bleibt das internationale System anarchisch strukturiert. Die Interessenvertretung der Staaten nach außen basiert folglich auf dem Grundsatz der Selbsthilfe. Deshalb wird jeder Staat zur bestmöglichen Wahrnehmung seiner Interessen und zur Behauptung seiner staatlichen Existenz sein Machtpotential maximieren, so der anthropologisch argumentierende klassische Realismus á la Morgenthau, oder zumindest seine einmal errungene internationale Position behaupten, wenn man der systemtheoretischen Argumentation á la Waltz folgt. Nach außen erscheinen Staaten aus dieser Perspektive als homogener Block. Die Staaten sind aber auch souverän nach innen in dem Sinne, daß sie frei sind in der Wahl ihres politischen Systems und keiner äußeren Instanz Rechenschaft über ihre inneren Angelegenheiten ablegen müssen. Das ist das sog. Souveränitätsprinzip.

3) Souveräne Staaten sind untereinander gleichberechtigt unabhängig von ihrer Größe und ihrer Macht. Soweit die Beziehungen zwischen Staaten durch Verträge oder Völkerrecht geregelt werden, beruht dieses immer auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit. Jeder zwischenstaatliche Vertrag ist auch wieder kündbar. Zwischenstaatliche Kooperation erfolgt aus Eigeninteresse und nicht aufgrund einer höheren Idee. Auch die Respektierung diplomatischer Regeln beschneidet nicht das Recht zur Kriegführung (*ius ad bellum*) als letztes Mittel zur Wahrung staatlicher Interessen. Es ist vielmehr legitimer Ausdruck staatlicher Souveränität. Das ist das sog. Legalitätsprinzip.

¹ Ich danke Helmut Bley und Hartwig Hummel für kritische Kommentare zu früheren Fassungen des vorliegenden Textes.

² z.B. bei Falk 1969, Kim 1992, Ferguson/Mansbach 1996, Krasner 1995/96; vgl. dazu auch Held 1995, S. 74 ff.

Die Definition von Staatsangehörigkeit, die Ausstellung von Pässen, die Errichtung von Schlagbäumen und Grenzkontrollen, die Einführung nationaler Symbole wie Hauptstädte, Flaggen, Staatswappen, nationale Feiertage, Hymnen, Orden oder Uniformen waren und sind Ausdruck der staatlichen Abgrenzung nach außen.

Mit dieser Abgrenzung nach außen korrespondierte die Integrationsleistung des Staates nach innen. Der Staat wurde Verwaltungsstaat mit einer sich seit dem 18. Jahrhundert auf alle Lebensbereiche ausdifferenzierenden Zuständigkeit seiner Bürokratie. Er wurde Entwicklungsstaat, indem er öffentliche Güter wie Infrastruktur, inneren Frieden und Rechtssicherheit, Geld, Normen, Maße und Gewichte oder Bildungseinrichtungen zur Verfügung stellte, aber auch, indem er gezielte Wirtschaftsförderung und protektionistische Absicherung gegenüber dem konkurrierenden Ausland betrieb. Er wurde Steuerstaat, um diesen wachsenden Aufgaben gerecht werden zu können. Er wurde Nationalstaat, indem er dafür sorgte, daß die Kongruenz von Territorium, Bevölkerung und Staat durch eine kollektive Identitätsbildung gefestigt wurde. Man spricht in diesem Zusammenhang von „vorgestellten Gemeinschaften“, die gleichermaßen der kollektiven Abgrenzung gegenüber anderen Gemeinschaften zu dienen hatten³. Er wurde durch Verfassungen, Gewaltenteilung und allgemeines Wahlrecht demokratisch legitimierter Rechtsstaat. Und er wurde schließlich auch Sozialstaat, das heißt, er betrieb nicht nur Wirtschaftsförderung, sondern über seine fiskalische Kompetenz auch Umverteilung und sorgte so für die soziale Stabilität des demokratischen Rechtsstaats.

Einschränkend muß allerdings festgehalten werden, daß die Etablierung der inneren und äußeren Aspekte des „Westfälischen Staatensystems“ in weiten Teilen der sogenannten Dritten Welt, insbesondere in Afrika südlich der Sahara oder in Zentralasien, bislang eher formalen Charakter hat. Von wirklicher Integration nach innen und dauerhafter Separation nach außen kann vielfach keine Rede sein. Das gilt insbesondere für solche Länder, die ihre nationale Unabhängigkeit erst in den 1950er oder 1960er Jahren erhalten haben und deren akute Zerfallsprozesse nicht ein „postwestfälisches“, sondern den Rückfall in ein „vorwestfälisches“ Staatsverständnis anzeigen.

Die Sequenz der genannten Aspekte ist jedenfalls Ausdruck der politischen Modernisierung von Gesellschaften. Manche Autoren sprechen deshalb für die Zeit zwischen 1648 und 1945, dem Jahr der Zündung der ersten Atombombe, von der „ersten Moderne“⁴. Festzuhalten bleibt, daß diese erste Moderne spätestens seit Ende des 18. Jahrhunderts einen eindeutig nationalen Bezug hatte. Alle ihre sozialen Systeme, ob Rechtsordnung, Staatsangehörigkeit, Wahlrecht, Parteien und Verbände, Geldwesen, Steuersätze, Zinsniveau, Rentenversicherungssystem, Gebührenordnung bei Post oder Eisenbahn, Definition von Hochsprache über Grammatik und Lexikon, Verkehrsregeln, Hygienebestimmung bei Nahrungsmitteln, etc. hatten einen exklusiven **territorialen** Bezug.

2. Die Globalisierungsdebatte

Seit etwa zehn Jahren wird nun unter dem Stichwort „Globalisierung“ in der sozialwissenschaftlichen Literatur eine kaum mehr überschaubare Debatte⁵ geführt, ob die genannten Errungenschaften der ersten Moderne zur Disposition gestellt sind. Damit wird der Begriff Glo-

³ Vgl. dazu Anderson 1993.

⁴ Statt 1648 ließe sich auch das Jahr 1492 angeben, das Datum der ersten Kolumbus-Reise und damit der Beginn der europäischen Welteroberung. Vgl. Albrow 1998.

⁵ Vgl. dazu die Literaturberichte von Beisheim/Walter 1997 und Varwick 1998.

balisierung in diversen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Kontexten zur Chiffre für den Anbruch der Postmoderne. Als Folge der Globalisierung und der sie begleitenden Aufhebung von Grenzen wird die Auflösung aller nationalstaatlich und damit territorial gebundenen sozialen Systeme konstatiert. Die Kehrseite von Globalisierung ist nämlich die neue Fragmentierung der Welt als ganze wie ihrer einzelnen Teile, deren Konsequenzen, das ist wahre Dialektik, wiederum die Globalisierung in Frage stellen⁶. Während die einen Globalisierung als Allheilmittel zur Lösung der gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme preisen, ist sie für die anderen ein wahres Schreckgespenst, das gerade als Ursache für diese Probleme verantwortlich gemacht wird. Dahinter steht die grundlegende Kontroverse, ob Globalisierung ein quasi natürlicher, also endogener Prozeß ist als Folge technologischen und ökonomischen Wandels hin zum immer schneller, immer besser und immer mehr, oder ob sie exogen verursacht wird, also die Folge politischer Entscheidungen ist. Je nach Sichtweise sind Deregulierung und Privatisierung deshalb die logische Konsequenz von Globalisierung, um deren Chancen nutzen zu können, oder Deregulierung und Privatisierung haben die krisenhaften Folgen der Globalisierung geradezu ausgelöst, mindestens aber forciert, und können deshalb gerade keine probate Reaktion auf Globalisierung sein.

Umstritten ist auch, was unter Globalisierung eigentlich zu verstehen ist⁷. Ist damit ein Prozeß oder bereits ein Endzustand gemeint? Fast jeder Autor, der sich mit dem Thema befaßt, verwendet entweder seine eigene Definition oder er verfährt lediglich impressionistisch, indem er Beispiele, gar Anekdoten, für Globalisierung aufführt. Globalisierung ist demzufolge, wenn ein Chemieunfall in Basel zum Krabbensterben in Rotterdam führt, wenn das Endspiel der Fußball-WM von 2 Milliarden Menschen via Fernsehen live verfolgt wird, wenn Turbulenzen an der Tokyoer Börse in Minutenschnelle zum Kursverfall in New York, London und Frankfurt führen, wenn die Sexualpraktiken des amerikanischen Präsidenten bis in die intimsten Details im Internet nachzulesen sind, wenn die Lautsprecherstimme im Flughafen Tegel ab 18.00 Uhr aus Kalifornien kommt, wenn indische Software-Experten von Bangalore aus die IBM-Rechner in Armonk warten, wenn der Film „Titanic“ in 100 Ländern am gleichen Tag in die Kinos kommt und die Teenies weltweit für Leonardi di Caprio, Brad Pitt oder Til Schweiger schwärmen, wenn die Kämpfer der Taliban, die Kämpfer im Kosovo oder im Kongo gleichermaßen wie ihre Gegner in den Feuerpausen zur Marlboro greifen, wenn der Club-Urlaub auf Mallorca, in Kenia, der Dominikanischen Republik oder Antalya sich nur noch durch die Dauer der Anreise unterscheidet.

Eine weitere Kontroverse dreht sich um die Frage, ob Globalisierung ein neues Phänomen, gar erst eines der 1990er Jahre ist, oder ob die Intensität internationaler Austauschbeziehungen mindestens bezüglich ihrer relativen Bedeutung auch schon vor dem Ersten Weltkrieg zu finden war oder gar bereits mit Beginn der europäischen Welteroberung am Ende des 15. Jahrhunderts, also der ersten Kolumbus-Reise, eingesetzt hat. Ferner wird argumentiert, daß die Globalisierung nur von begrenzter Reichweite sei, nämlich auf die Welt der OECD beschränkt, daß die Phase der Deregulierung sich bereits wieder ihrem Ende zuneige, der Neoliberalismus seinen Zenit mithin überschritten habe. Neorealisten argumentieren sogar, daß mindestens die USA trotz Einbußen immer noch eine starke wirtschaftliche Binnenorientierung bei ungebrochener welt-politischer Souveränität behaupten⁸, das Ende des Ost-West-Konflikts gar die Rückgewinnung der amerikanischen Hegemonie („The Unipolar Moment“) gebracht habe⁹.

⁶ Vgl. dazu Menzel 1998, Barber 1995, Clark 1997.

⁷ Vgl. dazu programmatisch Beck 1997.

⁸ Zu den Skeptikern gehören insbesondere Hirst/Thompson 1996. Vgl. ferner die Debatte zwischen Krasner 1994 und Strange 1994.

⁹ Vgl. dazu Krauthammer 1991.

Immerhin lautet eine weithin akzeptierte Minimaldefinition, daß unter Globalisierung eher ein Prozeß als ein Endzustand, nämlich die quantitative und qualitative Intensivierung grenzüberschreitender Transaktionen bei deren gleichzeitiger räumlicher Ausdehnung zu verstehen ist. Gemeint sind mit Transaktionen z.B. Handel, Verkehr, Kapitalflüsse, Migration, Tourismus, Briefe, Telefonate, E-Mails, Emissionen und Einleitungen von Fabriken und Kraftwerken, ferner die Verbreitung von Ideen, Moden und Geschmäckern, die mit diesen Transaktionen transportiert werden. Gemeint ist aber auch die globale Vernetzung der Welt durch Seekabel, Flugverbindungen, Satelliten und Internet, also die Infrastruktur der Globalisierung und die aus den transnationalen Migrations- und Kommunikationsprozessen entstehenden neuen Gemeinschaften, gleichgültig ob sie real sind oder virtuell wie etwa im Internet¹⁰. Die gesellschaftlichen Bereiche, in denen Globalisierung untersucht und konstatiert wird, sind demzufolge die Wirtschaft, hier insbesondere der Finanzsektor, die elektronischen Medien, hier insbesondere Fernsehen und Internet, die Werbung und damit die Welt der Lebensstile, der Tourismus, der kommerzialisierte Hochleistungssport, die Umwelt oder die Entstehung neuer transnationaler sozialer Räume¹¹, die sich z.B. durch Arbeitsmigration und Überweisungen von Gastarbeitereinkommen ins Herkunftsland konstituieren. Kaum betroffen und wenn, dann eher in umgekehrte Richtung, ist der Bereich des Politischen.

Die Mehrheit der Autoren neigt zu der Hypothese, daß Globalisierung ein qualitativ neues Phänomen ist, selbst wenn sie eine lange Vorgeschichte haben mag. Für den Bereich der internationalen Finanzmärkte und Kapitalflüsse werden Reaganomics, Liberalisierung oder das New Yorker Plaza-Abkommen des Jahres 1985 zur Neufestsetzung der Wechselkurse der wichtigsten Währungen als politische Auslöser angesehen. Das technische Argument lautet, daß die Zusammenführung von Telekommunikation und Computer im Internet eine neue Qualität in den internationalen Beziehungen hergestellt hat, die es erstmals in der Weltgeschichte ermöglicht, Transaktionen in Echtzeit (real time) zu vollziehen. Wenn man sich dieser Position anschließt¹², dann laufen die analytischen Befunde auf Prozesse hinaus, die sich mit den Begriffen der Kompression von Raum und Zeit, der Entgrenzung des Territorialen, der Entstofflichung der Ökonomie und der Auflösung nationaler Identitäten bezeichnen lassen.

Alle genannten Aspekte und gesellschaftlichen Bereiche werden jedenfalls seit Beginn der 1990er Jahre intensiv diskutiert, wobei die erste Welle der Literatur sich eher theoretisch, konzeptionell oder programmatisch dem Thema angenähert hat. Erst seit Mitte der 1990er Jahre folgen empirisch orientierte Arbeiten, die die Globalisierungsphänomene quantitativ und analytisch zu bestimmen suchen. Dieses geschieht vorläufig eher auf wirtschaftlichem Gebiet, weil hier die Verfügbarkeit von Daten dieses leichter zuläßt. Folglich ist auch in diesem Ausschnitt der Globalisierungsdiskussion die Kontroverse zu finden, ob die Intensität von internationaler Arbeitsteilung, von grenzüberschreitendem Handel und Kapitalverkehr tatsächlich eine neue Qualität erreicht hat oder ob deren relative Bedeutung vor dem Ersten Weltkrieg nicht schon ähnlich war. Der Tenor in den Arbeiten zum Thema spekulative Finanzmärkte, Umwelt oder elektronische Medien ist vergleichsweise viel weniger kontrovers.

3. Die Entgrenzung territorial gebundener Systeme

Was sind nun die Konsequenzen dieser Prozesse im Hinblick auf das eingangs skizzierte westfälische Modell des Staatensystems und die klassischen Staatsfunktionen? Wenn Entgrenzung ein wesentlicher Ausdruck von Globalisierung ist und wenn dieser Befund auch faktisch zutrifft,

¹⁰ Vgl. dazu Rheingold 1994.

¹¹ Vgl. dazu Pries 1998.

¹² Vgl. dazu auch empirisch Menzel 1998, Kap. 5 und 7.

dann führt Globalisierung zwangsläufig zur schrittweisen Entgrenzung bzw. Entterritorialisierung aller bislang territorial gebundenen sozialen bzw. nationalen Systeme und damit zu einer **postwestfälischen Konstellation**¹³. Für den Nationalstaat bedeutet dieses einen entsprechenden Verlust an Souveränität, Autonomie, fiskalischer Kompetenz, politischer und sozialer Gestaltungsmacht¹⁴. Seine Integrationskapazität nach innen wie seine Abgrenzungskapazität nach außen schwinden. Die genannten Funktionen des Verwaltungsstaats, des Entwicklungsstaats, des Steuerstaats, des Nationalstaats, des Sozialstaats haben nur noch beschränkte Reichweite, wenn ein wachsender Anteil aller Aktivitäten und Probleme grenzüberschreitenden und nicht mehr nationalen Charakter haben. Wenn Umweltprobleme globalen Charakter bekommen, wie z.B. der Treibhauseffekt, ist eine nationale Politik zur Reduzierung der CO₂-Emissionen kaum möglich; wenn 200 Fernsehkanäle via Satellit aus der ganzen Welt zu empfangen sind, sind nationale Verbote von Gewalt- und Pornographiedarstellung von begrenzter Reichweite; wenn der Produktionsort und der Steuerort eines transnational operierenden Unternehmens auseinanderfallen, wird die nationale Steuergesetzgebung unterhöhlt; wenn das Kapital, das weltweit zur Devisenspekulation eingesetzt wird, das Volumen der nationalen Währungsreserven übersteigt, geht die Kapazität zur nationalen Währungspolitik verloren; wenn die Elendswanderung die Millionengrenze überschreitet, ist der Sozialstaat überfordert; wenn die illegale Beschäftigung von Bauarbeitern auf Berliner Großbaustellen in die Zehntausende geht, kann selbst der Neubau einer Hauptstadt die örtliche Arbeitslosigkeit von Bauarbeitern nicht beheben.

So wie von Autoren wie Hirst und Thompson die Globalisierung in doppelter Weise in Frage gestellt wird, nämlich daß es sie entweder gar nicht gibt oder daß das, was darunter als neues Phänomen verstanden wird, auch schon vor 100 Jahren zugetroffen hat, so wird von den Kritikern umgekehrt auch die These von Souveränitätsverlust der Nationalstaaten in doppelter Weise problematisiert. Entweder wird den Globalisierungstheoretikern unterstellt, daß sie die Rolle des Staates vor Einsetzen der Globalisierung maßlos überschätzen, um den Souveränitätsverlust dann um so mehr konstatieren zu können¹⁵, oder es wird die Frage gestellt, ob der Souveränitätsverlust tatsächlich so dramatisch ist und nicht vielmehr die Staaten nach innen wie nach außen immer noch die maßgeblichen Akteure sind¹⁶. Die Transformation des liberalen Staates in einen „Wettbewerbsstaat“ ist aus dieser Perspektive die angemessene Strategie, um eingeübte Souveränität zurückzugewinnen.

Von neoliberaler Warte wird der Verlust an staatlicher Gestaltungsmacht, insbesondere soweit die Steuer-, Arbeitsrecht- und Sozialgesetzgebung betroffen ist, begrüßt. Das Argument lautet hier: Wenn Globalisierung ein quasi naturwüchsiger Prozeß ist, weil Produktivitätsentwicklung und internationale Konkurrenz immer größere Märkte, immer intensivere internationale Arbeitsteilung, immer flexiblere Arbeitsbedingungen erfordern, dann sind Deregulierung und Privatisierung, also die Reduzierung staatlicher Kompetenzen, dann ist der „schlanke Staat“ in der „grenzenlosen Welt“, ist das Wirken der „unsichtbaren Hand“ im Weltmaßstab nicht nur die gebotene Konsequenz, sondern sogar die einzig adäquate Strategie im Umgang mit Globalisierung. Wenn man allerdings die Position vertritt, daß Globalisierung erst die Folge staatlicher Deregulierung ist, was sich etwa für den internationalen Finanz- oder Mediensektor durchaus nachweisen läßt, oder daß der praktizierte Neoliberalismus gerade zur Spaltung von Gesell-

¹³ Dieser Begriff wurde abgeleitet von Habermas 1998b und Lyons/Mastanduno 1995, wobei letztere dieses aus ihrer realistischen Perspektive allerdings mit einem Fragezeichen versehen.

¹⁴ Vgl. dazu Albrow 1998, Camilleri/Falk 1992, Duchacek u.a. 1988, Edward 1998, Elkins 1995, Guéhenno 1996, Holton 1998, Horsman/Marshall 1994, Knieper 1991, Koch 1995, Neyer 1996, Paolini/Jarvis/Reus-Suit 1998, Sassen 1996, Reich 1996, Rifkin 1995, Ohmae 1995; wobei das Spektrum von euphorischer Begrüßung bis skeptischer Besorgnis über diese Tendenz reicht.

¹⁵ Vgl. dazu etwa Mann 1997.

¹⁶ Dieses Argument findet sich insbesondere bei Neorealisten und Postrealisten.

schaften in Gewinner und Verlierer und damit zur neuen Fragmentierung, also gerade dem Gegenteil von Globalisierung, führt, wofür sich ebenfalls empirische Belege in den USA gleichermaßen wie in Chile finden lassen, dann kann die Konsequenz nicht der weitere Rückzug des Staates sein. Rückgewinnung staatlicher Kompetenz muß vielmehr die Devise lauten, nur mit dem Unterschied, daß die Ausübung dieser Kompetenz kaum mehr im nationalen Rahmen denkbar ist.

4. Ein Beispiel: Einhegung zur Überwindung der „Tragödie des Gemeindelandes“

Bemühen wir ein historisches Beispiel, nämlich die „Tragödie des Gemeindelandes“ („The Tragedy of the Commons“)¹⁷. Die kollektive Nutzung freier Güter wie Weide oder Wald garantierte im Mittelalter für die unterbäuerliche Bevölkerung als Ergänzung zur eigentlichen Landwirtschaft die Existenzsicherung, aber nur solange, wie diese freien Güter nicht im Übermaß, z.B. durch Überweidung, genutzt wurden und am Ende für niemand mehr eine Existenzgrundlage boten. Das theoretische Argument, das dahinter steht und sich explizit gegen die Annahme richtet, daß die „unsichtbare Hand“ im Sinne von Adam Smith das beste Regulativ zur Nutzung freier Güter bilde, lautet folgendermaßen: Die Überweidung des Gemeindelandes resultiert daraus, daß jeder Hirte seine Herde immer weiter zu vergrößern sucht, um sein Einkommen zu steigern. Er tut dies auch über den Punkt hinaus, an dem die Überweidung einsetzt, da ja der Ertrag aus einem zusätzlichen Stück Vieh nur ihm zugute kommt, die ertragsmindernden Folgen der Überweidung sich aber auf alle Hirten verteilen. Er verhält sich also zunächst durchaus rational, da der eigene Einkommenszuwachs nur durch einen Bruchteil des kollektiven Einkommensrückgangs geschmälert wird. Also wird er aus dieser Logik heraus seine Herde immer noch um ein weiteres Stück Vieh zu vermehren suchen. Da aber alle Hirten sich gleichermaßen verhalten, besteht am Ende die Tragödie darin, daß die Summe des individuell rationalen Verhaltens den Ruin aller bedeutet. Die unsichtbare Hand führt in diesem Fall also nicht zum Wohlstand, sondern zum Elend der Nationen.

Die Lösung des Problems damals war die Einhegung (Einzäunung) des Gemeindelandes, das in der Folge nur noch der privaten aber nicht mehr der kollektiven Nutzung offenstand. Ein unregulierter Bereich freier Güter war reguliert worden. Im Falle des eingehetzten Weidelandes trifft die Überweidung jeden Hirten in vollem Umfang allein. Also wird er aus Eigeninteresse für ein Gleichgewicht zwischen der Größe der Herde und seiner Weidefläche sorgen. Die mittelbare Konsequenz damals war zwar die Verelendung und Abwanderung der unterbäuerlichen Bevölkerung in städtische Beschäftigung oder deren Auswanderung nach Übersee, die Konsequenz war aber auch die nun möglichen und betriebswirtschaftlich rentablen privaten Investitionen in die Landwirtschaft mit entsprechenden Einkommens- und Ertragssteigerungen, die die wachsende Bevölkerung zu ernähren vermochte.

Abstrakter formuliert bieten sich zur Lösung des Problems im Umgang mit freien Gütern drei Instrumente: die Privatisierung, die staatlich oder durch Konvention bestimmte Regulierung des Zugangs und damit ihre Verwandlung in öffentliche Güter oder die Besteuerung der Entnahme von freien Gütern. Damit haben wir gleichzeitig auch eine schöne Illustrierung der liberalen, sozialdemokratischen und grünen Interessenlage im Umgang mit freien Gütern und der daraus resultierenden alternativen Lösungsstrategie, je nachdem ob man den Faktor Kapital (Profit), Arbeit (Lohn bzw. Einkommensverteilung) oder Boden bzw. Umwelt (Rente bzw. Erhalt der Möglichkeit, eine Rente zu erzielen) in den Vordergrund stellt.

¹⁷ Vgl. dazu Hardin 1968.

Auch jetzt befinden wir uns wieder in einer Phase der Übernutzung freier Güter wie Luft oder (Meer) Wasser, die der Menschheit die Lebensgrundlage zu entziehen droht. Hierbei handelt es sich allerdings um eine gegenläufige Problematik. Das Problem ist nicht die übermäßige Entnahme (z.B. von Futter), sondern die übermäßige Abgabe von Schadstoffen. Die individuelle Rationalität ist aber dieselbe: Die Kostenersparnis, Abwässer oder Abgase nicht zu filtern, ist größer als der individuelle Anteil an der wachsenden kollektiven Belastung. Da aber Luft oder Wasser im Unterschied zu Wald oder Weide kaum zu privatisieren sind, kann hier die Form der „Einhegung“ nur die staatliche Regulierung oder die Besteuerung sein. Da es sich aber um internationale, um nicht zu sagen globale, freie Güter handelt, bedarf es auch globaler Formen der „Einhegung“ oder Verregelung durch internationale Abkommen, um die internationalen freien in internationale öffentliche Güter zu verwandeln.¹⁸ Insofern ist auch die ökologische Steuerreform nichts anderes als der Versuch, einer neuerlichen „Tragödie des Gemeindelandes“ entgegenzuwirken. Nur ist eine solche Steuerreform ohne Einführung internationaler Umweltstandards, Regelungsformen und Sanktionskataloge nur von begrenzter Wirkung.

Verallgemeinert lautet das Argument: Die genannten klassischen Staatsfunktionen müssen vor dem Hintergrund fortschreitender Globalisierung und im Angesicht der „postnationalen Konstellation“ (Habermas) eine weltweite Reichweite bekommen. Notwendig ist die Bereitstellung internationaler öffentlicher Güter, also von Weltgeld, von weltweiter Rechtssicherheit, einer weltweiten Regulierung der Finanzmärkte, einer Weltsozialordnung, einer Weltmigrationsordnung, einer Weltkommunikationsordnung, einer Weltumweltordnung etc. Dieses läßt sich aber nicht vereinbaren mit den Grundprinzipien des westfälischen Staatensystems, das ja gerade auf territorialer Abgrenzung, auf Behauptung von Souveränität, auf dem Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beruht. Der Kern des Problems besteht also im Auseinanderfallen der Ebenen. Die Märkte, die Medien, die Werbung, die Umweltproblematik, selbst die sozialen Räume haben sich globalisiert, während die staatlichen Regelungskapazitäten, also die genannten klassischen Staatsfunktionen, wenig oder gar nicht diesen Prozeß mitvollzogen haben, entsprechend der realistischen nationalstaatlichen Logik auch gar nicht mitvollziehen sollen und können, es sei denn, es gibt einen Hegemon, der eine entsprechende Weltordnung errichtet. Mit anderen Worten: Der Bourgeois denkt und handelt global, der citoyen ist weiterhin dem Nationalstaat verhaftet¹⁹.

Die Alternative, nationalstaatliche Kompetenz durch eine revisionistische Politik, also durch „strategische Handelspolitik“ und eine Abschottung via sozialem und kulturellem Protektionismus zurückzugewinnen, ist angesichts der faktisch bereits vollzogenen Globalisierung eine wenig aussichtsreiche und zudem außenpolitisch wie innenpolitisch gefährliche Strategie. In letzter Konsequenz ist auch der Versuch, den Sozialstaat zu „modernisieren“, d.h. ihn in einen Wettbewerbsstaat zu transformieren und gleichzeitig den Sozialstaat zu behaupten, der Ausdruck eines neuen linken Nationalismus²⁰. „Keynesianismus in einem Land“, so die treffende Formulierung von Habermas²¹, kann in einer globalisierten Ökonomie nicht mehr funktionieren.

¹⁸ Vgl. dazu Vogler 1998, Young 1997.

¹⁹ So sinngemäß die treffende Formulierung von Zürn 1998b, S. 304/05.

²⁰ So z.B. tendenziell die Position von Streek 1998 und Scharpf 1998.

²¹ Habermas 1998a.

5. Weltregieren ohne Weltregierung

Was ist also zu tun? Da auf absehbare Zeit die Aufhebung des westfälischen Staatensystems in der Konstituierung eines Weltstaates als kongruenter Einheit für die Globalisierung der Märkte nicht zu erwarten ist und da regionale Integrationsprozesse definitionsgemäß trotz ihrer wünschenswerten Nützlichkeit nur von begrenzter, eben regionaler, Reichweite sein können, wie das Beispiel der Europäischen Union zeigt, die sicherlich den ambitioniertesten und weltweit vergleichsweise erfolgreichsten Fall regionaler Integration darstellt, muß nach **neuen** Formen des „Weltregierens ohne Weltregierung“ gesucht werden²². Das Schlagwort, das seit Mitte der 1990er Jahre die einschlägige internationale Diskussion beherrscht und die Antwort auf Globalisierung darstellen soll, lautet „global governance“²³. Der Begriff „governance“ entspricht einem funktionalistischen Denken und ist nicht unmittelbar ins Deutsche zu übersetzen. Er meint in etwa „Regieren“ im Sinne von „Regulieren“ oder „Steuern“, ohne aber die Konnotation von „Regierung“ oder „Staat“ zu besitzen. Deshalb auch der Slogan „governance without government“²⁴. Der konkurrierende Begriff „Weltinnenpolitik“ entspricht eher föderalistischem Denken, sollte aber vielleicht besser vermieden werden, da er zumindest begriffslogisch den Weltstaat voraussetzt²⁵.

Prominent wurde der Begriff durch den Bericht der Commission for Global Governance „Nachbarn in einer Welt“ aus dem Jahre 1995. Diese Kommission wurde 1991 auf Initiative von Willy Brandt gegründet und trat erstmals mit ihrem Ausgangsdokument „Gemeinsame Verantwortung in den 1990er Jahren“ in Erscheinung, das von der Stockholmer Initiative „On Global Security and Governance“ verfaßt worden war²⁶. Die Arbeit der Kommission, zunächst eine Reaktion auf das Ende des Ost-West-Konflikts, ist zu verstehen als die Fortsetzung der berühmten Weltberichte der 1980er Jahre, die mit den Namen Brandt zum Thema „Entwicklung“, Palme zum Thema „Abrüstung“, Brundtland zum Thema „Umwelt“ und Nyerere wieder zum Thema „Entwicklung“ in Verbindung gebracht werden. Zu erwähnen sind aber auch die einschlägigen neueren Aktivitäten des Club of Rome²⁷, der OECD²⁸, der London School of Economics²⁹, der Universität der Vereinten Nationen in Tokyo³⁰, die auch seit 1995 die Zeitschrift „Global Governance“ herausgibt, oder die Initiativen des früheren Generalsekretärs der Vereinten Nationen Butros-Ghali u.a. zur Reform des UN-Systems (Agenda for Peace und Agenda for Development). In Deutschland haben sich insbesondere das Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg und die Stiftung Entwicklung und Frieden in Bonn des Themas angenommen. Die von Ulrich Beck besorgte „Edition Zweite Moderne“ des Suhrkamp Verlages liefert seit einigen Jahren das programmatische Forum für die akademische Diskussion, die von den englischen Globalisierungstheoretikern wie Martin Albrow, Anthony Giddens, David Held, Scott Lash, Antony McGrew, Roland Robertson, Martin Shaw und John Urry dominiert wird und deren Beiträge im Original von der Polity Press in Cambridge publiziert werden³¹. Zweite Moderne heißt hier³², daß der von den französischen und italienischen Poststrukturalisten wie Baudrillard, Vattimo, Lyo-

²² Vgl. Reinicke 1998.

²³ Vgl. dazu den Literaturbericht von Mürle 1998.

²⁴ So der Titel von Rosenau/Czempiel 1992; vgl. auch Rosenau 1997.

²⁵ Diese Feststellung trifft auch den Autor selber, der den Begriff in Menzel 1998, Kap. 10 noch verwendet hat.

²⁶ Vgl. dazu Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren, 1991; Nachbarn in Einer Welt, 1995; Commission on Global Governance 1995.

²⁷ Vgl. Dror 1994, King/Schneider 1992.

²⁸ Globalisation 1996, Regulatory Cooperation 1994.

²⁹ Vgl. Bide 1993, Desai/Redfern 1995, Judd 1993.

³⁰ Cox 1997, Krause/Knight 1995, Sakamoto 1994, UNU Advisory Team O.J.

³¹ Vgl. dazu Albrow 1998, Beck/Giddens/Lash 1996, Giddens 1996, Held 1995, Lash/Urry 1994, McGrew 1997, Robertson 1992, Perraton u.a. 1998, Shaw 1994, 1996, Waters 1996.

³² Vgl. dazu die Einleitung von Ulrich Beck in Beck 1998a.

tard, Deleuze und Guattari in den 1980er Jahren propagierte Anbruch der Postmoderne, also das von ihnen im Anschluß an Nietzsche, Spengler, Toynbee und Bell behauptete Ende des Nationalstaates, des Sozialstaates, der Demokratie, der Aufklärung etc. nicht im Nihilismus³³ endet, eine im Grunde reaktionäre Position, sondern überwunden werden kann durch eine neue oder zweite Aufklärung, die zu neuen Politikformen im Zeitalter der Globalisierung, eben zu Global Governance führen muß. So lautet stark verkürzt das Programm der Zweiten Moderne. An die Stelle der poststrukturalistischen Endzeitstimmung á la française tritt die neue Utopie aus Großbritannien.

Die These vom Ende der Moderne ist also nicht gleichbedeutend mit dem Ende der Geschichte, die Postmoderne ist aus dieser Perspektive nur Umbruch, ist eine Achsenzeit, weist auf den Beginn eines neuen Zeitalters. Möglich sind also keineswegs nur mehr die vielen kleinen Erzählungen à la Lyotard, sondern die neue große Erzählung von der postnationalen und postwestfälischen Konstellation. Die erste Moderne kulminierte im Nationalstaat, die zweite Moderne wird in der Weltgesellschaft, im Weltbürgertum, in der kosmopolitischen Demokratie kulminieren³⁴. Damit ist aus dieser Sichtweise zumindest theoretisch die Kontroverse entschieden, ob Globalisierung ein neues Phänomen ist. Die Antwort muß eindeutig lauten „ja“. Würde man den Globalisierungsprozeß etwa im Sinne der Weltsystemtheoretiker bereits Ende des 15. Jahrhunderts, also mit dem Beginn der europäischen Welteroberung einsetzen lassen, würde der Unterschied zwischen Moderne und Postmoderne, zwischen erster und zweiter Moderne, keinen Sinn machen.

Was ist der Grundgedanke von Global Governance? Der Grundgedanke lautet, daß das westfälische System mit seinen souveränen Staaten als den einzigen maßgeblichen internationalen Akteuren sich seit dem Zweiten Weltkrieg transformiert hat in eine „Weltgesellschaft“ oder „Gesellschaftswelt“³⁵. Beide Begriffe sind dem realistischen Begriff „Staatenwelt“ im Sinne des westfälischen Modells gegenüber gestellt und auf jeden Fall dem Begriff „Staatengemeinschaft“ vorzuziehen, da „Gesellschaft“ ein modernes bzw. postmodernes und „Gemeinschaft“ ein vormodernes, also traditionelles, Sozialsystem meint. In der Vorstellung von „Weltgesellschaft“ sind die Nationalstaaten zwar immer noch wichtige aber nicht mehr die einzigen maßgeblichen Akteure. Hinzu kommen als Folge der sich verdichtenden Kooperation zwischen den Staaten zahlreiche internationale Organisationen wie z.B. die UN oder die EU, die ihrerseits zu eigenständigen Akteuren geworden sind, weil deren Mitgliedsstaaten Souveränität an diese Organisationen abgetreten haben. Hinzu kommen aber auch zahlreiche nichtstaatliche Akteure (NGO), die international tätig werden wie Multinationale Konzerne, Gewerkschaften, Kirchen, Parteien und alle Arten von Verbänden, die sich ihrerseits zu nichtstaatlichen internationalen Organisationen (INGO) zusammengeschlossen haben³⁶. Prominente Beispiele sind etwa die Sozialistische Internationale, Amnesty International, Greenpeace, das Internationale Rote Kreuz, der Weltfußballverband oder der Weltkirchenrat aber auch die neuen sozialen Bewegungen in den Politikfeldern Frieden, Menschenrechte, Umwelt, Frauen etc., soweit sie sich international vernetzt haben.

Global Governance meint mithin ein komplexes Mehrebenensystem des „Regierens jenseits des Nationalstaats“ (Zürn)³⁷ wobei seine „Architektur“ (Messner/Nuscheler) mindestens drei Dimensionen aufweist: Die Akteure, die Regelungsformen und die Handlungsebenen³⁸. Zu den Akteu-

³³ Vgl. dazu Vattimo 1988, Baudrillard 1993, Lyotard 1994, Deleuze/Guattari 1992; kritisch dazu Callinicos 1989.

³⁴ Vgl. auch Böhret/Wewer 1993, Calließ 1994.

³⁵ Zu den Begriffen vgl. Czempel 1991, List 1992, Luard 1990, Forschungsgruppe Weltgesellschaft 1996, Brock/Albert 1995.

³⁶ Weiss/Gordenker 1996.

³⁷ Vgl. Zürn 1998a.

³⁸ Vgl. dazu Messner 1995, Messner 1998a und Messner/Nuscheler 1996.

ren werden die genannten staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und transnationalen gezählt, die je nach Problem oder Politikfeld agieren sollen. So treten auf einer Weltumweltkonferenz nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Vertreter von Umweltverbänden auf. Das Thema Menschenrechte wird nicht nur in den Vereinten Nationen, sondern auch von Menschenrechtsorganisationen behandelt.

Unter den Regelungsformen sind sowohl formelle zu verstehen, also Abkommen zwischen Staaten, oder die Gründung einer internationalen Organisation, ferner aller Arten von internationalen Regimen, aber auch informelle Politikformen wie etwa die Bearbeitung von Umwelt-, Menschenrechts- oder Flüchtlingsproblemen durch die Einsätze und Kampagnen privater Organisationen.

Unter Handlungsebene wird ein mehrstufiges System sich überlappender Zuständigkeiten von der lokalen über die regionale, die nationale, die kontinentale bis zur globalen Ebene verstanden. Ein heikles Problem ist die Grenzziehung solcher Handlungsebenen. Die Chancen der Akzeptanz und die Möglichkeit der Durchsetzung von Politik wächst vermutlich, wenn die Grenzen sich an gewachsenen Identitäten orientieren. Das gilt insbesondere für substaatliche und transnationale Regionen. Je nach Problembereich und Politikfeld sollen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip auf substaatlicher, nationaler oder transnationaler Ebene staatliche oder nichtstaatliche Akteure der unterschiedlichsten Art tätig werden. Subsidiaritätsprinzip heißt, daß keine auf einer höheren Ebene angesiedelte Institution Aufgaben an sich ziehen soll, die bereits von einer unteren Ebene erfüllt werden können.

Fragt man nach konkreten Beispielen, wo Elemente von Global oder wenigstens Regional Governance erfolgreich praktiziert werden, ist die Bilanz eher bescheiden. Bestes Beispiel in dieser Hinsicht ist sicherlich der Prozeß der europäischen Integration, bei dem z.B. die Einführung des Euro als europäische Währung auch als qualitativ neue Verregelung des Währungssektors betrachtet werden muß. Nationaler Souveränitätsverlust wird hier in Kauf genommen, um transnationale Souveränität zurückzugewinnen, nämlich die Eindämmung der Währungsspekulation zumindest im europäischen Rahmen. Von eher zweifelhaftem Erfolg sind demgegenüber die Bemühungen, die Vereinten Nationen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts tatsächlich zu einem operativen Instrument kollektiver Sicherheit zu machen. Die diversen Blauhelm-Missionen in Afrika, in Nahost oder auf dem Balkan können aber auch nicht sämtlich als gescheitert angesehen werden. Ein anderes Beispiel sind die Weltkonferenzen³⁹ der 1980er Jahre zu den Themen Umwelt, Bevölkerung, Menschenrechte, Frauen, Kinder, Armut etc. oder die zahlreichen Weltberichte diverser Kommissionen und Organisationen, die immerhin Weltöffentlichkeit und damit Problembewußtsein zu erzeugen vermochten. Verwiesen wird auch auf internationale Kampagnen wie die gegen die Versenkung der Ölbohrplattform Brent Spar, zur Ächtung von Landminen, gegen die Verwendung von Tropenholz, etc. Allein im Bereich der Vereinten Nationen gibt es ein dichtes Netz von Unter-, Sonder- und Regionalorganisationen, die mittlerweile nahezu jedes denkbare internationale Politikfeld abdecken.

6. Ungelöste Probleme von Global Governance

³⁹ Messner/Nuscheler 1996b.

Kommen wir zu den vielen ungelösten Problemen von Global Governance, die seit Mitte der 1990er Jahre im Zentrum der internationalen Diskussion stehen⁴⁰. Dabei geht es einmal um die Bearbeitung der Effektivitäts- und Koordinierungsprobleme, die sich aus einer solchen Vielzahl von Akteuren, Regelungsformen und Handlungsebenen zwangsläufig ergeben. Gemeint ist damit insbesondere die sog. Mehrebenenproblematik, die sich einerseits aus der Überlappung politischer Räume und andererseits aus der Koexistenz bzw. Kooperation staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ergibt. Die von Boutros-Ghali angestoßene Diskussion um die Reform der Vereinten Nationen, die darauf abzielt, mehr Kompetenzen, mehr Kapazitäten und mehr Effektivität zu erreichen, weist in diese Richtung. Sie ist bislang aber nicht zuletzt an der Blockade der USA gescheitert, den mächtigsten Behauptern des Westfälischen Staatensystems, die aufgrund ihrer relativen Stärke und der daraus resultierenden Überzeugung, vieles immer noch in Selbsthilfe regeln zu können, nur wenig Bereitschaft zur Abgabe von Souveränität an internationale Organisationen zeigen. Global Governance aus amerikanischer Sicht heißt, nach Ende des Ost-West-Konflikts um so mehr, Exekution der US-Hegemonie im Selbstverständnis eines Weltpolizisten, der zwar die Absicherung durch einen UN-Beschluß, mindestens aber die Unterstützung der Alliierten sucht, im Zweifelsfalle aber auch aus eigener Machtvollkommenheit heraus agiert. In Europa stellt sich die Sachlage anders. Die Bestrebung zur Vertiefung der EU läuft darauf hinaus, daß die Mitgliedsstaaten weitere Souveränität an die Brüsseler Behörden abtreten und daß die EU-Haushalte zu Lasten der nationalen Haushalte weiter gestärkt werden sollen.

Desweiteren geht es um das Problem der globalen sozialen Integration. Wie können Menschenrechte weltweit durchgesetzt werden, wie lassen sich international vergleichbare Sozialstandards etablieren, wie kann es zu einer gemeinsamen Rechtsordnung kommen? Noch grundsätzlicher muß die Frage lauten: Gibt es überhaupt universalistische Wertvorstellungen? Klar ist jedenfalls, daß sich eine kulturellrelativistische Position, wie sie von den Fundamentalisten jeglicher Couleur im Westen wie im Osten, im Norden wie im Süden vertreten wird, mit Global Governance nicht vereinbaren läßt.

Damit korrespondiert der Umgang mit dem weiterhin hochgehaltenen Souveränitätsbegriff. Dieser ist nach wie vor ein hohes internationales Rechtsgut und nicht zuletzt in der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben. Die zunehmende interventionistische Praxis von „peace keeping“, „peace making“ und „peace enforcement“, von Monitoring, Mediation, Third Party-Aktivitäten, von Katastrophenhilfe und Chaosbekämpfung, alles das, was im weitesten Sinne unter „humanitärer Intervention“ verstanden wird, deutet allerdings auf einen Bewußtseinswandel in der Weltöffentlichkeit. Einmischungen in die inneren Angelegenheiten eines Landes, soweit sie moralisch zu rechtfertigen sind, sind nicht mehr per se verpönt, sie werden vielmehr immer mehr als durchaus legitime Mittel internationaler Politik angesehen. Wenn also Global Governance die Antwort auf Globalisierung lautet, dann muß Humanitäre Intervention die Antwort auf Fragmentierung lauten.

Der vierte Problemkomplex betrifft die problematische Legitimität, d.h. die mangelhafte demokratische Fundierung, von Global Governance und seinen möglichen Institutionen⁴¹. Das Demokratiedefizit der EU ist genauso bekannt wie das der Vereinten Nationen aber auch vieler nichtstaatlicher internationaler Organisationen. Das gilt selbst für einen so renommierten Fall wie Greenpeace. Hinzu kommt, daß viele Mitgliedsstaaten internationaler Organisationen selber nicht demokratisch legitimiert sind. Selbst wenn man unterstellt, daß eines Tages alle Staaten sich zu Demokratien entwickelt haben, was schon schwer genug vorstellbar ist, selbst dann blei-

⁴⁰ Vgl. dazu Messner 1998b.

⁴¹ Vgl. dazu March/Olsen 1995, McGrew 1997.

ben fundamentale Fragen. Soll etwa in den Vereinten Nationen das Prinzip „one man – one vote“ gelten? Das hieße, daß zwei Staaten, China und Indien, zusammen die Welt majorisieren könnten. Gilt aber das Prinzip „one country – one vote“, hat jeder Zwergstaat das gleiche Gewicht wie die USA oder China – auch eine schwer vorstellbare Perspektive.

7. Demokratiedefizit und die Utopie der „kosmopolitischen Demokratie“

Ein ganz fundamentales Problem besteht schließlich darin, daß gerade auch Demokratie wie alle anderen sozialen Systeme eine territoriale Gebundenheit aufweist. Der griechische Begriff „demos“ (Volk) hatte immer eine nationale und damit territoriale Konnotation, gleichviel ob „demos“ ethnisch wie in Deutschland oder zivilgesellschaftlich wie etwa in Frankreich definiert ist. Deutscher und damit wahlberechtigt ist der, der deutscher Abstammung ist und deutsch spricht bzw. lernen muß. Franzose und damit wahlberechtigt ist der, der in Frankreich geboren ist und sich zu den Prinzipien der französischen Verfassung bekennt. Demokratie ist bislang jedenfalls immer nur im Rahmen von Nationalstaaten denkbar gewesen, die die entsprechende kollektive Identität geliefert haben.

Wir müssen also eine doppelte Entgrenzung konstatieren. Nicht nur die Deckungsgleichheit von Staaten und Märkten ist verloren gegangen, auch die Deckungsgleichheit von transnationaler politischer Verregelung und deren demokratischer Kontrolle. Wenn also Entgrenzung des Nationalstaates die Konsequenz von Globalisierung ist und Global Governance die Antwort auf Globalisierung, dann bedarf es zur demokratischen Legitimierung von Global Governance auch neuer kollektiver, nämlich globaler, Identitäten, um die doppelte Deckungsgleichheit wieder herzustellen. Eigentlich paßt an dieser Stelle „Identität“ gar nicht mehr, da er immer ein Gegenstück („die anderen“) voraussetzt. Der Begriff „globale Gemeinschaft“ trifft den Sachverhalt in angemessener Weise. Die Frage ist nur, ob eine „globale Gemeinschaft“ konstruiert werden muß oder ob sie primordialen Charakter hat, der allerdings durch den Dekonstruktionsprozeß „nationaler Gemeinschaften“ erst offenbart werden muß. Die Bestrebungen zur Konstruktion einer europäischen oder asiatischen Identität wären ein Schritt in diese Richtung. Sie ist aufgrund gemeinsamer oder verwandter kultureller und religiöser Prägung der europäischen oder asiatischen Nationen jedenfalls eher vorstellbar als die Konstruktion einer weltbürgerlichen Identität. Die Konstruktion einer europäischen oder asiatischen Identität ist allerdings mit dem Geburtsfehler des Kulturrelativismus behaftet und insofern eigentlich kontraproduktiv für global governance.

Entstehen sollen die neuen kollektiven Identitäten als Folge der Globalisierung, nämlich durch zunehmende Interaktionsdichte in allen sozialen Bereichen und der daraus resultierenden transnationalen Konvergenz von nationalen Werten wie z.B. Lebensstilen, Regierungsformen, sozialstaatlichen Normen, Menschenrechten etc.⁴². Konterkariert wird aber auch dieses durch die neue Fragmentierung, die analog zu den vielen gebrochenen Identitäten führen muß.

Diskutiert werden, um das Demokratiedefizit von Global Governance zu beheben, bislang drei Modelle⁴³. Das liberal-internationalistische, das kommunitaristische und das kosmopolitische Modell, wobei ersteres eher als pragmatisch und die beiden letzteren eher als utopisch zu bezeichnen sind. Das Modell des liberalen Internationalismus wird von der Commission on Global Governance präferiert und geht weiterhin vom westfälischen Staatensystem aus, orientiert sich aber am Neoinstitutionalismus, der Interdependenz- und der Regime-Theorie. Die Annahme ist,

⁴² Vgl. dazu die dem Sozialkonstruktivismus verpflichteten Arbeiten von Alexander Wendt, z.B. Wendt 1998.

⁴³ McGrew 1998.

daß es zu weltweiten Demokratisierungsprozessen kommt, die wiederum die friedliche Kooperation der Staaten zur Lösung internationaler Probleme fördern. Dahinter steht die auf Kant zurückgehende und empirisch durchaus belegbare These, daß Demokratien keine Kriege untereinander führen. Am Ende steht die völlige Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, die Herausbildung von verbindlichen internationalen Normen analog der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte und die Kooperation der Staaten durch freiwilligen Souveränitätsverzicht auf Grundlage eines gemeinsamen Wertekanons. Es geht also um die **Reform** existierender Strukturen globaler Herrschaft in dem Sinne, daß die idealistische Tradition von Völkerbund und Vereinten Nationen fortgesetzt wird. Gebaut wird dabei auf die Einsicht in die Notwendigkeit auf seiten der Staaten, also ganz im Sinne der Grotianischen Tradition auf die Kooperationsbereitschaft aus Eigeninteresse.

Beim kommunitaristischen Modell, das von den neuen sozialen Bewegungen präferiert wird, geht es um die weltweite Schaffung **alternativer** Strukturen direkter Formen von Demokratie und um **neue** Formen des Regierens. Demokratische Herrschaft konstituiert sich demzufolge nach funktionalistischen und nicht nach territorialen Gesichtspunkten. Durch direkte Demokratie legitimierte Körperschaften sollen zuständig sein für einzelne Politikfelder wie Handel, Umwelt, Gesundheit, wobei deren Reichweite von der Dimension des zu regulierenden Problems abhängt. Damit wird der Radius öffentlicher Räume variabel. Regulierend tätig werden entsprechende Komitees, die durch die jeweils Betroffenen gewählt werden.

Das eher in der akademischen Diskussion über Global Governance diskutierte Modell des Kosmopolitismus⁴⁴ zielt noch konsequenter als die erste Alternative auf eine postwestfälische internationale Ordnung. Es geht also nicht wie beim liberalen Internationalismus um eine Reform, sondern um eine **Umgestaltung** bestehender Institutionen. Die Nationalstaaten sollen durch neue demokratisch legitimierte Akteure nichtstaatlicher Art transzendiert werden. Die Reichweite der sich je nach Politikfeld und Problemlage konstituierenden politischen Räume wird auch hier variabel. Gebaut wird auf die Herausbildung einer internationalen Zivilgesellschaft⁴⁵, die sich durch neue soziale Bewegungen und Weltbürgerparteien konstituiert. Also in jedem Fall Aufbruch von Münster und Osnabrück – aber eine Reise ins Ungewisse.

Zusammenfassung

Globalisierung lautet das neue Zauberwort. Für die einen verbirgt sich dahinter das Allheilmittel zur Lösung aller Probleme, für die anderen ist sie ein Schreckgespenst, die für die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme verantwortlich gemacht wird. Jedenfalls bedeutet Globalisierung die begrüßte oder bedauerte Kompetenz- und Souveränitätseinbuße des klassischen Nationalstaats. Wie diese Einbuße auf transnationaler Ebene aufzufangen ist, ist Gegenstand einer aktuellen akademischen Debatte, die mit dem Stichwort „Global Governance“ (zu deutsch Weltregieren, Weltordnungspolitik) gekennzeichnet wird. Das Spektrum der Vorstellungen reicht von Reform und Ausbau der Vereinten Nationen zu einer Weltregierung, transnationale Kooperation auf einzelnen Politikfeldern durch internationale Regime (für Handel, Währung, Umwelt, Medien, Migration etc.), Vertiefung von Regionalorganisationen wie der EU bis hin zur Etablierung einer internationalen kosmopolitischen Zivilgesellschaft, die sich durch Weltbürgerparteien und Nichtregierungsorganisationen wie Greenpeace oder Amnesty International konstituiert. Praktische Ansätze für Global Governance sind die Weltberichte der BrandtS, Palme-, Brundtland- und Nyerere- Kommissionen in den 1980er Jahren oder die Weltkonferenzen

⁴⁴ Vgl. dazu Archibugi/Held 1995, Held 1995, im Anschluß daran Beck 1997, 1998a, 1998b.

⁴⁵ Kößler/Melber 1993, Shaw 1996.

der 1990er Jahre.

Literaturverzeichnis

- Albrow, Martin: Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter. Frankfurt: Suhrkamp 1998. (engl. 1996)
- Anderson, Benedict: Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts. Frankfurt: Campus 1993. (engl. 1983)
- Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.): Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order. Cambridge: Polity Press 1995.
- Barber, Benjamin R.: Jihad vs. McWorld. New York: Times Books 1995.
- Baudrillard, Jean: Symbolic Exchange and Death. London: Sage 1993. (franz. 1976).
- Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus - Antworten auf Globalisierung. Frankfurt: Suhrkamp 1997.
- Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. Frankfurt: Suhrkamp 1998. (Beck 1998a)
- Beck, Ulrich (Hrsg.): Politik der Globalisierung. Frankfurt: Suhrkamp 1998. (Beck 1998b)
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott: Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt: Suhrkamp 1996.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor: „Globalisierung“: Kinderkrankheiten eines Konzepts. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4. 1997,1. S. 153-180.
- Bide, Austin: The Influence of Science & Technology. London: London School of Economics, The Centre for the Study of Global Governance 1993. = Discussion Paper Nr. 1.
- Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Leverkusen: Leske + Budrich 1993.
- Brock, Lothar/Albert, Mathias: Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2.1995,2. S. 259-285.
- Calließ, Jörg (Hrsg.): Auf dem Wege zur Weltinnenpolitik. Vom Prinzip der nationalen Souveränität zur Notwendigkeit der Einmischung. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum 1994. = Loccumer Protokolle 21/93.
- Callinicos, Alex: Against Postmodernism: A Marxist Critique. New York: St. Martin's Press 1989.
- Camilleri, Joseph A./Falk, Jim: The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World. Aldershot, Hants: Edward Elgar 1992.
- Clark, Ian: Globalization and Fragmentation: International Relations in the Twentieth Century. Oxford: Oxford University Press 1997.
- Commission on Global Governance (Hrsg.): Issues in Global Governance: Papers Written for the Commission on Global Governance. London 1995.
- Cox, Robert W. (Hrsg.): The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order. Tokyo: United Nations University Press 1997.
- Czempiel, Ernst-Otto: Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach Ende des Ost-West-Konflikts. München: Beck 1991.
- Deleuze, Gilles/Guattari, Félix: Tausend Plateaus. Kapitalismus und Schizophrenie. Berlin: Merve 1992. (franz. 1980).
- Desai, Meghnad/Redfern, P. (Hrsg.): Global Governance: Ethics and Economics of the World Order. London: Academic 1995.
- Dror, Yehezkel: Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht des Club of Rome. München: Bertelsmann 1994.
- Duchacek, Ivo D./Latouche, Daniel/Stevenson, Garth (Hrsg.): Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments. New York: Greenwood 1988.
- Edward, Jerry: Virtual States: Globalisation, Inequality and the Internet. London: Routledge

1998.

Elkins, David J.: *Beyond Sovereignty: Territory and Political Economy in the Twenty First Century*. Toronto: University of Toronto Press 1995.

Falk, Richard A.: *The Interplay of Westphalia and Charter Conceptions of International Law*. In: Cyril E. Black/Richard A. Falk (Hrsg.), *The Future of the International Legal Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1969.

Forschungsgruppe Weltgesellschaft: *Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms“*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37. 1996, 1. S. 5-26.

Ferguson, Yale H./Mansbach, Richard W.: *Political Space and Westphalian States in a World of „Politics“: Beyond Inside/Outside*. In: *Global Governance* 2.1996,2. S. 261-287.

Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung, Die Charta der Vereinten Nationen. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden 1991.

Giddens, Anthony: *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp 1996. (engl. 1990)

Gill, Stephen (Hrsg.): *Globalization, Democratization and Multilateralism*. Basingstoke 1997.

Globalisation: What Challenges and Opportunities for Governments? Paris: OECD 1996.

Guéhenno, Jean-Marie: *Das Ende der Demokratie*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag 1996.

Habermas, Jürgen: *Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*. In: Beck 1998a. S. 67-84.

Habermas, Jürgen: *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt: Suhrkamp 1998b.

Hardin, Garrett: *The Tragedy of the Commons*. In: *Science* 162.1968, Nr. 3859. S. 1243-1248.

Held, David: *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press 1995.

Hirst, Paul/Thompson, Grahame: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibility of Governance*. Cambridge 1996.

Holton, Robert: *Globalization and the Nation-State*. Basingstoke: Mac Millan 1998.

Horsman, Mathew/Marshall, Andrew: *After the Nation State: Citizens, Tribalism, and the New World Disorder*. London: HarperCollins 1994.

Judd, Frank: *Global Governance: A Cry for Action*. London: London School of Economics, The Centre for the Study of Global Governance 1993. = Discussion Paper Nr. 2.

Kim Woosang: *Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo*. In: *World Politics* 45.1992,1. S. 153-172.

King, Alexander/Schneider, B.: *Die erste globale Revolution*. Frankfurt 1992. (= Bericht des Club of Rome)

Knieper, Rolf: *Nationale Souveränität. Versuch über Ende und Anfang einer Weltordnung*. Frankfurt: Fischer 1991.

Koch, Klaus: *Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft*. München 1995.

Köbler, Reinhart/Melber, Henning: *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp 1993.

Krasner, Stephen D.: *International Political Economy: Abiding Discord*. In: *Review of International Political Economy* 1.1994,1. S. 13-19.

Krasner, Stephen D.: *Compromising Westphalia*. In: *International Security* 20.1995/96,3. S. 115-151.

Krause, Keith/Knight, W. Andy (Hrsg.): *State, Society, and the UN System*. Tokyo: United Nations University Press 1995.

Krauthamer, Charles: *The Unipolar Moment*. In: *Foreign Affairs* 70. 1990/91,1. S. 23-33.

Lash, Scott/Urry, John: *Economics of Signs and Space*. London 1994.

List, Martin: *Weltgesellschaft, Staatengemeinschaft und umfassende Sicherheit im Rahmen öko-*

- logischer Verträglichkeit. Gedanken zu einigen Grundbegriffen der internationalen Beziehungen. Hagen: Fernuniversität Hagen 1992.
- Luard, Evan: *The Globalization of Politics: The Changes Focus Political Action in the Modern World*. Houndmills: MacMillan 1990. Repr. 1993.
- Luard, Evan: *International Society*. Houndmills: MacMillan 1990.
- Lyons, Gene M./Mastanduno, Michael (Hrsg.): *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: John's Hopkins University Press 1995.
- Lyotard, Jean-François: *Das postmoderne Wissen. Ein Bericht*. Wien: Passagen 1994. (franz. 1979).
- McGrew, Anthony (Hrsg.): *The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy*. Cambridge: Polity Press 1997.
- McGrew, Anthony: *Demokratie ohne Grenzen? Globalisierung und die demokratische Theorie und Politik*. In: Beck 1998a. S. 374-422.
- Mann, M.: *Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet?* In: Prokla Nr. 106, 1997. S. 113-142.
- March, James G./Olsen, Johan P. (Hrsg.): *Democratic Governance*. New York: Free Press 1995.
- Menzel, Ulrich: *Globalisierung versus Fragmentierung*. Frankfurt: Suhrkamp 1998.
- Messner, Dirk: *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Steuerung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*. Köln: Weltforum 1995.
- Messner, Dirk: *Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß*. In: Messner 1998b. S. 14-43. (Messner 1998a)
- Messner, Dirk (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: Dietz 1998. (Messner 1998b)
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: *Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*. In: Messner/Nuscheler 1996b. S. 12-36. (Messner/Nuscheler 1996a)
- Messner, Dirk/Nuscheler Franz (Hrsg.): *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die internationale Diskussion*. Bonn: Dietz 1996. (Messner/Nuscheler 1996b)
- Mürle, Holger: *Global Governance. Literaturbericht und Forschungsfragen*. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität GH Duisburg 1998. = INEF Report Nr. 32.
- Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. The Commission on Global Governance*. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden 1995.
- Neyer, Jürgen: *Spiel ohne Grenzen. Weltwirtschaftliche Strukturveränderungen und das Ende des sozial kompetenten Staates*. Marburg: Tectum 1996.
- Ohmae, Kenichi: *The End of Nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press 1995.
- Paolini, Albert/Jarvis, A./Reus-Smit, Christian (Hrsg.): *Between Sovereignty and Global Governance*. Basingstoke 1998.
- Perraton, Jonathan/Goldblatt, David/Held, David/McGrew, Anthony: *Global Flows, Global Transformations: Concepts, Evidence and Arguments*. Cambridge: Polity Press 1998.
- Pries, Ludger: *Transnationale soziale Räume*. In: Beck 1998b. S. 55-86.
- Regulatory Cooperation for an Interdependent World*. Paris: OECD 1994.
- Reich, Robert: *Die neue Weltwirtschaft. Das Ende der nationalen Ökonomie*. Frankfurt: Fischer 1996.
- Reinicke, Wolfgang H.: *Global Public Policy: Governing Without Government?* Washington D.C.: Brookings Institution Press 1998.
- Rheingold, Howard: *Virtuelle Gemeinschaft. Soziale Beziehungen im Zeitalter des Computers*. Bonn: Addison-Wesley 1994.
- Rifkin, Jeremy: *The End of Work: The Decline of Global Labor Force and the Dawn of the Post-market Era*. New York: Putman's 1995.
- Robertson, Roland: *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage 1992.
- Rosenau, James N.: *Along the Domestic-foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent*

- World. Cambridge: Cambridge University Press 1997.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press 1992.
- Sakamoto, Yoshikazu (Hrsg.): *Global Transformation: Challenges to the State System*. Tokyo: United Nations University Press 1994.
- Sassen, Sakia (Hrsg.): *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press 1996.
- Scharpf, Fritz W.: Demokratie in der transnationalen Politik. In: Beck 1998a. S. 228-253.
- Shaw, Martin: *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives*. Cambridge: Polity Press 1994.
- Shaw, Martin: *Civil Society and Media in Global Crisis*. London: Pinter 1996.
- Strange, Susan: Wake Up, Krasner! The World **Has** Changed. In: *Review of International Political Economy* 1.1994,2. S. 209-219.
- Streek, Wolfgang: Industrielle Beziehungen in einer internationalisierten Wirtschaft. In: Beck 1998a. S. 169-202.
- UNU Advisory Team: *Programme on Peace, Security and Global Governance: A UNU Agenda for Research, Reflexion and Advanced Training*. Advisory Team report. Tokyo: UNU o.J.
- Varwick, Johannes: Globalisierung und „Global Governance“. Möglichkeiten und Mißverständnisse bei der politischen Gestaltung des Globalisierungsprozesses. In: *Gegenwartskunde* Nr. 1, 1998. S. 47-59.
- Vattimo, Gianni: *The End of Modernity: Nihilism and Hermeneutics in Post-modern Culture*. Cambridge: Polity Press 1988. (ital. 1985).
- Vogler, John: Globale Umweltpolitik. In: Beck 1998b. S. 293-331.
- Waters, Malcolm: *Globalization*. London: Routledge 1996.
- Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (Hrsg.): *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, Col.: Lynne Rienner 1996.
- Wendt, Alexander: Der Internationalstaat: Identität und Strukturwandel in der internationalen Politik. In: Beck 1998b. S. 381-410.
- Young, Oran R. (Hrsg.): *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1997.
- Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt: Suhrkamp 1998. (Zürn 1998a)
- Zürn, Michael: Schwarz-Rot-Grün-Braun: Reaktionsweisen auf Denationalisierung. In: Beck 1998a. S. 297-330. (Zürn 1998b)

Kurzbiographie Ulrich Menzel

Ulrich Menzel (geb. 1947 in Düsseldorf) ist seit 1993 Professor für Internationale Politik und Vergleichende Regierungslehre am Institut für Sozialwissenschaften der TU Braunschweig. Er hat Politikwissenschaft, Geschichte, Philosophie, Soziologie und Germanistik in Düsseldorf, Köln und Frankfurt studiert. Nach der Promotion (1978) und der Habilitation (1981) absolvierte er Lehr- und Forschungsaufenthalte an den Universitäten Bremen, Tokyo, Frankfurt und Duisburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Theorie und Geschichte der Internationalen Beziehungen, Internationale Politische Ökonomie, Nord-Süd-Beziehungen, Entwicklungstheorie- und Entwicklungspolitik. Seine regionalen Schwerpunkte liegen in Europa und Ostasien.