

Außenpolitik in der Gesellschaftswelt: Governance

1. Die Macht der Märkte

In der Welt von heute hat das Ziel der Sicherheit einen ganz anderen Inhalt bekommen als in der Staatenwelt des 19. Jahrhunderts. Damals wurde die Sicherheit ausschließlich durch einen äußeren Gegner bedroht bzw. gefährdet durch die Ungewißheit, wie die Nachbarn sich verhalten würden, wenn nicht genügend für die Verteidigung vorgesorgt werden würde. Im ausgehenden 20. Jahrhundert ist diese Gefährdung noch nicht endgültig beseitigt, wie der Überfall des Irak auf Kuwait, wie aber auch der "Eingriff" der NATO in Serbien zeigen. Obwohl beide Vorgänge gravierende und langfristige Folgen nach sich gezogen haben, müssen sie dennoch als Randerscheinungen im Bereich der Sicherheitsbedrohung eingeordnet werden. Da die Erweiterung des Territoriums nur noch in seltenen Ausnahmefällen zur Sicherheit bzw. zur Wohlstandssteigerung beiträgt, ist der wichtigste gewaltauslösende Faktor entfallen.

In der Gesellschaftswelt hat Sicherheit eine soziale, vor allem eine ökonomische, aber auch eine politische Bedeutung bekommen. Die Sicherheit eines Staates kann gefährdet werden, wenn sein Herrschaftssystem von der Gesellschaft nicht mehr akzeptiert, wenn der gesellschaftliche Konsens gestört oder gar zerstört wird oder wenn die Gesellschaft Prozessen ausgesetzt wird, die sie aus eigener Kraft nicht mehr zu steuern vermag. Die beiden erstgenannten Fälle beherrschten die Endphase des Ost-West-Konflikts. Sowjetunion und Warschauer Pakt waren gegen die militärische Bedrohung durch die NATO bestens gewappnet. Aber das kommunistische Herrschaftssystem wurde von seiner Gesellschaft nicht mehr akzeptiert, die Zustimmung zu den wirtschaftlichen und politischen Leistungen der Herrschaftssystem im real existierenden Sozialismus fiel in sich zusammen. Der Warschauer Pakt war zwar in der Lage, den aufgesetzten Rüstungskonflikt mit der NATO zu bestehen, indem er ein militärisches Gleichgewicht, in bestimmten Bereichen sogar ein militärisches Übergewicht auf die Waage brachte. Den originären Konflikt, die Auseinandersetzung mit dem liberaldemokratischen Herrschaftssystem, hat er verloren. Militärisch sicher, war er gesellschaftlich und politisch höchst unsicher, und daran ist er zugrunde gegangen.

Die Tatsache, daß Sicherheit heute eine gesellschaftliche, auch herrschaftliche Dimension hat, kann also gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Dies muß sich auch gerade der Westen sagen lassen, der diese, seine Politik im Ost-West-Konflikt so erfolgreich anleitende Erfahrung zu vergessen scheint, indem er den "Eingriff" in Serbien ausschließlich auf die militärische Gewalt stützt.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff macht aber auch darauf aufmerksam, daß die gesellschaftliche Stabilität erschüttert werden kann durch Vorgänge, die ihren Ursprung nicht in dem betreffenden Staat, sondern in seiner internationalen Umwelt haben. Die Wirtschaftskrise Südostasiens wurde wesentlich von der Bewegung der Kapitalströme ausgelöst, die aus der industrialisierten Welt in die Region hinein und dann aus ihr herausflossen. Sie erzeugten in den Ländern der Region politische Krisen, die die Herrschaftssysteme erschütterten, mit der Arbeitslosigkeit den gesellschaftlichen Konsens drastisch absenkten und, wie im Falle Indonesiens, Zustände hervorbrachten, die den Begriff des Bürgerkrieges rechtfertigen.

Nicht immer sind die innerstaatlichen Folgen von Prozessen, die ihren Ursprung im internationalen System haben, so gravierend. Stets wiegen sie aber schwer. Auf sie zielt der Begriff der Globalisierung. Im Vordergrund seiner Bedeutung steht der Hinweis auf die internationale Verflechtung der Wirtschaft. Er ist zutreffend, übertreibt aber. Die Hälfte aller Menschen muß noch immer mehr als zwei Tagesreisen aufwenden, um zum nächsten Telefon zu

kommen. Von Globalisierung als weltweitem Prozeß kann man also beim besten Willen nicht sprechen. Wohl aber erfaßt dieser Prozeß die Industriestaaten und die Schwellenländer Südostasiens wie Lateinamerikas.

Hier gewinnt der Begriff der Globalisierung¹ aber noch eine weitere Bedeutung; sie macht jenen pessimistischen Unterton aus, der in ihm mitschwingt. Globalisierung bezeichnet zwar die z. T. weltweite Verflechtung der Wirtschaften der Staaten; sie meint aber auch, daß diese Wirtschaften in einer Weise voneinander abhängig geworden sind, die es vor fünfzig Jahren noch nicht gegeben hat. Interdependenz heißt der eigentlich zutreffende, sachgerechte Begriff. Kein Staat – nicht einmal die USA – kann heute seinen Wohlstand allein erzeugen; jeder ist darauf angewiesen, daß andere Staaten kooperieren. Keine nationale Wirtschaft kann florieren, ohne daß wirtschaftliche Partner aus anderen Staaten mit ihr zusammenarbeiten. Wenn ein Staat seine Ziele nicht mehr erreichen kann, ohne daß andere Staaten kooperieren, ist es mit seiner Unabhängigkeit, ja mit seiner Souveränität vorbei. Das Kennzeichen der Souveränität ist nicht die Autonomie, die vollständige Selbstgenügsamkeit, die sich sogar die Isolierung leisten kann.

Im Kern des Souveränitätsbegriffs steht der Anspruch, bei der Regelung seiner inneren Angelegenheiten unabhängig zu sein. Er ist dem Zeitalter der Interdependenz zum Opfer gefallen. Wenn der Staat seine Ziele nicht mehr erreichen kann, ohne daß andere Staaten mitwirken, ist er nicht mehr im politischen Sinne souverän. Das gilt gerade für den Sachbereich der Sicherheit. Kein europäischer Staat ist in der Lage, seinen militärischen Schutz aus eigener Kraft zu gewährleisten. Global besitzen nur noch die Vereinigten Staaten diese Fähigkeit. Und auch sie sind im Bereich der Nuklearwaffen darauf angewiesen, daß Rußland kooperiert, indem es auf den Einsatz dieser Waffen verzichtet.

Gesellschaftliche Sicherheit aber – und auf sie vor allem deutet der Begriff der Globalisierung – kann nur entstehen, wenn diejenigen Herrschaftssysteme, deren Gesellschaften sozial und ökonomisch schon vernetzt sind, kooperieren. Der einzelne Staat hat seine Steuerungskapazität verloren.

Deswegen ist es unabdingbar und richtig, von einem neuen Aggregatzustand des internationalen Systems zu sprechen, jedenfalls im Bereich der OECD-Staaten, ergänzt durch die Schwellenländer. Wenngleich dieses System noch immer nationalstaatlich partikularisiert ist, also seine alte Erscheinungsform beibehalten hat, hat sich hinter der vertrauten Oberfläche des Bildes ein radikaler Funktionswandel vollzogen. Die Staaten sind nicht mehr die alleinigen und ausschlaggebenden Akteure im internationalen System, und sie sind auch gar nicht mehr in der Lage, als Agenten ihrer Politik allein zu handeln. Sie sind vielmehr untereinander funktional abhängig, und zwar sowohl die Herrschaftssysteme, also die Regierungen, wie die Gesellschaften, deren Interesse an wirtschaftlicher Wohlfahrt und politischer Sicherheit nur noch in der Zusammenarbeit gewährleistet werden kann. Außenpolitik in der Gesellschaftswelt hat daher eine ganz andere Bedeutung, hat auch einen ganz anderen Inhalt bekommen als wir es in der Staatenwelt gewohnt waren.

2. Gesellschaft und Interdependenz heute

Der Wandel drückt sich darin aus, daß das internationale System mit Interaktionen gesellschaftlicher Akteure in einem bis dahin unvorstellbaren Maß angefüllt ist. Gegeben hatte es solche Akteure seit langem. Die Katholische Kirche spielte in Europa seit dem frühen Mittelalter eine bedeutende Rolle. Die Fugger bildeten ein bedeutendes internationales Handels-

1 Vgl. Beck, Ulrich, Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung, Frankfurt 1997.

haus. Die Nähmaschinenfabrik Singer war schon im 19. Jahrhundert ein "Multi". Seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts traten immer mehr multinationale Firmen in den Vordergrund. Ihre Zahl stieg so rasant an, daß schon aus der Quantität eine neue Qualität erwuchs. Nach der "kapitalistischen Revolution der neunziger Jahre"² weiteten diese Akteure ihre Tätigkeiten noch einmal so aus, daß die Umgangssprache dafür den Begriff der "Globalisierung" prägte. Ebenso sprunghaft nahm die Zahl anderer nichtstaatlicher Akteure zu, vornehmlich die der nichtstaatlichen internationalen Organisationen. Auch substaatliche Akteure agierten auf eigene Rechnung in internationalen Systemen. Dementsprechend verloren die politischen Systeme an Gestaltungsmacht.

Gewinner waren vor allem die multinationalen Firmen (MNC). Ihre Zahl belief sich 1998 auf ungefähr 40.000 Unternehmen mit rund 250.000 Tochtergesellschaften. Mit ihrem Umsatz von 5.500 Milliarden US-Dollar (USD) dominieren sie den Export der Welt.³ Einige haben sich schon zu Transnationalen Konzernen (TNC) weiterentwickelt, die in der Welt handeln, ohne noch einen definierbaren nationalen Standort zu besitzen.⁴ Die Transnationalen Corporationen haben die Produktion und Entwicklung von Gütern in der Welt schon weitgehend integriert. Sie haben sich untereinander in "Strategischen Allianzen" verbunden. Gab es 1970 ungefähr 400 solcher Strategischen Allianzen, so wuchs ihre Zahl bis zum Beginn der neunziger Jahre auf mehr als 3.000 an. Sie stellen jene "Transnationalen Produktionsketten" dar, die ein Charakteristikum der industrialisierten Welt bilden. Vor allem Halbfertigwaren werden nicht mehr in einem Land selbst hergestellt und dann weiterverarbeitet, sondern importiert. Auf diese Weise vollzieht sich der Produktionsprozeß in der Welt immer mehr in einer transnationalen Zusammenarbeit. Das gilt auch für die Forschung und die Entwicklung. Auch sie ist heute "grenzüberschreitend" wie die Produktion selbst.

Von weltpolitischer Bedeutung ist der Anstieg der von den TNC getätigten Direktinvestitionen.⁵ Belief er sich 1980 auf 500 Milliarden USD, so waren es 1995 bereits 2.700 Milliarden USD. Die Zuwachsraten lagen in den neunziger Jahren zwischen 12,7 und 40 Prozent. 1994 machte der Beitrag der TNC zur globalen Wertschöpfung 6 Prozent aus. Der Schwerpunkt der Investitionen liegt in den OECD-Ländern, gefolgt von Asien. Afrika geht weitgehend leer aus, die Transformationsländer des ehemaligen Warschauer Paktes erhalten nicht viel.

Greift die Direktinvestition in die Wirtschaftspolitik des betreffenden Landes ein, so machen sich die Politischen Systeme bei der Refinanzierung ihrer Staatsverschuldung von den internationalen Finanzmärkten abhängig. Sie werden von den privaten Banken, auch von institutionellen Anlegern, getragen. Vor allem die Eurodollarmärkte sind exponentiell gewachsen. Belief sich ihr Volumen um 1970 auf rund 110 Milliarden Dollar, so betrug es 20 Jahre später 4,5 Billionen USD. Dieser Markt ist sehr viel größer und sehr viel bedeutender als jeder der nationalen Märkte innerhalb der Europäischen Union. Er hat das traditionelle Kreditgeschäft marginalisiert. Euroanleihen bestimmen heute das Geschehen. Es wurde geschätzt, daß 1996 allein die OECD-Staaten Staatspapiere im Umfang von 8.000 Milliarden USD in Umlauf gebracht hatten. Die internationalen Währungsreserven befinden sich ohnehin seit langem zu fast 90 Prozent in der Hand privater Akteure. Deren Macht ist, zumal wenn sie sich mit der eines staatlichen Akteurs zur "Transnationalen Politik"⁶ verbindet, entscheidend, wie es beim Zustandekommen der Währungsunion in der Europäischen Union der Fall war.

2 Sachs, Jeffrey D., Consolidating Capitalism, in: Foreign Policy 98, Frühjahr 1995, S. 50ff.

3 Stiftung Entwicklung und Frieden (Anm. 71), S. 143.

4 Drucker, Peter F., The Global Economy and the Nation-State, in: Foreign Affairs 76, 5, Sept.-Okt. 1997, S. 159ff.

5 Walter, Gregor u.a.: Globalization Processes in the OECD World. Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Arbeitspapier 4-5, Bremen 1997.

6 Kaiser, Karl, Transnationale Politik, in: Czempiel, Ernst-Otto (Hg.), Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1, 1969 S. 80ff.

Aber auch ohne diese Interaktion mit dem politischen System ist diese private Macht ausschlaggebend. Das bekamen die europäischen Regierungen in der Währungskrise von 1993 zu spüren. Das merkten die Länder Asiens in der 1996 ausbrechenden Wirtschaftskrise, als Investoren aus den OECD-Ländern ihr Kapital plötzlich abzogen und damit das Währungsgefüge in Asien zum Einsturz brachten. Fast alle Regierungen dieser Region verloren ihr Amt, viele Menschen ihren Arbeitsplatz und ihre Ersparnisse.

Daran waren auch westliche Wissenschaftler und Finanzinstitute schuld. Sie haben unter der Anleitung liberaler amerikanischer Ökonomen aus Boston und Chicago und mit korrespondierenden Auflagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank diesen Ländern eine Liberalisierungspolitik aufgedrängt, von der sie aus Erfahrung wußten – oder wissen mußten –, daß sie nicht zum Ziel, sondern ins Chaos führt. Das Wirtschaftswachstum wurde nicht auf einheimische Wertschöpfung, sondern auf ausländische Kredite gegründet. Die Konvertierbarkeit ihrer Währung – Westeuropa hatte nach 1954 mehr als zehn Jahre mit einer Devisenbewirtschaftung gelebt – war ein glänzendes Geschäft für westliche Banken und Investoren, aber eine Katastrophe für die betroffenen Länder.

Die politischen Konsequenzen der Interaktionen wirtschaftlicher Akteure sind also immens. Der von privaten Kräften unterhaltene Weltmarkt wird von der Gestaltungsmacht der politischen Systeme, wenn sie ihr bisheriges Verhalten nicht ändern, nicht mehr erreicht. Der Weltmarkt beeinflußt die Wirtschaftspolitik der politischen Systeme, ohne daß sie ihrerseits Einfluß darauf nehmen könnten. Selbst die Europäische Union hat darauf verzichtet. Ob die Europäische Zentralbank allein imstande sein wird, die Interaktionen der wirtschaftlichen Akteure innerhalb der Union auf regelhaftes Verhalten zu verpflichten – in Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen natürlich –, steht dahin.

In der Europäischen Union wird besonders deutlich sichtbar, wie sehr die Tätigkeit nicht-staatlicher Akteure die Politik "entterritorialisiert" hat. Sie wird „entgrenzt“, wie es im Jargon postmoderner Theoriebildung heißt.⁷ Das mit dem Westfälischen Frieden 1648 errichtete System der europäischen Nationalstaaten, in dem die Herrschaft der politischen Systeme deckungsgleich war mit dem Staatsgebiet, hat sich mit dem Aufkommen der Gesellschaftswelt immer weiter aufgelöst. Die Gestaltungsmacht der politischen Systeme existiert nur noch teilweise. Solange sie aber keine Konsequenzen aus der "Entgrenzung" wirtschaftlicher Interaktionen ziehen, sondern sich auf ihren territorial definierten Herrschaftsbereich beschränken, verpassen sie zumindest in diesem Sachbereich der Politik die Möglichkeit, unter den Bedingungen der Gesellschaftswelt ihre Gestaltungsmacht wiederherzustellen.

Was sie verloren, ging nicht nur an die global operierenden Wirtschaftsunternehmen, sondern auch an Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs). Sie haben die entstandene Lücke gefüllt, sind von einer "peripheren zu einer zentralen Rolle" aufgerückt, wenn es darum ging, multilaterale Abkommen zu schließen.⁸ Die Nicht-Regierungsorganisationen institutionalisieren die Zusammenarbeit gesellschaftlicher Akteure. Sie haben hergestellt, was die entterritorialisierten Interaktionen der Gesellschaftswelt brauchten, aber von den Politischen Systemen nicht bekamen: die notwendigen Netzwerke.

7 Albert, Mathias, *Fallen der (Welt-)Ordnung. Internationale Beziehungen und ihre Theorien zwischen Moderne und Postmoderne*, Opladen 1996.

8 Mathews, Jessica T., *Power Shift*, in: *Foreign Affairs* 76, 1, Januar/Februar 1997 S. 66.

Im internationalen Rahmen arbeiten schätzungsweise 25.000 solcher NGOs,⁹ regional ist ihre Zahl sehr viel höher. Ihren ersten großen Auftritt hatten sie in dem "Erdgipfel" von Rio de Janeiro im Juni 1992. Ihren größten Triumph feierten sie 1998 mit dem Vertrag über die Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes in Den Haag. Gegen den Widerstand der Supermacht USA setzte die "NGO-Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof", die sich 1995 in New York gegründet und bis 1998 auf 800 Organisationen vergrößert hatte, durch, daß künftighin Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Angriffskrieg als internationale Straftatbestände angesehen und geahndet werden können.¹⁰ Ihren größten Erfolg im Sachgebiet der Sicherheit erzielten sie, als sie zunächst den "Ottawa-Prozeß" und dann in seinem Rahmen die Osloer Konvention zum Verbot von Antipersonenminen 1997 zustande brachten.¹¹

Alle drei Erfolge konnten natürlich nicht ohne die Mitwirkung der politischen Systeme verwirklicht werden, wären aber ohne die treibende Kraft der NGOs nicht Realität geworden. Sie haben ihre gesellschaftliche Macht eingesetzt, um die politischen Systeme zu Regulierungen zu veranlassen, die den Bedürfnissen der Gesellschaftswelt Rechnung tragen.

Zahlreiche NGOs kümmern sich um regelungsbedürftige Einzelprobleme. Berühmt geworden ist "Greenpeace", eine Umweltschutzorganisation, besonders mit ihrer Aktion gegen die Versenkung der Ölplattform Brent Spar 1995. "Amnesty International" geht gegen Willkürakte im Rechtswesen von Diktaturen vor, indem sie sie weltöffentlich brandmarkt und die Bürger zu schriftlichen Eingaben auffordert. "World Watch" kümmert sich um die Einhaltung der Menschenrechte.¹²

Den Spuren dieser Großorganisationen folgen unzählige große und kleine NGOs. Ihre Arbeit wurde erleichtert durch die Revolution im Kommunikationswesen, durch Telefax, PC und Internet. Die "Association for Progressive Communications" subventioniert den Internetzugang von mehr als 50.000 NGOs in 130 Ländern.¹³ Sie verstehen sich als Anwalt bürgerlicher Belange über die Grenzen von Staaten hinweg und versuchen, die Inaktivität der politischen Systeme auszugleichen. Diese Tätigkeit der NGOs verschiedenster Größe und unterschiedlichster Ausrichtung hat das internationale System mit grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Aktionen derart angefüllt, daß die politischen Systeme darauf Rücksicht nehmen müssen.

Die gesellschaftlichen Akteure bauen ihre eigenen Handlungszusammenhänge auf und versetzen sich in die Lage, die politischen Systeme zur Anerkennung zu veranlassen oder sogar zu zwingen. Die NGOs thematisieren, daß weltweit gesellschaftliche Interaktionszusammenhänge bestehen, die grenzüberschreitende Problemkonstellationen enthalten und deswegen international zu regeln sind. Die "Transnational Social Movement Organizations" (TSMO) veranschaulichen, daß auch politische und gesellschaftliche Loyalitäten sich "entgrenzen", daß Interessen – oder gesellschaftsspezifische Gemeinsamkeiten – registriert, artikuliert und in politische Akte umgesetzt werden.¹⁴ 1997 haben sich amerikanische Frauenbewegungen

9 Messner, Dirk, Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-) Politik?, in: Friedrich Ebert-Stiftung (Hg.) Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: die NGOisierung der (Welt-) Politik?, Bonn 1996, S. 34.

10 Levý, Ernst, Menschenrechtsorganisationen für einen Internationalen Strafgerichtshof, Frankfurt 1998, S. 7.

11 Bader, Erik-Michael, Von den Opfern her. Der „Ottawa-Prozeß“ und die Osloer Konvention zum Verbot von Antipersonenminen, in: FAZ, 22.09. 1997, S. 14.

12 Spiegel-Special, Die Macht der Mutigen. Politik von unten: Greenpeace, Amnesty & Co., Nr. 7, Hamburg 1996.

13 Mathews (vgl. 8), S. 54.

14 Smith, Jackie; Chatfield, Charles; Paglucco, Ron (Hgg.), Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State, Syracuse, N.Y. 1997.

gegen die von den USA geförderte Ölleitung durch Afghanistan gewendet, weil die dort herrschenden Taliban, einem radikalen Islamverständnis verhaftet, die Frauen unterdrücken.¹⁵ Solche Solidarisierungen sind nicht die Vorstufe einer späteren weltweiten Institutionalisierung, sondern Ausdruck eines politischen Problembewußtseins, das nicht an den Staatsgrenzen endet, sich nicht auf die Identifikation mit der eigenen Nation beschränkt, sondern partielle Interessen in der internationalen Umwelt erkennt und ihnen Rechnung trägt.

Sogar subnationale Akteure haben sich in diesem Zeichen verselbständigt, haben das Außenpolitikmonopol der Hauptstadt aufgebrochen, ihre eigene Außenpolitik begonnen. Die sich ausbreitenden Städtepartnerschaften stellten dabei nur die harmlose Variante dar, ebenso die Partnerschaften, die etwa die Bundesländer der Bundesrepublik mit Gebietskörperschaften im Ausland pflegen.¹⁶ Amerikanische Gebietskörperschaften waren hier immer schon mit leuchtendem Beispiel vorangegangen. Viele Städte hatten seinerzeit gegen die Atomversuche und für den Abschluß eines umfassenden Teststopps in den USA votiert. Sie hatten, gegen den Willen Washingtons, oppositionelle Kräfte in Nicaragua unterstützt. Zur Desinvestition in Südafrika aufzurufen, gehörte zum urbanen Tun in den USA, solange es das Apartheidregime noch gab.

1997 verhängte der Staat Massachusetts zusammen mit einigen Großstädten ein Handelsverbot gegen Burma wegen der repressiven Politik der dortigen Militärjunta. Und es wirkte. Große amerikanische Firmen wie Apple Computer Inc., PepsiCo Inc. und andere gaben den Burma-Handel auf.¹⁷ In Europa hielt die "European Association of Metropolitan Cities" (Eurocities) 1986 ihre erste Konferenz. 1994 hatte sie schon 58 Mitglieder, die bereit waren, zu einer „Kooperation, die nationale Grenzen und nationale Rivalitäten überwindet“.¹⁸

In der Europäischen Gemeinschaft gaben die Länder und Kommunen nicht nach, bis sie ihre eigene Repräsentation in Brüssel durchgesetzt hatten. Kommunen und Länder sind natürlich Bestandteile des politischen Systems. Sie verringern nicht dessen Kompetenz, sondern fasern sie aus. Dabei verändert sich aber auch die Orientierung dieser "Außenpolitik". Sie ist nicht auf ein imaginäres "Nationalinteresse" ausgerichtet, sondern auf die gemeinsame Bearbeitung vergleichbarer urbaner Probleme.

3. Die Denationalisierung der Politik

Es liegt natürlich nahe, aus dieser Veränderung der internationalen Systemstruktur weitreichende und wohlklingende Schlüsse zu ziehen. Manchmal wird argumentiert, NGOs seien Vorreiter einer Weltgesellschaft. Das ist falsch. Noch weniger überzeugt der Vorschlag, Weltparteien zu gründen.¹⁹ Die Welt ist noch weit von einem Zustand entfernt, in dem sie eine Weltgesellschaft bilden und daher weltweit wirkende Parteien tragen würde. Ein Zusammenhang, der den Begriff der Gesellschaft rechtfertigen würde, verlangt über längere Zeit eine spezifische Dichte des Austausches von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Informationen, der weltweit einfach nicht gegeben ist. Regional ist er beispielsweise in Westeuropa vorhanden. Schon im euro-atlantischen Bereich sind nur Interdependenzen anzutreffen, keine Identitäten. Man braucht nur die in der Europäischen Union vorhandene Meßlatte sol-

15 Morgan, Dan Ottaway, David B., Afghans' Treatment of Women Leaks Into Pipeline Deal, in: IHT, 12.01.1998, S. 2.

16 Wagner, Beate, Partnerschaften deutscher Städte und Gemeinden. Transnationale Beiträge zur internationalen Sicherheit, Münster, Hamburg 1995.

17 Hiatt, Fred, A State Law Makes Ways in Foreign Trade Policy, in: IHT v. 26.08. 1997.

18 The European Association of Metropolitan Cities, Eurocities, Brüssel 1994.

19 Beck, Ulrich (Hg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt 1998.

cher Identität an die Welt außerhalb der EU zu halten, um zu sehen, wieviel niedriger die Interaktionsgrade dort sind.

Um von einer "Weltinnenpolitik" zu sprechen, wie es Bundespräsident Roman Herzog immer wieder getan hat,²⁰ ist es entschieden zu früh. Versteht man den Begriff analog, ist er durchaus hilfreich. Er macht dann darauf aufmerksam, daß es auch in der entgrenzten und durch Interdependenz gekennzeichneten Welt möglich sein muß, Strategien einzusetzen, wie wir sie auch in der Innenpolitik kennen. Sie benutzen die Macht, die das Medium aller Politik ist und bleibt. Aber sie verzichten auf die militärische Gewalt, die die Staatenwelt gekennzeichnet hat. In der Gesellschaftswelt ist sie weitgehend funktionslos geworden, weil sie nur verhindern, aber nicht gestalten kann.

Auch die Gesellschaftswelt wird auf absehbare Zeit staatlich geordnet bleiben. Der Herrschaftsanspruch der politischen Systeme gilt innerhalb des Staates; er sieht sich jetzt nur einer bedeutenden Einschränkung seiner Macht gegenüber. Das massierte Eindringen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure in das internationale System bewirkt, daß die "relative Macht der Staaten abnimmt und weiter abnehmen wird".²¹ Am Ausgang des 20. Jahrhunderts findet eine "Machtverschiebung" statt, die die gesellschaftlichen Akteure begünstigt und die Gestaltungsmacht der politischen Systeme einschränkt.

Der Staat wird von den gesellschaftlichen Akteuren seines internationalen Umfelds unterlaufen; er wird "denationalisiert". Gleichzeitig wird er aber auch von den Prozessen der Interdependenz²² überwölbt, die weit in seine Innenpolitik eindringen und sie immer stärker mit der Außenpolitik verknüpfen. Es entsteht das neuartige Phänomen der "internationalisierenden Politik". Beide Prozesse bewirken, daß die Einzugsbereiche staatlicher Herrschaft nicht mehr deckungsgleich sind mit den territorialen Grenzen der Einheit, sondern kleiner geworden sind. Andererseits hat die Interdependenz der Machtausübung des Staates neue Felder eröffnet, die er sich freilich mit den gesellschaftlichen Akteuren teilen muß.

4. Der Ausweg: Governance

Damit ist eine ganz neue Form des Regierens nötig und möglich geworden, für die es einen neuen Begriff gibt: Governance. Sie beruht nicht auf Herrschaft, sondern auf Macht, die konsensual ausgeübt wird. Governance ist Konsensmacht. Ihre Akteure sind Regierungen, gesellschaftliche Gruppen und Nicht-Regierungsorganisationen gleichermaßen. Zwar sind die Regierungen nach wie vor die wichtigsten Akteure, aber eben nicht mehr die einzigen und auch nicht die entscheidenden. Gerade deswegen ist die Mischform der Governance, die sich aus der Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Nicht-Regierungen bildet, die wichtigste. Ihr Vorbild und Muster ist die Europäische Union. Die von ihr ausgehenden Regulierungen sind durchweg in diesem neuen Regierungsstil gehalten, entstehen aus dem Konsens aller an dem jeweiligen Problem Interessierter.

Die Verfahren der Konsensmacht sind eigentlich nicht unbekannt. Sie werden in den internationalen Organisationen von den Regierungen praktiziert, die dort mit dem Medium der Macht agieren und nur im Konsens handeln können. Konsensmacht üben auch die gesellschaftlich, vor allem wirtschaftlich tätigen Akteure aus, wenn sie sich zu Regimen zusammenschließen, informellen Verabredungen über gemeinsames Verhalten in einem Interessen-

20 Siehe zuletzt in seiner Rede vor dem Weltwirtschaftsforum im Februar 1999 in Davos.

21 Mathews (vgl. 8).

22 Jones, R.J. Barry, *Globalization and Interdependence in the International Political Economy. Rhetoric and Reality*, London, New York 1995.

feld. Mit Hilfe solcher Governance ließe sich die globalisierte Welt am ehesten wieder regieren, freilich auf neue Art.

Für den Sachbereich der Sicherheit gibt es die Vereinten Nationen mit ihren zahlreichen Unterorganisationen und Sonderorganisationen, die sogenannte UN-Familie. Gerade der Wirtschafts- und Sozialrat bringt die Kooperation zwischen Regierungen und gesellschaftlichen Akteuren zustande. Im Sachbereich der wirtschaftlichen Wohlfahrt wäre angesichts der bedeutenden gesellschaftlichen und politischen Folgen, die die Tätigkeit der wirtschaftlichen Akteure hervorrufen, eine sogenannten "Wirtschafts-UN" dringlich und nützlich. Es gibt sie erst in Ansätzen. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) wurde am 1. Januar 1995 durch eine neue und bessere Welthandelsorganisation (WTO) ersetzt. Sie verfügt über sehr viel mehr Kompetenzen und hat sich beispielsweise in dem lang währenden Streit zwischen Amerika und Westeuropa über den Bananenimport als Schiedsrichter nützlich gemacht.

Auf dem wichtigen währungspolitischen Gebiet gibt es noch nichts dergleichen. Eine Konsensmacht wäre am besten geeignet, in der Kooperation zwischen den Regierungen, den Banken und Nicht-Banken die Kapitalströme so zu regulieren, daß die verheerenden wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen ausbleiben. In den Währungskrisen, die durch die Zahlungsunfähigkeit großer Schuldnerstaaten entstanden sind, haben die Banken allein, meistens ohne die Regierungen, eingegriffen: "governance without government." Im Falle Mexikos hat die US-Regierung mitgeholfen; das war "governance with government", also die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Banken. Beim Zusammenbruch einer der größten Fondsgesellschaften, 1998, sind nicht nur amerikanische Banken, sondern auch die amerikanische Regierung helfend eingesprungen.

Zunächst wurde der Begriff der "Governance" verwendet, um die regierungsähnliche Kompetenz gesellschaftlicher, vor allem wirtschaftlicher Akteure zu beschreiben, deren Machtfülle die vieler Regierungen in der Welt übersteigt.²³ Dieser Begriff bezeichnete die Fähigkeit der gesellschaftlichen Akteure, ihre Entscheidungen mit dem gleichen Befolgungszwang auszustatten, der den Regierungen innerhalb ihrer Staaten zur Verfügung steht. Damit wurde der Politikbegriff entscheidend erweitert. Politik kann seitdem nicht mehr als autoritative Wertzuweisung in einer Gesellschaft durch ihr politisches System verstanden werden. Der Begriff muß vielmehr alle jene Wertzuweisungen umfassen, die von den gesellschaftlichen Akteuren vorgenommen werden und die de facto den gleichen Zwangscharakter tragen wie die Entscheidungen der Regierung. Die Legitimität ist verschieden, aber die Effektivität ist die gleiche. Als sich dann zeigte, daß zwischen den Regierungen und den gesellschaftlichen Akteuren nicht unbedingt Wettbewerb, sondern auch Kooperation herrschte, wurde von "governance with government" gesprochen. Dabei zeigte sich dann schließlich, daß die hier verwendete Konsensmacht identisch ist mit der, die die Regierungen in der internationalen Umwelt anwenden. Also sprach man von "governance by government".²⁴ Damit ging das Spezifische des Governance-Begriffs freilich verloren. Regierungen haben im internationalen System immer schon Machtpolitik betrieben. Neu ist jedoch, daß sie im internationalen System auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure stoßen, die ebenfalls bedeutende Macht ausüben, aber eben keine Regierungen sind. Ihr Handeln ähnelt dem der Regierungen, gleicht ihm aber nicht. Für diese Vorgänge sollte der Begriff der Governance reserviert bleiben.

Dabei kann er durchaus die Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und den nicht-staatlichen Akteuren einschließen. Was aus deren Kooperation hervorgeht, ist etwas spezi-

23 Rosenau, James N. und Czempiel, Ernst-Otto (Hgg.), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

24 Zürn, Michael, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt 1998, S. 170f.

fisch Neues. Zwar gibt es in der Innenpolitik der Staaten ein Vorbild: den Neo-Korporatismus. Außerhalb der verfassungsmäßig vorgesehenen und herrschaftlich geordneten Entscheidungsprozesse verständigen sich Regierung und gesellschaftliche Akteure über Regulierungen eines Sachgebietes. Sie verlassen dabei die Entscheidungsregeln des Staates, bleiben aber innerhalb seiner Ordnungskompetenz. Wenn Regierungen und gesellschaftliche Akteure im internationalen System in ähnlicher Weise zusammenarbeiten, entsteht etwas ganz Neues, nämlich ein ordnungsstiftender Vorgang in einem Raum, der keine Ordnungsinstanz kennt. Was die Regierungen an Machtvollkommenheit eingeübt und an gesellschaftliche Akteure abgegeben haben, können sie in der Kooperation mit diesen Akteuren zurückgewinnen.²⁵ Wenn also die Globalisierung der Märkte die Regelungskompetenz der Staaten beeinträchtigt, dann sind die Verfahren der Governance in der Lage, dieses Defizit auszugleichen. In der regional oder weltweit organisierten Zusammenarbeit zwischen den Politischen Systemen und den großen Gesellschaften Akteuren erwachsen den politischen Systemen Einflußmöglichkeiten, die sie in ihrem Herrschaftsbereich gar nicht mehr wahrnehmen können.

Freilich bleibt eines auf der Strecke: die demokratische Kontrolle. Sie ist an die nationalen Entscheidungsprozesse gebunden, nur ihnen inkorporiert. Was außerhalb vor sich geht, kann nicht demokratisch kontrolliert werden. Schon bei der Bildung der Europäischen Union hatte sich dieser Entdemokratisierungseffekt gezeigt. Die Kompetenzen, die die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration an die Union abtraten, wurden nicht an das Europäische Parlament überstellt, sondern an die Kommission bzw. an den Ministerrat. Dort gingen sie verloren. Erst die Konferenz von Amsterdam hat diesem Demokratieverlust Einhalt geboten und die Kontrollkompetenz des Europäischen Parlaments gestärkt.

Der Verlust an demokratischer Kontrolle, der mit der Zusammenarbeit der Regierungen und der gesellschaftlichen Akteure im internationalen System einhergehen wird, läßt sich so leicht nicht auffangen. Governance kann informell praktiziert werden, beispielsweise im Rahmen der G 8 der großen Industriestaaten. In der Tat würde die Reprivatisierung der Weltwirtschaft noch verstärkt werden durch die Verringerung der Kontrollmöglichkeiten, die den Gesellschaften zur Verfügung stehen.

Deswegen sollte für den neuen Regelungsmodus der Governance auch ein neuer institutioneller Rahmen gefunden werden. Ein Modell dafür liegt in der WTO, in der Regierungen und Unternehmen zusammenarbeiten. Hinzugefügt werden müßten Repräsentanten der Verbraucher. Ihre Aufgabe würde darin bestehen, ihre Gesellschaften über die anstehenden Probleme und die Möglichkeiten ihrer Regelungen zu unterrichten. Damit entsteht zunächst einmal Information, die Voraussetzung jeder Kontrolle. Den Gesellschaften und den Parlamenten würde damit die Möglichkeit geboten, ihre Regierungen mit einem bestimmten Verhalten zu beauftragen. Zur Kontrolle gesellte sich dann der Einfluß.

Auf der regionalen Ebene, auf der die Interdependenz in der Regel stärker ausgeprägt ist, läßt sich die Kontrollmöglichkeit der Gesellschaften besser ausstatten. Hier könnte das Modell der Europäischen Union Vorbild für alle Freihandelszonen auf der Welt abgeben; sie sind die frühen Vorläufer der Integration. Wenn es darum geht, die wenigen, wirklich global verlaufenden Prozesse zu steuern, empfiehlt sich das zitierte flexible Verfahren. Es kann die lange Zeit überbrücken, die vergehen wird, bis sich die globale Interdependenz so weit ausgeprägt hat, daß sie eine Internationale Organisation als Kontrollinstanz rechtfertigt und trägt.

CZEMPIEL Ernst-Otto, Prof. Dr.

Emeritierter Professor für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität Frankfurt;
Mitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung Frankfurt;
Vorsitzender des Kuratoriums Hessischer Friedenspreis.

25 Rosenau, James N., *Along the Domestic-Foreign Frontier*, Cambridge University Press, 1997 S. 144ff.