

# **INEF**

## **Report**

Institut für Entwicklung und Frieden  
der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg

### **Nationalstaaten in der Global Governance-Architektur**

#### **Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden?**

Dirk Messner

**Heft 66 / 2002**

Dirk Messner, Dr. habil., geb. 1962. Wissenschaftlicher Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden; email: [messner@uni-duisburg.de](mailto:messner@uni-duisburg.de)

## Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Argumentation dieses Gutachtens ist die Feststellung, dass alle nationalen Gesellschaften und deren Institutionensysteme in globale Interdependenzketten eingebunden sind, so dass unterschiedliche Formen von Global Governance die nationale Politikbearbeitung zunehmend ergänzen müssen. Dieser Kontext ist durch die Ereignisse des 11. September 2001 wie in einem Brennglas sichtbar geworden. Aber welche Herausforderungen stellen sich, wenn Nationalstaaten Global Governance – tauglich werden wollen? In der Studie wird argumentiert: "*Institutions and politics matter*" – auch und gerade in einer globalisierten Welt! Die Politik ist nicht per se unfähig, die Globalisierung zu gestalten, ihre destruktiven Wirkungen zu begrenzen und ihre positiven Effekte zu verstärken. Aber die Politik muss ihre etablierten Interpretations- und Deutungsmuster, Handlungsstrategien und -kapazitäten sowie die institutionellen Strukturen des politischen Systems den Anforderungen der "*Epoche des Globalismus*" (Karl Kaiser) anpassen. Entwickelt werden Reformansätze für das deutsche politische System.

---

## Summary

The present report argues on the assumption that all national societies and their institutions are tied into chains of interdependence, which means that different forms of global governance are increasingly needed to supplement national policymaking efforts. The events of September 11, 2001, have brought this context into sharp focus. But what challenges are involved in making nation states fit for global governance? The study argues: "*Institutions and politics matter*" – and matter precisely in a globalized world! Politics is not per se incapable of shaping globalization, of limiting its destructive impacts and enhancing its positive effects. But politics is going to have to adapt its established patterns of thought and interpretation, its action strategies and capacities, and the institutional structures of the present political system to the challenges posed by the "*epoch of globalism*" (Karl Kaiser). The study develops some approaches to reforming the German political system.



## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Die Handlungsfähigkeit der OECD-Staaten – Realitätsschock nach dem 11. September 2001 .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Formwandel des Staates unter Bedingungen der Globalisierung .....</b>	<b>9</b>
3.1 Nationalstaaten agieren in verflochtenen Mehrebenensystemen .....	9
3.2 Multiplikation der Außenbeziehungen und die Erosion der Grenzen von Innen- und Außenpolitik .....	10
3.3 Internationalisierung der Kerndimensionen der Staatlichkeit.....	12
3.4 „Power shifts“ zwischen Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt .....	14
3.5 Die Transformation nationaler Souveränität .....	15
3.6 Wettbewerb zwischen Staaten als Anreizsystem für institutionelle Innovationen .....	17
<b>4. Neue Anforderungen an die politischen Systeme der Nationalstaaten .....</b>	<b>18</b>
4.1 Interministerielle Abstimmung zwischen Kohärenzpolitik und Koordinationsfallen .....	19
4.2 Die Erosion des homogenen "nationalen Interesses" in den Außenbeziehungen .....	20
4.3 Demokratie- und Legitimationsprobleme .....	20
4.4 Politische und gesellschaftliche Systemintegration wird schwieriger .....	21
4.5 Reallokation und Transformation der Macht .....	23
<b>5. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden? Aktionsfelder und Reformvorschläge .....</b>	<b>27</b>
5.1 Aktionsfeld 1 – die Mikrodimension: Global Governance – Kernkompetenzen der Akteure stärken .....	29
5.2 Aktionsfeld 2 – die Makrodimension: organisatorisch-institutionelle Reformen .....	32

5.2.1	Reformansatz 1: Koordinations- und Interdependenzprobleme – Anmerkungen zu institutionellen Neuorientierungen.....	35
5.2.2	Reformansatz 2: Von der Zuständigkeits- zur Problemlösungskultur – Vernetztes statt fragmentiertes Regieren.....	38
5.2.3	Reformansatz 3: Die Arbeitsteilung zwischen innen- und außenorientierten Ministerien managen.....	42
5.2.4	Reformansatz 4: Der Entparlamentarisierung der sich internationalisierenden Politik entgegenwirken.....	43
5.3	Aktionsfeld 3 – die Metadimension: Leitbilder und strategische Orientierungen zur Stärkung von Global Governance.....	47
5.4	Aktionsfeld 4: Wissen als zentrale Machtressource von Global Governance stärken .....	48
<b>6.</b>	<b>Literatur .....</b>	<b>53</b>

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Die Diskussion über die Zukunft der Nationalstaaten unter den Bedingungen der Globalisierung wird häufig in der Logik von Nullsummenspielen geführt: weil neue Akteure in der Weltpolitik an Bedeutung gewinnen, verlieren die Staaten an Einfluss; weil globale Institutionen wichtiger werden, erodieren die Gestaltungsmöglichkeiten der Staaten; infolge der "Entgrenzung von Problemlagen" kommt es zu einer schleichenden Entmachtung der territorial organisierten Staaten usw. An diesen Argumentationsfiguren ist die Wahrnehmung richtig, dass Staaten im Alleingang in immer mehr Politikfeldern an die Grenzen ihre Handlungsfähigkeit geraten, weil Problemkonstellationen zunehmend grenzüberschreitenden Charakter haben. Sie sind auf das Zusammenspiel mit anderen Akteuren innerhalb und jenseits der territorialen Grenzen der Staaten angewiesen, um problemlösungsfähig zu bleiben. Derzeit spricht jedoch nichts dafür, dass sich globale Probleme und globale Interdependenzketten sowie deren Rückwirkungen auf nationale Gesellschaften in absehbarer Zeit ohne Nationalstaaten erfolgreich bearbeiten ließen.

Die Nationalstaaten befinden sich in einem Transformationsprozess, in dem sie sich an die neuen Rahmenbedingungen, die durch Globalisierungsprozesse (nicht selten beschleunigt durch die von Nationalstaaten selbst vorangetriebenen Liberalisierungs- und Deregulierungsschübe der vergangenen Jahre) geschaffen werden, anpassen müssen. Es ist daher entscheidend, die Dimensionen des Formwandels der Nationalstaaten im Globalisierungsprozess zu verstehen, sich daraus ergebende Herausforderungen für die Handlungs-, Gestaltungs- und Steuerungsfähigkeit der Staaten sichtbar zu machen sowie Reformbedarf und Reformvorschläge zu erörtern. Denn Nationalstaaten können (ähnlich wie Unternehmen) mehr oder weniger gut auf die neuen Anforderungen vorbereitet sein, weshalb die These, durch Globalisierung und Entgrenzung verlöre die konkrete institutionelle Gestalt von Organisationen oder von Organisationslandschaften (und damit auch die spezifische Ausgestaltung der politischen Systeme von Nationalstaaten) an Bedeutung, unsinnig ist: *"Die Orte sind irrelevant und praktisch ununterscheidbar geworden. Die territorialen Gesellschaften ... oszillieren ... inzwischen im globalen Gleichklang, weil die faktischen Interdependenzen und Verflechtungen die nationalen Besonderheiten zu folkloristischen Begleiterscheinungen degradieren."* (Willke 2001, 241)

Ausgangspunkt der Argumentation dieses Gutachtens ist die Feststellung, dass alle nationalen Gesellschaften und deren Institutionensysteme in globale Interdependenzketten eingebunden sind, so dass unterschiedliche Formen von

---

<sup>1</sup> Der INEF – Report basiert auf einem Gutachten des Autors für die Enquete – Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages, das im Oktober 2001 vorgelegt wurde. Der Autor dankt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquete – Kommission für konstruktive Kritiken und Kommentare zu dem Gutachten. Soweit dies möglich war, wurden die Anregungen in den nun vorliegenden Report eingearbeitet.

Global Governance die nationale Politikbearbeitung zunehmend ergänzen müssen. Dieser Kontext ist durch die Ereignisse des 11. September 2001 wie in einem Brennglas sichtbar geworden (Kapitel 2). Aber welche Herausforderungen stellen sich, wenn Nationalstaaten Global Governance-tauglich werden wollen? In der Studie wird argumentiert: "*Institutions and politics matter*" - auch und gerade in einer globalisierten Welt! Die Politik ist nicht per se unfähig, die Globalisierung zu gestalten, ihre destruktiven Wirkungen zu begrenzen und ihre positiven Effekte zu verstärken. Aber die Politik muss ihre etablierten Interpretations- und Deutungsmuster, Handlungsstrategien und -kapazitäten sowie die institutionellen Strukturen des politischen Systems den Anforderungen der "*Epoche des Globalismus*" (Karl Kaiser) anpassen.

Natürlich sind die Auswirkungen der Globalisierung auf Nationalstaaten und deren Spielräume zur Mitgestaltung der Globalisierung in Abhängigkeit von ihrer ökonomischen Basis, ihrer technologisch-wissenschaftlichen Leistungsfähigkeit, ihrer territorialen Größe, ihrer Bevölkerungszahl sowie ihres weltpolitischen Gewichts sehr unterschiedlicher Natur. Die vorliegende Analyse beschäftigt sich daher im Kern mit der Problematik von OECD-Staaten. Wenn im folgenden vom "Formwandel der Nationalstaaten" (Kapitel 3) die Rede ist, so werden zunächst generelle Trends beschrieben, die im Prinzip alle OECD-Staaten betreffen (z. B. die steigende Bedeutung von privaten Akteuren in der Weltpolitik) - wenn auch mit unterschiedlichen Wirkungen auf die spezifi-

schon politischen Systeme der Länder. Die aus dem Formwandel der Nationalstaaten resultierenden "Anforderungen an die politischen Systeme der Nationalstaaten" (Kapitel 4) werden ebenfalls auf dieser Aggregationsebene der Industrieländer diskutiert, zuweilen konkretisiert an Hand von Beispielen aus dem deutschen Kontext. In Kapitel V steht dann die Frage nach der Global Governance-Tauglichkeit des deutschen politischen Systems im Zentrum. In welchen Handlungsfeldern besteht Reformbedarf? In welche Richtung müssen Such- und Lernprozesse angestoßen werden? Einfache Antworten auf diese Fragen oder Patentrezepte gibt es angesichts der Vielschichtigkeit des globalen Umbruchs und seiner Wirkungen auf die Nationalstaaten nicht. Das Gutachten versucht eine Sichtweise auf zukünftige Herausforderungen zu entwickeln, um eine schiere Addition von einzelnen, sehr spezifischen Reformzwängen und -maßnahmen zu vermeiden. Drei miteinander vernetzte Aktionsfelder des politischen Systems werden herausgearbeitet, in denen Anpassungsbedarf besteht, wenn die deutsche Politik ihre Global Governance-Fähigkeiten verbessern will:

1. Die Mikroebene der Akteure des politischen Systems: Global Governance-Kompetenzen entwickeln und stärken
2. Die Makroebene des politischen Systems: organisatorisch-institutionelle Strukturen unter Innovationsdruck
3. Die Metaebene des politischen Systems: neue Leitbilder und strategische Orientierung in Richtung Global Governance



Ein viertes Aktionsfeld liegt quer zu den genannten Reformdimensionen; hier wird "Wissen als zentrale Machtressource globalisierungstauglicher Politik" thematisiert.

## **2. Die Handlungsfähigkeit der OECD-Staaten – Realitätschock nach dem 11. September 2001**

Die ökonomischen Globalisierungsdiskussionen (die weltweit geführten Standortdebatten) seit Anfang der 90er Jahre haben deutlich gemacht, dass der Weltmarkt zum Referenzrahmen ökonomischer Akteure geworden. Nicht jedes einzelne Unternehmen steht unter globalem Wettbewerbsdruck, aber immer mehr Unternehmen (auch kleine und mittlere Betriebe) sowie lange, z. B. aufgrund technologischer Bedingungen, nicht weltmarktorientierte Wirtschaftssektoren (z. B. Dienstleistungen wie Buchhaltung, Versicherungen), sind heute Teil globaler Wertschöpfungs- und Zuliefererketten und müssen sich daher an den Effizienzstandards der Weltwirtschaft orientieren. Die Dynamik lokaler und nationaler Ökonomien lässt sich nur noch im Kontext globaler Wirtschaft verstehen. Lokale und nationale Wirtschaftsräume sind zu Subsystemen der Weltwirtschaft geworden. Dieser Umbruch erzwingt in der Ökonomie permanente Anpassungsprozesse. Unternehmen müssen sich an der Meßlatte internationaler Wettbewerbsfähigkeit orientieren und lange erfolgreiche wirtschaftspolitische Instrumente, die auf die Stimulierung der nationalen Konjunktur, die Beeinflussung nationaler Zinssätze oder nationaler Nachfrage- und Angebotsaggregate setzen, sich also am „Re-

ferenzrahmen Volkswirtschaft“ orientieren, erweisen sich als wirkungslos.

Dass die Globalisierung nicht nur die Ökonomie und ihr engeres politisches Umfeld erfasst, sondern grenzüberschreitende und globale Interdependenzketten sukzessive alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringen, wird in der öffentlichen politische Debatte erst langsam klar: nationale Bildungs- und Wissenschaftspolitik steht im globalen Wettbewerb; die Sozial- und Rentenpolitik kann nicht losgelöst von der Dynamik globaler Finanzmärkte diskutiert werden; der umstrittene Internationale Strafgerichtshof macht eine globale Diskussion über die normativen Grundlagen des Rechts erforderlich; moralische Prinzipien und Regeln für den Umgang mit der Gen- und Reproduktionstechnologie müssen nicht nur in nationalen Gesellschaften, sondern letztlich weltweit gefunden werden.

Der Schock des 11. September 2001 verdeutlicht auf dramatische Art und Weise, dass wir alle in der einen Weltgesellschaft angekommen sind. Kein Staat, keine nationale Gesellschaft und kein Individuum kann aus ihr heraus; die ungeordnete, vielfältig fragmentierte, durch globale Systemketten und Risikopotentiale konstituierte Weltgesellschaft ist das allumfassende soziale System, in das alle Akteure eingebunden sind. Auch die Nationalstaaten sind Subsysteme der Weltgesellschaft, eingewoben in dichte, globale, wechselseitige Abhängigkeitsstrukturen. Die Nationalstaaten müssen sich auf diese neue globale Gesamtkonstellation einstellen.

Am 11. September 2001 sind eine Reihe von Illusionen über die scheinbar nur

indirekten oder marginalen Konsequenzen der Globalisierung für die Nationalstaaten der OECD-Welt zerplatzt, die in weiten Teilen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft vorherrschten:

- *Die „Triade-Illusion“*. Weit verbreitet war die ökonomisch verkürzte Interpretation, bei der Globalisierung handele es sich im wesentlichen um eine Verdichtung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den großen Wirtschaftsräumen USA/NAFTA-EU-Japan. Schon mit dem Verweis auf die weltumspannenden Ursachen- und Wirkungsketten der globalen Klimaerwärmung ließ sich die verengte Wahrnehmung des Triade-Konzepts trefflich kritisieren. Am 11. September 2001 ist schlagartig deutlich geworden, dass die globalen Interdependenzketten sich nicht auf die ökonomischen Zentren der Welt beschränken. Über die Weltsicherheit, über die Sicherheit der global cities, der globalen Infrastruktur, aber auch die Sicherheit einer jeden beliebigen Stadt auf dem Globus, kann potentiell an jedem beliebigen Ort der Welt entschieden werden: in den Bergen Afghanistans, im Sudan oder im Kongo ebenso wie in Hamburg, New York, Barcelona, London oder Tübingen. Die „Triade-Illusion“ war mit der „Beherrschbarkeits- und Schutzwall-Illusion“ verbunden: wenn Globalisierung sich im wesentlichen zwischen den großen Industrieländern abspielt, dann lassen sich erstens die Globalisierungsfolgen durch eine Kooperation zwischen diesen eingespielten Partner der OECD-Welt (trotz aller Interessendivergenzen) letztlich auch managen, und zweitens braucht man sich um den „Rest der Welt“, jenseits der

Kerndynamik der "Triadisierung", politisch nicht weiter zu kümmern. Infolge dieses Interpretationsmusters verwundert es nicht, dass die internationale Entwicklungspolitik in den 90er Jahren - trotz Globalisierungsdiskussion - weiter an Bedeutung verloren hat (Messner/Nuscheler 2001). Global Governance beschränkt sich aus dieser Perspektive auf verdichtete Kooperationen in der OECD-Welt, also einer Weiterentwicklung der bereits etablierten zwischenstaatlichen Kooperationsstrukturen im OECD-Raum.

*Die „National Champion-Illusion“ - Die "Survival of the Fittest" - Antwort auf die Globalisierung*. Beobachtbar war auch folgendes Reaktionsschema: Globalisierung erzeugt neue Anforderungen an Politik und Wirtschaft. Nationen, die ihre nationalen Hausaufgaben diesen Herausforderungen entsprechend erledigen (Wettbewerbsfähigkeit steigern; Sozialstaat anpassen; Dämme gegen Meeresanstieg infolge des Klimawandels frühzeitig bauen), können zu den „Gewinnern der Globalisierung“ gehören. Hinter dieser Handlungslogik steckt die Hoffnung, die Folgen der Globalisierung könnten und müssten vor allem auf nationaler Ebene gegeben werden, um anderen Gesellschaften gegenüber (den Mitkonkurrenten im globalen Wettbewerb und den Globalisierungsverlierern) Vorteile zu erzielen und auszubauen zu können. Statt globalem Interdependenzmanagement und Global Governance zur Abwehr und Bearbeitung weltweiter Risiken sowie zur Schaffung von Strukturen globaler Problemlösung, geht es in diesem Konzept um eine möglichst effektive Strategie zur Optimierung

nationaler Handlungsvorteile. Auf globale Herausforderungen soll „zu Hause“ angemessen reagiert werden. Flankiert wird diese "Survival of the Fittest"-Strategie mit außenpolitischen Initiativen zur Durchsetzung „nationaler Interessen“ im internationalen Kontext. Der Unilateralismus der USA in den vergangenen Jahren reflektierte die "National Champion-Illusion" am deutlichsten. Aber auch die weitgehende Indifferenz der anderen OECD-Staaten gegenüber den großen Weltproblemen, fehlende Initiativen in Richtung eines Global Governance-Schubes sowie mangelnde Kooperationsangebote an die schwächeren Akteure der Weltpolitik basierten auf dem Grundvertrauen in die weitgehend unangetastet Handlungsfähigkeit der OECD-Nationalstaaten. Das Terroranschlag vom 11. September 2001 führte innerhalb von Tagen in der westlichen Welt zu der Einsicht, weltweit „gemeinsame Interessen“ und Initiativen - auch oder gerade mit den Globalisierungsverlierern (wie Pakistan, Russland) und Staaten, die noch gestern als Gegner oder gar Feinde des Westens galten (China) - organisieren zu müssen, um das zentrale globale öffentliche Gut der Weltsicherheit überhaupt schützen und bewahren zu können. Hinsichtlich anderer Weltprobleme, deren Wirkungen auf die eigenen Gesellschaften weniger direkt und dramatisch oder auch langfristiger ausfallen, stehen solche Lernprozesse noch aus.

- Die „*Staatenwelt-Illusion*“. Internationale Politik war in den vergangenen Jahrhunderten vor allem zwischenstaatliche Politik. Die Weltpolitik war als Staatenwelt organisiert. Erst langsam tritt ins Bewusstsein,

dass neben den Staaten auch private Akteure maßgeblichen Einfluss auf die Weltpolitik nehmen und zu Wettbewerbern oder auch Kooperationspartnern der Staaten werden. Die Selbstbezogenheit der Staaten und die Verdrängung des Phänomens neuer global player nährte „*Übersichtlichkeits- und Beherrschbarkeitsillusionen*“. Die mächtigen G 3 - oder G 8-Staaten sollten und wollten es richten. Die globalen Wirtschaftsunternehmen wurden noch als Mitspieler akzeptiert, ihre Macht und die Wirkungen ihres Handelns auf die Weltpolitik konnten schwerlich in Zweifel gezogen werden. Die neue Rolle von NGOs als Akteuren der Weltpolitik wurde im Verlauf der 90er Jahre nach und nach deutlich. Sie wurden zuweilen von den Staaten konsultiert und eingebunden; doch welcher hartgesottene „Realist“ und Sicherheitspolitiker interessierte sich tatsächlich für diese lästige Begleiterscheinung, von der viele etablierte Akteure des Staatensystems hofften, sie würde eine Modeerscheinung bleiben. Am 11. September 2001 wurden die Weltsicherheit und der Weltfrieden durch ein globales, nicht-staatliches, dezentral organisiertes Terrornetzwerk erschüttert. Die Weltpolitik des 21. Jahrhunderts findet - nun sichtbar für jedermann - nicht nur zwischen Staaten, sondern in der Weltgesellschaft statt - der 11. September 2001 hat die Schreckensseite der "Privatisierung der Weltpolitik" offengelegt. Die Nationalstaaten sowie die etablierten Institutionen und Regelwerke der Weltpolitik sind darauf nicht vorbereitet.

- Die „*Sicherheitsillusion*“: Die USA fühlten sich bis zum 11. September

2001 als militärisch unangreifbar, unverletzlich und unbesiegbar. Die „Sicherheitsillusion“ umfasste jedoch erstens nicht nur die Aspekte der militärischen Sicherheit und war zweitens nicht nur in den USA, sondern in der gesamten OECD-Welt tief verankert. Die Sicherheitsillusion der OECD-Welt basierte auf der Vorstellung, dass die wirklich großen Krisen der Globalisierung im wesentlichen „im Süden“ stattfinden würden - und sich dort isolieren ließen: die Klimakrise würde vor allem arme Länder treffen, weniger die nördliche Hemisphäre; die Krisenerscheinungen der internationalen Finanzmärkte konzentrierten sich bisher vor allem auf Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien, Lateinamerika und Afrika; die schlimmsten Gewaltausbrüche des globalen Drogenmarktes fanden bisher in den Erzeugerländern (wie Kolumbien) statt; die globale Armut schürte vielfältige Bürgerkriege, regionale Konflikte und Staatenzerfall (z. B. in Somalia, Ruanda), aber die Gewaltexplosionen fanden letztlich doch in geographisch scheinbar sicherem Abstand zu den OECD-Ländern statt. Aus der Perspektive der "Sicherheitsillusion" wurden die „Weltprobleme“ im Kern als „Dritte-Welt-Probleme“ eingestuft und deren globale Bumerangeffekte vernachlässigt. Hohe Anreize zur Weiterentwicklung globaler Kooperation - über die OECD-Welt hinaus - entstanden vor diesem Hintergrund nicht.

Realistisch betrachtet, umreißen die skizzierten Illusionen zur Handlungsfähigkeit westlicher Nationalstaaten und die ihnen zugrunde liegenden Interpretationsmuster der Dynamik und der Wir-

kungen der Globalisierung auf die Nationalstaaten der OECD-Welt so etwas wie die „herrschende Meinung“ der zentralen Akteure der Weltpolitik vor dem 11. September 2001. Sie waren als handlungsleitende „mental maps“ für die weltpolitischen Entscheidungsträger der OECD-Staaten sicher von wesentlich größerer Bedeutung als die weitgehend auf akademische Zirkel begrenzten Debatten über globale Systemrisiken, weltumspannende Interdependenzketten und ihre auch die Industrieländer tangierenden Bumerangeffekte sowie daraus abgeleitete Leitbilder einer Weltinnenpolitik und kooperationsbasierte Global Governance - Strukturen. Die Herausforderungen für westliche Nationalstaaten in einer globalisierten Welt erschienen vor dem Hintergrund der skizzierten Illusionsbündel letztlich als eher überschaubar und im Rahmen der etablierten Muster internationaler Kooperation beherrschbar.

Die Ereignisse des 11. Septembers 2001 zwingen demgegenüber zu der Einsicht, dass nationale Wohlfahrt, nationale Sicherheit und nationale Handlungsfähigkeit nur erhalten werden können, wenn zugleich Global Governance-Strukturen aufgebaut werden, die den weltumspannenden Interdependenzen gerecht werden. Wohlstand und Sicherheit in den OECD Ländern ist nur dann zu gewährleisten, wenn die globalisierte Welt insgesamt funktioniert. Weltwirtschaft und Weltgesellschaft bilden den globalen Referenzrahmen für Politik im 21. Jahrhundert. Nationalstaaten müssen ihre Institutionen, politische Strategien, normative Leitbilder und Handlungskapazitäten in diesem Kontext reorganisieren.

ren. Unsere politischen Systeme und unser politisches Denken sind bisher auf diese Herausforderungen nur unzureichend vorbereitet. Die Nationalstaaten müssen Global Governance – fähig werden.

### **3. Formwandel des Staates unter Bedingungen der Globalisierung**

Im folgenden werden sechs miteinander vernetzte Trends skizziert, die den Formwandel des Staates und die Dynamik der Transformation der Politik verdeutlichen. In welche Richtung verändern sich die Grundlagen staatlichen Handelns? Wie lassen sich die zentralen Achsen beschreiben, die den Strukturwandel der Nationalstaaten charakterisieren? Da diese Trends in der Literatur gut belegt sind, können Sie an dieser Stelle kurz zusammengefasst werden.

#### **3.1 Nationalstaaten agieren in verflochtenen Mehrebenensystemen**

Die klassische Außenpolitik wurde lange als Summe zwischenstaatlicher Beziehungen konzeptualisiert und die Politik als Zweiebenensystem (nationalstaatliche Politik; internationale, zwischenstaatliche Politik) modelliert. Grenzüberschreitende und globale Probleme können jedoch nur noch in verflochtenen Mehrebenensystemen bearbeitet werden, in denen Nationalstaaten zwar eine wichtige Scharnierrolle übernehmen, jedoch Handlungskapazitäten und Aufgaben „nach oben“ (inter- und supranationale Ebenen) und „nach unten“ (lokale und regionale Politik innerhalb der Gesellschaften) abgegeben werden. Dies gilt für die Gestaltung der globalen

Finanzmärkte, die Bekämpfung des globalen Terrorismus oder die Bewältigung des Klimawandels gleichermaßen. Beispiel Klimapolitik: Es existieren Klimaschutzmaßnahmen, die international abgestimmt werden müssen (z. B. völkerrechtliche Vereinbarungen über Emissionsminderungsziele; Monitoring-fazilitäten zur Überprüfung der Einhaltung etablierter Regeln; Festlegung von Sanktionsmechanismen); es gibt andere Klimaschutzmaßnahmen, die besser international abgestimmt werden sollten, wo dies aber nicht zwingend notwendig ist (z. B. Energiesteuern); und es verbleiben auch weiterhin vielfältige Spielräume und Anforderungen für Maßnahmen auf der lokalen und nationalen Ebene, die keiner internationalen Abstimmung bedürfen (Wärmedämmung von Gebäuden, Abwärmenutzung in der Industrie, Tempolimits).

Nationalstaaten sind also in eine Governance – Architektur eingebunden, in der lokale, nationale, makroregionale (EU, Mercosur etc.), internationale sowie globale Handlungsebenen und politische Aktivitäten aufeinander bezogen werden müssen, wenn globale Probleme gelöst werden sollen. Auf der lokal-global-Achse dieser Mehrebenenstruktur ergeben sich vertikale Interdependenzen zwischen den Akteuren und entsprechend komplexe Interessenkonstellationen. Die Mehrebenenarchitektur ist darüber hinaus kein Schichtenmodell im Sinne weitgehend voneinander isolierten Handlungsebenen. Aus der Perspektive des Nationalstaates heißt dies, dass er nicht nur auf der nationalen Handlungsebene der Mehrebenenarchitektur präsent und aktiv ist, sondern auf allen

Handlungsebenen mit jeweils wechselnden Aufgabenprofilen und Funktionen gefordert wird.

### **3.2 Multiplikation der Außenbeziehungen und die Erosion der Grenzen von Innen- und Außenpolitik**

Das Politikfeld "Außenpolitik" schien lange Zeit sehr übersichtlich strukturiert zu sein. Im Zentrum der auswärtigen Beziehungen standen Friedens- und Sicherheitspolitik (inklusive Verteidigung), die Marktöffnung für eigene Exporte und die Gestaltung der Nord-Süd-Beziehungen im Rahmen der Entwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund ließen sich Innen- und Außenpolitik ziemlich trennscharf voneinander unterscheiden - so trennscharf, dass Theodore J. Lowi in seinem 1964 publizierten und klassisch gewordenem Artikel über die drei funktionalen Bereiche der öffentlichen Politik (regulative, distributive und redistributive Politik) ganz in diesem Sinne erläuterte, dass er die Außenpolitik nicht mit in seine Kategorisierung einbezogen hätte, weil „*in many ways it is not part of the same universe*“ (Lowi 1964, 689).

Diese Wahrnehmung von Außenpolitik als überschaubarem Feld, mit leicht zu umschreibenden Aufgabenfeldern und schnell zu verortenden Akteuren innerhalb der Ministerienlandschaft dürfte grundlegend dafür sein, dass in Deutschland, wie ein Blick in die "Geschäftsordnung der Bundesregierung" verrät, das Auswärtige Amt für die Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen zuständig ist, flankiert durch das Bundeskanzleramt, das aufgrund der Richtlinienkompetenz des Kanzlers auch in der Außenpo-

litik eine starke Stellung besitzt. Die umfassende Verantwortung des Auswärtigen Amtes für die Wahrnehmung "gesamtstaatlicher Interessen" drückt sich zum Beispiel darin aus, dass in der Geschäftsordnung (§11) festgelegt ist, dass Mitglieder und Vertreter auswärtiger Regierungen und zwischenstaatlicher Einrichtungen nur nach vorherigem Benehmen mit dem Auswärtigen Amt empfangen werden sollen und Verhandlungen mit dem Ausland oder im Ausland nur mit Zustimmung des Auswärtigen Amtes, auf Verlangen auch nur unter seiner Mitwirkung, geführt werden dürfen. Diese Aufgabenbeschreibung für das AA als Spitze und Zentrum deutscher Außenbeziehungen entspricht längst nicht mehr den Realitäten.

So zeigt eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien (Eberlei/Weller 2001), dass alle Fachressorts in den vergangenen 10-15 Jahren als Reflex auf Globalisierungsdynamiken ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten stark ausgebaut haben. Dies drückt sich z. B. in der hohen und steigenden Zahl der Arbeitseinheiten aus, die sich mit internationalen Fragestellungen beschäftigen. Derzeit sind in den Bundesministerien 336 Referate mit internationalen Aufgaben befasst, davon 281 mit Problemstellungen, die auch über die "europäische Innenpolitik" hinausreichen. Zum Vergleich: das AA verfügt über 74 Referate. Zudem ist zu beobachten, dass internationale Aufgaben in allen Ministerien zunehmend in höheren Hierarchieebenen (Abteilungen, Unterabteilungen) verankert werden. Die Fachministerien übernehmen vielfältige operative Aufgaben der internationalen

Kooperation: dazu gehören die Mitarbeit in internationalen Organisationen, Gremien und Regimen sowie die Teilnahme an internationalen Konferenzen und dichte Beziehungen zu korrespondierenden Ressorts anderer Länder. Im Verlauf der Weltkonferenzen der 90er Jahre lag die Delegationsleitung nur einmal beim AA (Menschenrechtskonferenz in Wien, 1993), in allen anderen Fällen bei den jeweiligen Fachressorts. Faktisch ist somit jedes Fachministerium zum "Außenministerium" des von ihm bearbeiteten Politikfeldes geworden.

Die zunehmende internationale Vernetzung der Fachressorts sagt noch nichts über deren Bedeutung für die Weltpolitik aus. Die Bestandsaufnahme der grenzüberschreitenden Beziehungen der Bundesministerien verdeutlicht jedoch nicht nur, dass die Außenbeziehungen der Fachressorts quantitativ wachsen, sondern auch, dass zentrale Zukunftsthemen der Weltpolitik entscheidend von Fachressorts und nur begleitend oder unterstützend von den klassischen außenorientierten Ministerien AA und BMZ gestalten werden. Das Umweltministerium ist der zentrale deutsche Akteur in der globalen Umweltpolitik, federführendes Ressort in der "VN Kommission für nachhaltige Entwicklung" (CDS), dem VN Umweltprogramm (UNEP) und den globalen Klimaverhandlungen. Für die Weiterentwicklung der Weltwirtschaftsordnung, also die so dringliche institutionelle Einhegung der globalen Marktwirtschaft, sind vor allem das Finanzministerium, das z. B. über die Federführung im Internationalen Währungsfonds verfügt und für eine Vielzahl internationaler Organisationen im Be-

reich der internationalen Finanz- und Währungspolitik (z. B. G7, G10, G20, Multilaterale Entwicklungsbanken, OECD) zuständig ist, und das Wirtschaftsministerium, das z. B. federführend in der Welthandelsorganisation, der OECD und dem Pariser Club ist, im Kern verantwortlich. Das Justizministerium verfügt seit Mitte der 90er Jahre über eine Abteilung für Europa- und Völkerrecht, die angesichts des Trends in Richtung der zunehmenden Verrechtlichung internationaler Beziehungen stark an Bedeutung gewinnt, und ist für das globale Zukunftsfeld "Internet" zuständig. Selbst das Innenministerium, das die Abgrenzung zur Außenpolitik in seinem Namen trägt, beschäftigt sich mit wichtigen Fragen der internationalen Politik (z. B. Migration, Kriegsflüchtlinge, internationale Kriminalität, Asylpolitik, Schnittstellen zwischen innerer und äußerer Sicherheit) und unterhält in diesen Feldern enge Arbeitskontakte mit korrespondierenden Bürokratien anderer Länder und internationalen Organisationen.

"Außenpolitik" unter den Bedingungen von Globalisierung reicht also weit über die klassischen außenpolitischen Felder der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik hinaus. Sichtbar wird sowohl die Komplexität der institutionellen Strukturen der Außenbeziehungen in der international hochgradig verflochtenen Bundesrepublik, als auch die immer weiter zunehmende Komplexität sich globalisierender Problemfelder und -konstellationen. Zudem gewinnen weltökonomische sowie -ökologische oder auch technologische Herausforderungen (vom Internet, über die Bio- und

Gentechnologie bis zur Energiepolitik) neben den klassischen (und den neuen) sicherheitspolitischen Themen der internationalen Politik rasch an Bedeutung.

Verbindet man die Überlegungen zur verflochtenen Mehrebenenarchitektur der Politik mit der Skizze zur Erosion von Innen- und Außenpolitik, wird deutlich, dass die komplexen Herausforderungen des Mehrebenensystems (z. B. die Notwendigkeit, lokale, nationale, makroregionale, internationale und globale Politik miteinander zu verknüpfen und Komplementaritäten zu organisieren; auf unterschiedlichen Handlungsebenen „mitzuspielen“; komplexe Interessensdivergenzen zu berücksichtigen und auszubalancieren) nicht nur einige wenige Schnittstelleninstitutionen (wie das Kanzleramt und das Außenministerium) betreffen, sondern von allen Ministerien der Bundesebene und einer steigenden Zahl von Organisationseinheiten in der gesamten Ministerienlandschaft wahrgenommen werden müssen. Dieses Panorama kollidiert mit der bisher in den deutschen Ministerien internalisierten klaren Trennung von Innen- und Außenpolitik sowie mit der Selbstwahrnehmung von Kanzleramt, Außenministerium sowie den sonstigen Ressorts. Auf das Kanzleramt kommen neue Aufgaben der Bündelung der sich ausdifferenzierenden Außenbeziehungen sowie deren Abstimmung mit der "Innenpolitik" zu, um die Kohärenz der Politiken zu sichern; das Außenministerium verliert das Monopol auf die Gesamtsteuerung der Außenbeziehungen; in allen Ministerien gewinnen sektorale Außenbeziehungen weiter an Bedeutung und zwar in einem Ausmaß, das die im

Rahmen der INEF-Studie zur "Ausdifferenzierung deutscher Außenbeziehungen" (Eberlei/Weller 2001) befragten und betroffenen Akteure selbst überraschte.

### 3.3 Internationalisierung der Kerndimensionen der Staatlichkeit

In der Epoche der Globalisierung driften die über lange Zeit im Nationalstaat eng miteinander verflochtenen drei Kerndimensionen der Staatlichkeit auseinander. Auf diesen Sachverhalt hat vor allem Michael Zürn hingewiesen, dessen Argumentation hier nachgezeichnet wird (Zürn 1998, 329 ff.).

*Anerkennung:* Die normative Grundlage moderner Staatlichkeit ist das Prinzip der Souveränität. Historisch betrachtet war es die externe Anerkennung als völkerrechtliches Subjekt durch andere Staaten, die eine politische Organisation letztlich zum Staat machte. Das Prinzip der Souveränität wurde durch den Westfälischen Frieden von 1648 formalisiert, aber es dauerte noch über 300 Jahre, bis die Welt umfassend in Nationalstaaten unterteilt war und sich als Staatenwelt konstituierte. Die externe Anerkennung der Staaten korrespondierte mit der Existenz von politischen Gemeinschaften, die sich als Staaten organisieren wollten - also der inneren Anerkennung und inneren Legitimationsgrundlagen des Staates. Im Globalisierungsprozess verändern sich insbesondere die Bedingungen der äußeren Anerkennung der Staaten. Traditionell erlangten die Staaten durch einen einmaligen Akt ihre Anerkennung von Selbstbestimmungsrechten und unterlagen danach keiner



substantiellen Kontrolle von Außen mehr (Souveränität der Staaten). In der Epoche der Globalisierung zeichnet sich statt einer einmaligen und unbefristeten Anerkennung von Staaten eine "permanente Legitimationskontrolle" der Staaten von Außen ab: *"Wir erleben einen Zeitenwechsel des internationalen Rechts, als dessen Resultat die Legitimität jeder Regierung eines Tages definitiv anhand internationaler Regeln und Prozesse gemessen wird."* (Franck 1992, 50) So setzt die internationale Anerkennung eines Staates zunehmend dessen Anerkennung der individuellen Freiheitsrechte voraus, die inzwischen durch Individuen beim Europäischen Gerichtshof und unter spezifischen Auflagen auch bei der VN-Menschenrechtskommission eingeklagt werden können. Hinzukommt, dass Instanzen, welche "Gütesiegel" für legitime Staatswesen zuteilen, häufig nicht mehr nur Staaten sind, sondern auch nicht-staatliche Akteure wie Amnesty International (Menschenrechte), Transparency International (Korruption) oder auch Rating Agenturen wie Moody's and Poor's (Wirtschaftspolitik, Leistungsfähigkeit öffentlicher Institutionen) sowie supranationale Institutionen wie der IWF oder der Europäische Gerichtshof. Damit unterliegen die Nationalstaaten externen Legitimationskontrollen und Prozessen der Anerkennung und Aberkennung von Legitimation, welche das klassische Konzept der Souveränität der Nationalstaaten unterlaufen.

*Ressourcen:* Die Reproduktion der Nationalstaaten hängt von ihrer materiellen Ressourcenbasis ab. Zentral sind hier das Gewaltmonopol und die Fähigkeit,

Steuern und Abgaben zu erheben, um die interne und externe Souveränität überhaupt verteidigen zu können. Im Zeitalter der Globalisierung bleibt das Gewaltmonopol des Staates erhalten, aber es zeichnet sich ab, dass nationale Gewaltmonopole, z. B. im Rahmen der Europäischen Union, gegenüber supranationalen Institutionen (s. Europäische Gerichtshof) rechenschaftspflichtig werden. Auch die Fähigkeit der Nationalstaaten, Steuern und Abgaben einzutreiben, wird durch die Existenz globaler Finanzmärkte zunehmend erschwert und kann in einigen Bereichen nur noch durch internationale Kooperation gesichert werden (z. B. wenn es um die Besteuerung von Kapitalbesitzern geht). Zudem wird derzeit diskutiert, Steuern auf die Nutzung globaler Güter zu erheben (z. B. Luftverschmutzung, Luftverkehr, internationale Kapitalflüsse), um globale Finanzierungsquellen zur Bearbeitung globaler Probleme zu schaffen. Ziel ist es einerseits, sich von den Ressourcen der Nationalstaaten zu emanzipieren und andererseits, "Steuerausfälle" der Nationalstaaten infolge der Globalisierung durch die Besteuerung internationaler Transaktionen und Abgaben auf die Nutzung globaler öffentlicher Güter auszugleichen. Im Ergebnis können Nationalstaaten die materiellen Ressourcen von Politik nicht mehr ausschließlich aus sich selbst heraus reproduzieren: sie werden international rechenschaftspflichtig, müssen zur Sicherung ihre monetären Grundlagen international kooperieren und es entstehen sukzessive sich von den Nationalstaaten emanzipierende supranationale Akteure, die auf ihre eigenen Ressourcen zurückgreifen können (Europäische Gerichtsbarkeit;

Diskussion über "globale Steuerquellen").

*Ziele des Regierens*: Die dritte Dimension moderner Staatlichkeit bezieht sich auf die Formulierung und Realisierung der Ziele des Regierens, Funktionen der Politik, die klassischerweise in den Institutionen der Nationalstaaten verankert waren. In der Epoche der Globalisierung verdichtet sich jenseits und oberhalb der Nationalstaaten das Geflecht von Organisationen und Regelwerken, so dass auf internationaler Ebene zunehmend Ziele von Politiken erarbeitet werden, die dann auf nationaler Ebene umgesetzt werden (müssen). Insbesondere die Zielformulierungsdimension der Staatlichkeit löst sich also partiell von der nationalen Ebene, z. B. im Rahmen regionaler Integrationsprojekte, im Kontext der WTO oder auch der UN-Menschenrechtsorganisation.

Zürn kommt zu folgender Einschätzung (Zürn 2001, S. 17): "Im Ergebnis lässt sich also die Hypothese wagen, dass sich in der post-nationalen Konstellation die Dimensionen der Staatlichkeit ausdifferenzieren und nicht mehr in einer politischen Organisation - dem Nationalstaat zusammenfallen. Postnationale Staatlichkeit ist in diesem Sinne ausfransende Staatlichkeit. Staatlichkeit zerfasert." Nationalstaaten verschwinden also nicht, aber sie agieren unter weitgehend veränderten Bedingungen, da sie die Kerndimensionen von Staatlichkeit nicht mehr aus sich selbst heraus produzieren und garantieren können: Zur Sicherung ihrer Ressourcen (z. B. Steuern) sind sie zunehmend auf internationale Kooperation angewiesen; die Ziele des Regierens werden in immer mehr Politikfeldern

auch auf internationaler Ebene ausgehandelt; ihre äußere Anerkennung und Legitimierung dürfte zukünftig immer weniger Folge eines einmaligen Aktes der Akteure der Staatenwelt sein, sondern vielmehr Ergebnis von dauerhaften "Prüfungsverfahren" durch trans- und supranationale Akteure.

### 3.4 „Power shifts“ zwischen Staaten-, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt

Jessica Methews (1997) hat darauf hingewiesen, dass im Globalisierungsprozess nicht-staatliche Akteure zu wichtigen global players in der Weltpolitik werden. Nationalstaaten bekommen also Konkurrenz von Akteuren der "Wirtschaft- und Gesellschaftswelt". Der Einfluss der NGOs im Rahmen der Weltkonferenzen der 90er Jahre, die großen "Globalisierungsdemonstrationen" von Seattle bis Genua und deren Wirkungen auf die internationale Politik oder auch der Einfluss der allerdings seit einiger Zeit erodierenden Anti-Klimapolitik-Allianz großer Energie- und Erdölunternehmen auf den Verlauf der globalen Klimaverhandlungen sind Beispiele für die "power shifts" in der Weltpolitik. Global Governance kann demnach nicht auf zwischenstaatliche Politik reduziert werden. Aus der Perspektive von Nationalstaaten heißt dies dreierlei: *erstens* können private Akteure wichtige Partner für Nationalstaaten sein, wenn es um die Lösung globaler Probleme geht, weil sie über Handlungs- und Problemlösungsressourcen verfügen, die Staaten nicht mobilisieren können (z. B. Problemfrüherkennung durch NGOs; technologisches Know-how von Unternehmen; Expertenwissen der Wis-

senschaft); *zweitens* müssen Staaten sich zunehmend nicht nur gegenüber ihren nationalen Gesellschaften, sondern auch gegenüber Akteuren der entstehenden globalen Zivilgesellschaft (z. B. Amnesty International, World Watch, Transparency International) und Öffentlichkeit (z. B. globalen Medien) rechtfertigen und legitimieren; *drittens* lehrt der 11. September 2001, dass nicht nur Staaten, sondern auch nicht-staatliche Akteure zu Anschlägen auf den Weltfrieden und die Weltsicherheit in der Lage sind und damit die Dynamik der Weltpolitik signifikant prägen können. Richard N. Haass hat auf die ambivalenten Wirkungen der "power shifts" von den Staaten zu privaten Akteuren bereits in einem 1999 publizierten Aufsatz hingewiesen: "*nonstate actors ... ranging from Usama bin Ladin to Amnesty International ... to George Soros ... are increasingly in number and acquiring power.*"

### 3.5 Die Transformation nationaler Souveränität

Nationalstaaten können eine Vielzahl von grenzüberschreitenden und globalen Problemen nicht mehr im Alleingang lösen. Sie sind zunehmend auf die Kooperation mit anderen Nationalstaaten sowie nicht-staatlichen Akteuren angewiesen, um politisch handlungsfähig zu bleiben. Nationalstaaten verfügen daher zwar formalrechtlich und völkerrechtlich betrachtet weiterhin über ihre "nationale Souveränität", de facto ist ihre Handlungsfähigkeit (ihre operationel Souveränität) in vielen Bereichen jedoch nur noch durch die grenzüberschreitende Bündelung verstreuter Steuerungsressourcen und geteilter Souveränitäten möglich (Messner 1998).

Wolfgang H. Reinicke hat diese Transformation der Qualität nationalstaatlicher Souveränität überzeugend herausgearbeitet. Dies gelingt ihm, vor dem Hintergrund einer Differenzierung zwischen „interner“ und „externer Souveränität“ sowie einer präzisen Beschreibung des Übergangs von einem durch „komplexe Interdependenzen“ (Keohane/ Nye 1977) charakterisierten internationalen Systems, zur Logik der Globalisierung. Interne und externe Souveränität beschreibt Reinicke als komplementäre Konzepte. Externe Souveränität bezieht sich auf die Relationen zwischen Staaten im Internationalen System; interne Souveränität umschreibt die Beziehungen des Staates, mit gesellschaftlichen Akteuren und der Wirtschaft innerhalb des nationalen Territoriums. Mit Bezug auf Max Weber formuliert er, dass „*internal sovereignty refers to the formulation, implementation, and maintenance of a legal, economic, political, and social order that allows individuals to peacefully coexist and interact in a relatively predictable environment. ... Internal Sovereignty came to describe the relationship between ... government and society. ... In operational terms, internal sovereignty ... means the ability of a government to formulate, implement, and manage public policy. ... A threat to a country's operational internal sovereignty implies a threat to its ability to conduct public policy.*“ (Reinicke 1998: 56-57) Das Konzept der externen Souveränität ist verbunden mit der Beschreibung des Verhältnisses zwischen Staaten in einem internationalen System, das keine Zentralinstanz und kein Machtmonopol kennt und daher durch die Anarchie der Staatenwelt gekennzeichnet ist.

Staaten sind in diesem Kontext darauf ausgerichtet, ihre Independenz, also ihre externe Souveränität, so weit wie möglich zu wahren und für ihre Sicherheit zu sorgen.

Die Perzeption zunehmender ökonomischer, politischer, sozialer und militärischer Vernetzungen zwischen den Staaten, führte in den Theorien der Internationalen Beziehungen seit den 70er Jahren zu der Diskussion über das Konzept der „Interdependenz“ zwischen Staaten (Kaiser 1970; Keohane/ Nye 1977). Dabei wird Interdependenz in der Regel als eine "relationship costly to break" verstanden (Waltz 1970). Robert Keohane und Joseph Nye (1977) haben mit ihrem Begriff der „komplexen Interdependenz“ auf einen qualitativen Wandel im Internationalen System hingewiesen. Die formal independenten Nationalstaaten sind durch eine zunehmende Zahl von Kanälen miteinander verbunden und daher wechselseitig immer stärker voneinander abhängig (interdependent) und verwundbar, insbesondere in bezug auf das Sicherheitsdilemma in einer anarchischen Welt ohne Gewaltmonopol. Reinicke (1998: 55) fasst die Interdependenzdebatte wie folgt zusammen: *„The units to be studied when examining and measuring interdependence are territorially bound, sovereign nation-states. International Interdependence thus denotes a condition of mutual sensitivity and vulnerability among states in the international system. From the perspective of each state, the source of sensitivity and vulnerability is external.“* Die zentralen Elemente der Debatte um „komplexe Interdependenz“ sind demnach: Nationalstaaten (als die beobachte-

ten Akteure), der Wortstamm „inter-“, (sich wandelnde zwischenstaatliche Beziehungen im internationalen System) sowie „externe“ Faktoren (die die Vulnerabilität der Staaten und ihre Interdependenz steigern). Die Zunahme „komplexer Interdependenz“ im Internationalen System stellt aus dieser Perspektive eine Herausforderung für die externe Souveränität der Nationalstaaten dar.

Aus der Sicht der liberalen Schule der Internationalen Beziehungen (Oye 1986; Czempiel 1993) können „komplexe Interdependenzen“ - nur durch sich verdichtende zwischenstaatliche Interaktion und Kooperation bearbeitet werden. Die Staaten können ihre externer Souveränität also am ehesten durch die Einbettung des Wettbewerbs der Staaten, der Staatenanarchie, in internationale Regime oder multilaterale Verhandlungssysteme erhalten.

Die Globalisierung geht über das Muster „komplexer Interdependenz“ hinaus. Die Betonung liegt hier erstens nicht auf der Verdichtung zwischen(inter-)staatlicher Beziehungen, sondern auf „cross-border Strukturen“, die dazu führen, dass nationale und „externe“ Strukturen sich überkreuzen, ineinanderschieben, vermischen und damit die klare Trennung zwischen Innen und Außen erodiert (verflochtene Mehrebenenpolitik; Erosion der Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik). Zweitens, *„as an economic dynamic, ..., globalization differs from interdependence in that it subsumes or internalize into its own institutional structure economic activities that previously took place between national markets, that is, between distinct economic and political units.“* (Reinicke 1998: 63, Hervorhe-

bungen D.M.) Beide Aspekte der Globalisierungslogik gelten nicht nur für die Ökonomie, sondern z. B. auch für globale Umweltprobleme und die Frage der Sicherung des Weltfriedens. Der 11. September 2001 hat diese neue Qualität globaler Vernetzung und Interdependenz sowie die Abhängigkeit erfolgreicher Problemlösung innerhalb der territorialen Grenzen (z. B. Herstellung von Sicherheit auf nationalen Flugplätzen, für die nationale Infrastruktur; Abwehr von Terror) von grenzüberschreitenden sowie globalen Prozessen und damit auch grenzüberschreitender politischer Kooperation, schlagartig in das öffentliche Bewusstsein gerufen. Nationalstaaten können das Problem der "inneren Sicherheit" nur noch durch die Verknüpfung von lokaler, nationaler, internationaler und globaler Politik sinnvoll bearbeiten.

Die Globalisierung verstärkt also nicht nur das Problem der Erosion externer Souveränität im Zusammenspiel der Staaten im internationalen System, sie unterminiert auch die interne Souveränität der Staaten, zwar nicht im legalen, rechtlichen, jedoch im operationalen Sinne. Während es im Rahmen „komplexer Interdependenz“ um externe Souveränität, also das Management zwischenstaatlicher Beziehungen und vor allem die Herstellung von Sicherheit im anarchischen Internationalen Staatensystem ging (das Feld der klassischen Außenpolitik), sind die Nationalstaaten in der Epoche des Globalismus darüber hinaus in einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern (z. B. der Steuer-, der Sozial-, der Umweltpolitik) nicht mehr dazu in der Lage, Probleme in ihren

nationalstaatlichen Grenzen im Alleingang zu lösen und öffentliche Interessen durchzusetzen, da zentrale Steuerungs- und Problemlösungsressourcen außerhalb der Grenzen verteilt sind.

Aus dieser Perspektive lässt sich mit Verweis auf das zentrale Eigeninteresse der Staaten (und nicht „nur“ - wie sonst üblich - durch insistieren auf zunehmend globalen Problemkonstellationen) ein überzeugendes Plädoyer für Global Governance ableiten. Im Zentrum steht das Argument, dass die „geteilten (internen) Souveränitäten“ der Nationalstaaten (Messner/ Nuscheler 1997/Messner 1998) gepoolt werden müssen, da nur so die Handlungsfähigkeit der Politik und deren interne Souveränität wiederhergestellt bzw. reproduziert werden können: *"The only way for governments, to achieve ... internal sovereignty, is to pool and thus share, internal sovereignty in those sectors in which globalization has undermined the effectiveness and efficiency of internal sovereignty at the national level."* (Reinicke 1998: 71) Um in diese Richtung zu agieren, müssen die Nationalstaaten in den zwischenstaatlichen Beziehungen, den multi- sowie supranationalen Organisationen sowie in Interaktion mit der Gesellschaftswelt Kooperationen aufbauen, *„on a scale and depth not yet witnessed“* (Reinicke 1998: 70) - nur so kann die Erosion interner Souveränität der Staaten gestoppt werden.

### **3.6 Wettbewerb zwischen Staaten als Anreizsystem für institutionelle Innovationen**

Der Wettbewerb zwischen Staaten ist hinreichend thematisiert wurden im

Hinblick auf ökonomischen Standortwettbewerb ("exit-Drohungen" mobiler Unternehmen führen zu einem Wettbewerb der Staaten in wirtschaftsrelevanten Bereichen wie dem Steuer- und Abgabensystem, dem Innovations- und Bildungssystem usw.). Die globale Informationsrevolution, das Internet, die zunehmend global orientierte Wissenschaft, internationale Rating Agenturen, dichtere Informationsflüsse zwischen den Staaten (z. B. im Rahmen von Benchmarking-Reports der OECD), sich verdichtende regionale Integrationsprozesse (insbesondere im Rahmen der EU) sowie grenzüberschreitend orientierte und engagierte NGOs führen jedoch zu einer generell steigenden Transparenz über Strategien, die Leistungsfähigkeit und Defizite jeweiliger Nationalstaaten, ihrer politischen und administrativen Systeme. In der Epoche der Nationalstaaten beschränkte sich der Wettbewerb der Staaten auf zwischenstaatliche Beziehungen und Machtgewinne in der internationalen Politik; in der Epoche der Globalisierung entsteht eine Wettbewerbskonstellation, in der sich Nationalstaaten und ihre Institutionen in allen Politikfeldern zunehmend und kontinuierlich an anderen Staaten und globalen Standards messen und überprüfen lassen müssen. Dieser steigende Wettbewerbsdruck kann durchaus als wirksame Anreizstruktur interpretiert werden, die schnellere institutionell-organisatorische Lernprozesse nationalstaatlicher Akteure auslösen könnte als in der Vergangenheit.

#### **4. Neue Anforderungen an die politischen Systeme der Nationalstaaten**

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3 skizzierten Entwicklungstrends, wird deutlich, dass sich die Nationalstaaten in einem tiefgreifenden Transformationsprozess befinden, der sich auf folgende Beziehungsgeflechte auswirkt:

- das Verhältnis der Nationalstaaten zueinander, also die zwischenstaatlichen Beziehungen;
- das Verhältnis der Nationalstaaten zu dem dichter werdenden Geflecht internationaler Organisationen, Regime, Politiknetzwerke;
- das Verhältnis der Nationalstaaten zu den neuen, privaten Akteuren der Weltpolitik;
- das Verhältnis der Akteure innerhalb der Nationalstaaten zueinander (z. B. Gewinner und Verlierer der Globalisierung; grenzüberschreitend und global mobile Akteure versus immobile Akteure; Rolle von Parlament und Exekutive)

Über diese grundlegenden Veränderungen der Funktionen und Formen der Nationalstaaten besteht in der Literatur durchaus Übereinstimmung. Kontrovers ist weiterhin, welche Auswirkungen diese Veränderungen letztlich auf die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten haben werden. Autoren wie Guéhenno (1995) und Ohmae (1995) konstatieren einen schleichenden Niedergang der Nationalstaaten, Michael Mann (1997) geht demgegenüber von einer hohen Anpassungsfähigkeit der Nationalstaaten an die neuen Rahmenbedingungen aus und Milward (1992) beobachtet gar eine gesteigerte Handlungsfähigkeit der

Nationalstaaten, weil diese in den an Bedeutung gewinnenden internationalen Verhandlungssystemen Handlungsspielräume und -autonomie zurückerobern könnten, die sie zuvor durch die enge Einbindung in gesellschaftliche Verhandlungssysteme und Netzwerke auf nationaler Ebene verloren hatten. Diese anhaltende Kontroverse soll in dem vorliegenden Gutachten jedoch nicht vertieft werden.

Statt dessen wird im folgenden die aus der Perspektive politisch handelnder Akteure (wie der Regierung und dem Parlament) zentrale und bisher in der wissenschaftlichen Debatte nur am Rande diskutierte Frage gestellt, wie Nationalstaaten und ihre politischen Systeme Global Governance-tauglich umgebaut werden könnten. Dieses Thema wird in zwei Schritten bearbeitet: Zunächst werden fünf Problemdimensionen und Anforderungsbündel skizziert, die sich aus den oben skizzierten Transformationsprozessen und dem Formwandel des Staates ergeben. Darauf aufbauend werden Ansatzpunkte für institutionellen Reformbedarf innerhalb des deutschen politischen Systems herausgearbeitet (Kapitel 5).

#### **4.1 Interministerielle Abstimmung zwischen Kohärenzpolitik und Koordinationsfallen**

Infolge der Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen und der zunehmenden Bedeutung von verflochtener Mehrebenenpolitik steigt die Unübersichtlichkeit interministerieller Kooperation und Koordination. Damit stellt sich das Problem der Kohärenz. Ging es in der Vergangenheit im Feld des Manage-

ments der Außenbeziehungen im Kern um Abstimmungsprobleme zwischen AA und BMZ sowie am Rande um die Außenwirtschafts- sowie die Landwirtschaftspolitik, so müssen heute die grenzüberschreitenden Politiken aller Fachressorts berücksichtigt werden. An unterschiedlichsten, häufig zeitaufwendigen Formen des interministeriellen Austausches mangelt es nicht. Doch ein systematisches Schnittstellenmanagement oder ein Grundmuster der Bündelung deutscher Beiträge zur internationalen Politik lässt sich im dichten Geflecht interministerieller Kommunikationsströme bisher nicht entdecken. Ein Übermaß an Abstimmung im Detail scheint einherzugehen mit fehlender Kontextsteuerung sowie einem Mangel an strategischer Orientierung, Prioritätensetzung sowie gemeinsamer Problemlösungsorientierung zwischen den Ministerien. Die Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen ist weitgehend ungesteuert von statten gegangen, nun müssen tragfähige Ordnungsstrukturen nachholend entwickelt werden. Das etablierte Instrumentarium von AA und Kanzleramt zur Sicherung der Kohärenz deutscher Außenpolitiken muss den neuen Realitäten angepasst werden.

Die Ministerien, die zunehmend in internationale Kontexte hineinwachsen, sind herausgefordert fünf spannungsgeladene Interdependenzfelder zu managen: (a) die interministerielle Kooperation sowohl zwischen den Fachressorts, als auch zwischen diesen und dem Auswärtigen Amt (und gegebenenfalls dem Kanzleramt); (b) die Vernetzungen mit inter- und transnationalen Akteuren in den jeweiligen Politikfeldern; (c) die

Verknüpfungen zwischen "Innen- und Außenpolitiken", in den Feldern (wie z. B. der Klimapolitik, der Wettbewerbspolitik, der Sicherheitspolitik), in denen Mehrebenenpolitik, also Abstimmungen zwischen lokalen, nationalen, internationalen und globalen Aktivitäten, zunehmend an Bedeutung gewinnt; (d) die Rückkopplungen mit dem Parlament, um einer zu beobachtenden schleichenden Entparlamentarisierung der Politik entgegenzuwirken; (e) das wichtiger werdende Zusammenspiel zwischen Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft. Es entstehen also für die Ministerien enorme Steuerungs- und Koordinationsanforderungen und für die Regierung neue Herausforderungen um die Kohärenz der Politik sicherzustellen.

#### **4.2 Die Erosion des homogenen "nationalen Interesses" in den Außenbeziehungen**

Eine der Kernkategorien der Internationalen Politik, die Metapher des "nationalen Interesses", muss im Kontext von Globalisierung neu gefüllt werden. Während die traditionelle Außen- und Sicherheitspolitik überzeugend argumentieren konnte, dass es ein einheitliches und unstrittiges "nationales Gesamtinteresse" an der Entwicklung friedlicher und partnerschaftlicher Beziehungen zu den Nachbarstaaten und an der Sicherung des Frieden in Deutschland, Europa und der Welt gibt, das auch infolge der Ereignisse des 11. September 2001 wieder deutlich wurde, fällt der Versuch, ein einheitliches nationales Interesse in anderen sich globalisierenden Politikfeldern zu definieren, schwer. Die Vorstellungen des deutschen Umweltministeri-

ums zur globalen Klimapolitik unterscheiden sich, völlig unabhängig von der jeweiligen Regierungskonstellation, signifikant von denen des Wirtschaftsministeriums. Und während die einen ihre nationalen und internationalen Bündnispartner in der Community der Umweltforscher und -organisationen suchen, bilden die anderen Allianzen mit der global orientierten Wirtschaftswelt. Und dann sind da noch die Umweltverbände und -forscher, die sich mit dem Umweltministerium und der internationalen Versicherungswirtschaft zu einer informellen Allianz gegen die Klimaerwärmung zusammenschließen, und sich hauptsächlich mit der Phalanx der Energie- und Transportunternehmen und traditionellen Wirtschaftspolitikern auseinandersetzen müssen. Die Vorstellung, dass pluralistische Gesellschaften "im Inneren" vielfältige Interessenkonflikte zu bewältigen haben, jedoch in den Außenbeziehungen ein einheitliches "nationales Interesse" existiere, ist obsolet. In der Auswärtigen Politik werden zukünftig komplexere Interessenbündel, Zielsysteme und Konfliktfelder zu managen sein als in der übersichtlichen Welt der Außen- und Sicherheitspolitik in den Zeiten des Kalten Krieges.

#### **4.3 Demokratie- und Legitimationsprobleme**

Aufgrund der Globalisierung ist die für die Demokratie bisher konstitutive Kongruenz von Entscheidern (Regierung, Parlament) und Betroffenen in Frage gestellt. Entscheidungs- und Verantwortungsräume fallen auseinander. Daraus ergeben sich drei Problemfelder:



1. Weil immer mehr drängende Probleme unserer Gesellschaften, die "extern" verursacht oder grenzüberschreitend strukturiert sind, von den Regierungen nicht mehr im Alleingang gelöst werden können, sich also die Reichweite demokratischen Regierungshandelns und die Problemlösungsfähigkeit der politischen Institutionen reduziert, ist die *Effektivität der Demokratie bedroht*.
  2. Wenn demokratische Regierungen Probleme nicht mehr lösen können, sind *Legitimationskrisen* wahrscheinlich.
  3. Die Antwort auf diese Demokratieprobleme muss in zunehmender grenzüberschreitender Kooperation, also unterschiedlichen Formen von Global Governance, liegen. Ein Dilemma entsteht dadurch, dass Kompetenzverschiebungen auf übernationale Ebenen zur Rückgewinnung politischer Handlungsfähigkeit beitragen können, aber die immer längeren Handlungsketten *neue Legitimationslücken* aufreißen. Diese haben unterschiedliche Ursachen:
    - Je mehr die Lebensumstände eines jeden jedoch durch internationale Verflechtung (und inter- oder supranationale Institutionen) bestimmt werden, desto mehr entfernt sich die Politik von den Menschen und desto kleiner erscheint der Spielraum für demokratische Mit- und Selbstbestimmung.
    - Auch wenn mittlerweile eine Vielzahl von NGOs international an Einfluss gewonnen hat und in der Lage ist, für ein Minimum an Transparenz zu sorgen, so genügen doch die Formen der internationalen Zusammenarbeit nicht den demokratischen Standards, die auf nationalstaatlicher Ebene selbstverständlich sind.
- Inter- und supranationale Organisationen werden zur Lösung immer wichtiger, stärken jedoch die Regierungen gegenüber der Gesellschaft, wenn nicht durch eine gezielte Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und stärkere parlamentarische Kontrolle gegengesteuert wird. Ob WTO, EU oder IWF: Entscheidungsfindungsprozesse in übernationalen Organisationen sind für gesellschaftliche Akteure oft intransparent und werden von Regierungen nicht selten instrumentalisiert, um unpopuläre Entscheidungen mit Verweis auf angebliche Sachzwänge auf übergeordneten Politikebenen durchzusetzen.
- Dieser Problemkontext wird im folgenden nicht weiter vertieft, da die Enquete-Kommission ein gesondertes Gutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben hat.

#### **4.4 Politische und gesellschaftliche Systemintegration wird schwieriger**

*Fragmentierungs- und Desintegrations-trends im politischen System:* Trotz aller Entgrenzungen bleibt der Nationalstaat in vieler Hinsicht noch immer ein organisiertes Ganzes, dessen Teilstrukturen und funktionale Teilsysteme durch das Rechtssystem, die nationale Öffentlichkeit, Wahlen und Parlamente vielfach aufeinander bezogen sind. Diese Mechanismen der Systemintegration unterscheiden nationale politische Systeme von den bisher existierenden Global Governance-Strukturen, die sich in ihren räumlichen und sachlichen Bezügen

noch nicht zu einer umfassenden, multi-dimensionalen Struktur zusammenfügen. Das Hineinwachsen einer zunehmenden Zahl von politischen Institutionen in einer steigenden Zahl von Politikfeldern in den internationalen Raum, führt allerdings auch im nationalen politischen System zu neuen Fragmentierungslinien. Grenzüberschreitende politische Funktionsräume sowie Verhandlungssysteme und –kontexte bilden sich heraus (z. B. in der Klimapolitik, der Währungspolitik, der Handelspolitik), die zuweilen dichte vertikale Interaktionsmuster aufweisen, während die horizontalen Verknüpfungen der jeweiligen Politikfelder (im nationalen politischen System) mit anderen Teilsystemen (z. B. Klimapolitik und Außenwirtschaftspolitik im deutschen politischen System) eher lose ausfallen. Die Verdichtung vertikaler Vernetzungen und Interaktionen in sich globalisierenden Politikfelder (globalen Funktionsräumen) sowie Versuche der Herstellung von Politikkohärenz im nationalen Kontext (horizontale Koordination) stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.

*Gesellschaftliche Desintegration als Problem der Politik:* Die Globalisierung verschärft zum einen die sozialen Spannungen zwischen den Gruppen der Gesellschaft, indem sie Globalisierungsgewinner (vereinfacht: gut qualifizierte Personen) und -verlierer (vereinfacht: niedrigqualifizierte Personen) schafft. Der Nationalstaat muss also neue Verteilungsprobleme managen. Weniger thematisiert wird ein anderer Zusammenhang, der für die Fähigkeit des politischen Systems, Probleme im lokalen und nationalen Raum zu lösen, von ebenso

großer Bedeutung ist: Es lässt sich beobachten, dass sich die Bereitschaft international mobiler Gruppen und Akteure verringert, mit anderen Akteuren (z. B. staatlichen Institutionen) zusammenzuarbeiten, um lokale oder auch nationale Probleme zu lösen. Der tendenzielle Rückzug mobiler Akteure aus lokalen und nationalen Problemlösungsnetzwerken schwächt die Handlungsfähigkeit des politischen Systems.

Diese Herausforderung lässt sich am Beispiel des Verhaltens von Unternehmen veranschaulichen. Weitsichtige Unternehmen werden die Beziehungen zu ihren nationalen Gesellschaften sowie lokalen Standorten aufrechterhalten und pflegen, auch wenn sie sich globalisieren. Aber ein Unternehmer, der die "exit-Option" hat, wird wahrscheinlich weniger auf die "voice-Option" zurückgreifen. Es ist einfacher, Ressourcen auszulagern und mit Auslagerung zu drohen, als sich an Diskussionen und Aktivitäten über die Revitalisierung der lokalen Wirtschaft, den Umbau lokaler Institutionensysteme und Reformprozessen zu beteiligen. Dies ist der Hintergrund dafür, dass sich die Besitzer international mobiler Faktoren tendenziell aus ihren lokalen und nationalen Kontexten lösen und ihr Interesse an der Mitarbeit an lokalen und nationalen Netzwerke zur Problemlösung abnimmt. Bernard Crick (1962, 24) hat darauf hingewiesen, dass *"unterschiedliche Gruppen (einer Gesellschaft) zusammenhalten, weil sie praktische Politik betreiben - nicht weil sie über fundamentale Prinzipien oder irgendein Konzept verfügen. ... Der moralische Konsens eines freien Staates liegt nicht auf mysteriöse Weise irgend-*

wo vor oder über der Politik: er ist die Aktivität (die kulturelle Aktivität) der Politik selbst." Albert Hirschman (1994, 114) hat den gleichen Zusammenhang wie folgt formuliert: "Der Gemeinschaftssinn, den eine demokratische Marktgesellschaft benötigt, wird in der Regel spontan durch die Erfahrung des Umgangs mit Konflikten erzeugt, die typisch für diese Gesellschaften sind." Was aber passiert, wenn die Globalisierung die Anreize zum Umgang mit diesen Konflikten verringert? Wie wirkt es sich aus, wenn die Globalisierung die sozialen Fragmentierungen verschärft und die Beteiligung international mobiler Akteure an gemeinsamer Problemlösung in lokalen und nationalen Kontexten systematisch und nachhaltig schwächt?

#### 4.5 Reallokation und Transformation der Macht

Macht ist das Medium aller Politik. Hinter dem Konzept "nationaler Souveränität" steckt die Vorstellung von der umfassenden Handlungsfähigkeit des Staates zur Gestaltung der Gesellschaft. Er verfügte über die Machtressourcen (Recht, militärische und polizeiliche Gewalt/Gewaltmonopol, Geld) zur Ordnung, Gestaltung und Problemlösung in den nationalen Gesellschaften. Die Globalisierung führt infolge der oben beschriebenen Transformation der Politik zu einer *Reallokation von Macht*: (1) Der Nationalstaat muss Aufgaben und Funktionen nach unten (Lokalisierung, Dezentralisierung) sowie nach oben (Europäisierung, internationale Organisationen, Regime, Politiknetzwerke) abgeben, also eine Einschränkung seiner Macht hinnehmen. (2) Zudem gewinnen

in den Gesellschaften und im internationalen Raum private Akteure als Kooperationspartner, Widersacher, Beobachter an Bedeutung, mit denen der Staat Macht teilen muss. (3) Die Nationalstaaten müssen in immer mehr Problemfeldern ihre Machtpotentiale poolen, um ihre nach innen und außen gerichtete Handlungsfähigkeit zu erhalten, so dass es auch im Konzert der Staaten zu einer Dispersion der Macht kommt. (4) Die skizzierte breite Streuung von Macht geht einher mit der Herausbildung und Verfestigung oligopolistischer Machtstrukturen auf internationaler und globaler Ebene (z. B. Bedeutung und Reichweite US-amerikanischer politischer Entscheidungen; wachsende Einflussmöglichkeiten globaler Unternehmen auf nationale und globale Politik). Nationalstaaten müssen sich auf diese diffusen Machtkonstellationen einstellen: in vielen Handlungskonstellationen geht es um die Fähigkeit, disperse Machtressourcen zu poolen; in anderen Kontexten ist die Fähigkeit zur Herausbildung von Gegenmacht und die Stärkung eigener Machtpotentiale notwendig, um im Konzert vermachteter Verhandlungssysteme mitspielen zu können. In immer weniger Fällen können Nationalstaaten Probleme ausschließlich "aus eigener Kraft" lösen.

Die entscheidende Frage aus der Perspektive der Nationalstaaten ist, auf welchen Ressourcen Gestaltungsmacht zur politischen Einbettung der Globalisierung basiert?

*Transformation der Macht*: Macht wird nicht nur umverteilt, auch die Substanz der Macht verändert sich, insbesondere, wenn es um "Macht" als Medium der

Politik in der Global Governance-Architektur geht. Auf welche Machtressourcen sind Nationalstaaten angewiesen, wenn sie Global Governance-Kompetenz aufbauen wollen?

*Die Grenzen von "Zwang und Gehorsam":* Der klassische Machtbegriff von Max Weber betont bekanntlich die Fähigkeit, seinen Willen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen: "Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, ... Herrschaft soll heißen die Chancen, für einen Befehl bestimmt Inhalts ... Gehorsam zu finden. Herrschaft (basiert auf Disziplin und Massengehorsam), wobei Disziplin heißen (soll), die Chance, ... für einen Befehl prompten, automatischen und schematischen Gehorsam bei einer angebbaren Vielfalt von Menschen zu finden." (Weber 1960: 42 f.; Hervorhebungen im Original) Dieser Machtbegriff verrät ein Politikmodell, das noch der technischen Epoche der Mechanik entstammt und wird in einer global vernetzten Welt, in der schon aufgrund der Akteursvielfalt Selbststeuerung, Vetokräfte und nicht-intendierte Folgewirkungen die Reichweite und Wahrscheinlichkeit gelungener unilateraler Lenkung, Koordination und Durchsetzung von "Macht, Herrschaft und Gehorsam" im Weberschen Sinne begrenzen. Selbst die hegemoniale Supermacht USA kann auf diesen Typus von Macht im Regelfall nicht mehr zurückgreifen. Man kommt einem Verständnis des Phänomen der Macht in den internationalen und globalen Beziehungen mit Rückgriff auf andere Autoren,

die jeweils unterschiedliche Dimensionen der Macht ausleuchten, näher.

*Macht als Überlegenheit:* Robert Dahl beschreibt Macht als die Fähigkeit, einen Akteur zu einer Handlung zu veranlassen, die er sonst nicht unternommen haben würde (Dahl 1956). In diesem Machtbegriff bleibt der Kern von "Macht", nämlich "Überlegenheit", erhalten, und er lässt zugleich offen, wie sich diese Überlegenheit durchsetzt. Diese Definition erlaubt die Frage nach den sich wandelnden Ressourcen und Formen von Macht unter den Bedingungen der Globalisierung.

*Macht als Ressource ihrer eigenen Erosion:* Karl Deutsch verweist mit seiner Machtdefinition auf den ambivalenten und immer auch von Erosion bedrohten Charakter von Macht, wenn er schreibt, dass "Macht" verstanden werden müsse als "*die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen*" (Deutsch 1963: 21). Einerseits erlaubt die Verfügbarkeit über Macht, nicht lernen zu müssen, da kein oder nur geringer Anpassungsdruck von Seiten anderer Akteure besteht. Wer in diesem Sinne über Macht verfügt, befindet sich also zunächst in einer sehr komfortablen Situation, die es z. B. auch erlaubt, Anpassungskosten auf andere zu verlagern. Wer dächte vor diesem Hintergrund nicht an die "einzig verbliebene Supermacht USA" am Anfang des 21. Jahrhunderts. Andererseits sind Machtpositionen stets prekär; insbesondere in Entwicklungssequenzen, in denen "lernen" zu den wichtigsten Aktivposten zählt und die Verfügbarkeit über Informationen und Wissen (also die Ergebnisse von Lernprozessen) eine zentrale Machtressource darstellen. Die Warnung

von Huntington an die "einsame Supermacht USA", rasch das Kooperieren zu lernen, um nicht in der Weltpolitik von morgen isoliert zu sein und an Handlungsfähigkeit zu verlieren, formuliert in einem 1999 in der Zeitschrift *Foreign Affairs* publizierten Artikel, lässt sich in diesem Rahmen interpretieren; sie gewinnt im Zusammenhang mit dem 11. September 2001 und seinen Wirkungen auf die Weltpolitik eine besondere Aktualität und Qualität.

*Grenzen der Gewalt und Bedeutsamkeit freiwilliger Folgebereitschaft:* Von Karl Deutsch (Deutsch 1968) kann man auch etwas über die begrenzte Reichweite von Gewalt als Machtressource lernen. Er beschreibt Politik (auch die internationale Politik) als ein Feld, in welchem Herrschaft und "gewohnheitsmäßige Folgsamkeit" einander überlappen. Aus dieser Überlegung leitet er einen Doppelcharakter der Macht ab: Herrschaft lässt sich in der Regel eher durch zentralisierte Organisationen ausüben; das Gleiche gilt für die Drohung mit Gewalt zur Erzwingung von "Folgebereitschaft". Aber die verlässliche Folgebereitschaft von Akteuren kann kaum oder gar nicht durch eine Hierarchie erzwungen oder organisiert werden. Gewohnheiten, Folgebereitschaft und Grundlagen für konstruktive Zusammenarbeit entstehen durch Überzeugung, Routinen und (scheinbar) fehlende Alternativen. "*Der zentralisierte Gebrauch von Drohungen oder Gewalt ist daher kaum geeignet, ein dauerhaftes Ensemble politisch relevanter Gewohnheiten hervorzubringen.*" (Deutsch 1968: 33) Da gesellschaftliche Regeln nur dann einen Wert haben, wenn sie von der weit überwiegenden

Mehrheit der Akteure befolgt werden, weil sonst die Kosten zu deren Durchsetzung ins Unendliche steigen, schlussfolgert Deutsch (1968: 30), dass die freiwillige und gewohnheitsmäßige Folgebereitschaft der großen Mehrzahl der Akteure die "unsichtbare, aber sehr reale Grundlage der Macht" einer jeden Regierung ist. Auch diese Überlegungen lassen sich für die Identifikation der Ressourcen und Formen der Macht in der Epoche der Globalisierung fruchtbar machen.

*Drei Formen der Macht:* Die bisherigen Elemente von Macht lassen sich mit Rückgriff auf Überlegungen von Ernst-Otto Czempiel (1999: 93 ff.) konkretisieren. Czempiel unterscheidet drei Formen von Macht, die in der globalen Politik des 21. Jahrhunderts und im Kontext von Global Governance von Bedeutung sein werden. "*Beziehungsmacht*", im Sinne der direkten Einwirkung auf einen Akteur, ist die einfachste, klassische und auch weiterhin wichtige Form der Anwendung von Macht, die zur diplomatischen Routine gehört. Beziehungsmacht nimmt Einfluss um zu überzeugen, Vorteile zu erzielen, Nachteile zu vermeiden und Allianzen zu schmieden. Wirkungsvoller ist die "*Definitions- und Konsensmacht*", die nicht unzählige Einzelhandlungen, sondern Ergebnisse zu beeinflussen versucht, die nur durch kollektives Handeln erreicht werden können. Die Definitions- und Konsensmacht ist darauf ausgerichtet, zu klären und vorzugeben, was zentrale Probleme sind, in welche Richtung Lösungen gesucht werden müssen und wie Konflikte vermieden oder bearbeitet werden können. Sie schafft damit einen gemein-

samen Rahmen und Leitbilder, die die Situationsdeutung harmonisieren, und zielt darauf ab, Ergebniskontrolle sowie die Mobilisierung und Koordination von Kooperation zu verbinden. In einer immer dichter vernetzten Welt, in der die Steuerungsressourcen zur Lösung gemeinsamer Probleme immer breiter gestreut sind, gewinnt die Macht, Problemkonstellationen und Lösungswege zu definieren sowie Konsens und Kooperation in eine vorgezeichnete Richtung zu organisieren und so zukünftige Handlungsmuster zu beeinflussen, stark an Bedeutung.

Oft wird die Definitions- und Konsensmacht aufgrund der Erosion interner und externer Souveränität von Nationalstaaten nur als kollektive Kontrolle von Handlungsergebnissen (z. B. der EU, des Mercosur) möglich sein. Joseph Nye (Nye 1990) hat für diesen Typus von Macht den Begriff der *"soft power"* geprägt, der treffend ist, um die "Definitions- und Konsensmacht" von militärischer oder auf Gewaltandrohung basierender Macht zu unterscheiden und zugleich irreführend ist, weil es darum geht *"knallharte Ergebnisse"* zu erzeugen (Czempiel 1999: 94). Diese Form der Machtausübung ist eine strategische Antwort auf die Grenzen der Machterzwingung (und der Gewalt), auf die Karl Deutsch (1963/1968) schon vor langer Zeit verwiesen hat und die in einer durch geteilte Souveränitäten gekennzeichneten Welt von stetig zunehmender Bedeutung sind.

Die wirkungsvollste und zukunftsfähigste Form der Macht ist die *"strukturelle Macht"* oder besser die *"Fähigkeit zur Strukturbildung"*, mit dem Ziel, über

Strukturen (also Institutionen und Regeln) die zukünftigen Handlungen anderer Akteure sowie deren Interaktionen über lange Zeiträume zu beeinflussen, ohne deren Autonomie direkt in Frage zu stellen. So werden die Akteure, denen es in den kommenden Jahren gelingt, durch Definitions- und Konsensmacht sowie die darauf aufbauende Fähigkeit zur Strukturbildung, die Reorganisation der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds sowie die Weiterentwicklung der WTO zu prägen und die Herausbildung neuer Institutionen zur Regulierung der internationalen Finanzmärkte aktiv voranzutreiben, die zukünftige Ausrichtung der Weltwirtschaft signifikant beeinflussen können.

Konflikte werden selbst in einer kooperativ ausgerichteten Global Governance-Architektur eher zunehmen, weil durch "Nähe", erzeugt durch grenzüberschreitende Interdependenzen, das System geteilter Souveränitäten und eine steigende Zahl von Weltproblemen, auch die Anlässe für Konflikte steigen. Doch wer seine Umwelt veranlassen will, etwas zu tun (sei es, um gemeinsame Probleme zu lösen oder eigene Interessen durchzusetzen), muss im Regelfall darauf achten, den Konsens der Betroffenen aufrechtzuerhalten. Die Modalitäten der Macht in der "Außenpolitik" nähern sich analytisch betrachtet dem "Gebrauch" und den Formen von Macht in der Innenpolitik immer stärker an. Gewalt verschwindet nicht, das hat auch der 11. September 2001 auf grausame Art und Weise vor Augen geführt - und die Tendenzen zur Remilitarisierung der Weltpolitik nach dem 11. September sind unübersehbar. Gewalt ist jedoch

untauglich, wenn es um die Frage nach Ressourcen von Gestaltungsmacht der Politik unter den Bedingungen der Globalisierung geht.

## **5. Wie kann das deutsche politische System Global Governance-tauglich werden? Aktionsfelder und Reformvorschläge**

Die bisherige Argumentation hat gezeigt, dass die Globalisierung einen Formwandel des Staates bewirkt (Kapitel III: verflochtenes Mehrebenensystem; Erosion der Trennung von Innen- und Außenpolitik/Multiplikation der Außenbeziehungen in allen Politikfeldern; Internationalisierung der Kerndimensionen von Staatlichkeit: Anerkennung, Zieldefinition und -Erreichung, Ressourcen; power shift von Staaten in Richtung privater Akteure in der sich globalisierenden Politik; Phänomen geteilter Souveränitäten; Wettbewerb der Staaten). Aus diesem beobachtbaren Formwandel resultieren zentrale Herausforderungen (Kapitel IV), auf die die Staaten Antworten finden müssen: Koordinationsprobleme; komplexere Interessenkonstellationen; Demokratie- und Legitimationsprobleme; Probleme gesellschaftlicher und politischer Systemintegration; Transformation der Grundlagen und Ressourcen der Macht.

Wie können Antworten auf diese Herausforderungen gefunden werden? Welche Reformfelder lassen sich benennen, in denen Handlungszwänge und -möglichkeiten bestehen? Wolfgang Wessels hat in einer auf Deutschland bezogenen empirischen Untersuchung grenzüberschreitenden Verwaltungshandelns zwischen 1960 und 1995 (Wessels

2000) festgestellt, dass es einerseits Beispiele für „kooperatives Staatshandeln“ gibt, die zeigen, dass die Herausforderungen von Mehrebenenpolitik und „power shifts“ durch gelungene Kooperation in Multiakteurskonstellationen, dichte Informationsflüsse, Bündelung von Problemlösungsressourcen, Partizipation und Strategiefähigkeit öffentlicher Institutionen bewältigt werden können. Wessels stellt aber andererseits auch Trends in Richtung eines „atomisierten und erodierten Staates“ fest. Positive wie negative Befunde streuen sich breit über unterschiedliche Beobachtungsfelder (z. B. Interaktionen deutscher Verwaltungen innerhalb der EU-Architektur sowie mit internationalen Akteuren in diversen Politikfeldern; Zusammenspiel von Bundesministerien und intermediären Gruppierungen sowie Parteien), so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass es Subsysteme innerhalb des deutschen politischen Systems gibt, die grundsätzlich besser auf die neuen Herausforderungen vorbereitet wären als andere und deren Praxis man infolge dessen nur auf die weniger leistungsfähigen Sektoren des politischen Systems übertragen müsste. Die Frage ist vielmehr, welche Ansatzpunkte existieren, um die Praxis des „kooperativen Staates“ zu stärken und die Trends in Richtung Atomisierung und Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit zu schwächen.

Auf einer relativ hohen Abstraktionsebene lassen sich vor dem Hintergrund der oben herausgearbeiteten Problemlagen aus einer normativen Perspektive die Aufgaben und Funktionen eines „*kooperativen, proaktiven und Global Governance-fähigen Staates*“ benennen

(Messner 1995 und 1998), ohne die er seine gesetzgeberische Kompetenz nicht wirkungsvoll und effektiv zur politischen Problemlösung nutzen kann:

- Der Staat muss als *Interdependenz- und Schnittstellenmanager* agieren und *Scharnierfunktionen* übernehmen, um - im Spannungsfeld von verflochtener Mehrebenenpolitik, der Multiplikationen von Außenbeziehungen, der Erosion der Grenzen von Innen- und Außenpolitik, der power shifts in Richtung privater Akteure und dem damit verbundenen Phänomen der geteilten Souveränitäten - verstreute Steuerungs- und Problemlösungsressourcen zu bündeln und zugleich die Kohärenz der Politiken zu berücksichtigen.
- Er muss zunehmend *Moderatoren-aufgaben* übernehmen, um immer komplexere Interessenkonstellationen zu bewältigen, die insbesondere durch die Mehrebenenarchitektur der Politik sowie Spannungsfelder und Konfliktlinien zwischen unterschiedlichen, aber sich überlappenden Politikfeldern (z. B. Wirtschafts-, Sozial-, Entwicklungs-, Klima- und Mobilitätspolitik) entstehen. Moderatorenfunktionen gewinnen zudem an Bedeutung, wo Problemlösungs- und Steuerungsressourcen auf unterschiedliche Akteure und unterschiedliche Handlungsebenen verteilt sind und deshalb zusammengeführt werden müssen.
- Er muss sich als *Systemintegrator* verstehen, weil private Akteure stets partikulare Interessen vertreten und der Staat die einzige Institution der Gesellschaft ist und bleibt, die Verantwortung für das "Ganze der Gesellschaft" und das (wenn auch im-

mer umstrittene) "Gemeinwohl" trägt. Das Konzept des demokratischen Rechtsstaates kommt ohne den normativen Bezug auf das Gemeinwohl nicht aus. Trotz aller Differenzierungs- und Entgrenzungstrends sollte der Staat aus seiner Gesamtverantwortung nicht entlassen werden - denn es ist kein funktionales Äquivalent in Sicht, dass diese Aufgabe übernehmen könnte. Der Nationalstaat wird also in horizontale und vertikale Netzwerke eingebunden; er ist zur Kooperation mit einer Vielzahl von Akteuren innerhalb und jenseits der territorialen Grenzen angewiesen; er bezieht seine Legitimation zunehmend auch von außen und wird gegenüber internationalen und globalen Regelwerken sowie Gerichtsbarkeiten rechenschaftspflichtig - aber er bleibt dennoch als politischer Akteur ein *primus inter pares*.

- Er sollte als demokratisch legitimierter Akteur *Initiator* von Politik sein und nicht nur reaktiv auf eigendynamische Systemlogiken und Initiativen handlungsmächtiger privater Akteure diesseits und jenseits des Nationalstaates antworten. Zöge sich der demokratische Staat ausschließlich auf seine Moderatorenrolle zurück, überließe er den jeweils handlungsmächtigsten Privatakteuren das Feld. Ein Substanzverlust der Demokratie wäre die Folge.

Welche Reformen sind notwendig, um das deutsche politische System in diesem Sinne Global Governance-tauglich weiterzuentwickeln? Im folgenden wird eine systemische Sichtweise auf zukünftige Herausforderungen entwickelt, um eine schiere Addition von einzelnen, sehr spezifischen Reformzwängen und -



maßnahmen zu vermeiden. Zunächst werden drei miteinander vernetzte Aktionsfelder des politischen Systems her-

ce globalisierungstauglicher Politik" thematisiert.

### Global Governance-Kapazitäten im politischen System entwickeln



ausgearbeitet, in denen Anpassungsbedarf besteht, wenn die deutsche Politik ihre Global Governance-Fähigkeiten verbessern will:

1. Die Mikroebene der Akteure des politischen Systems: Global Governance-Kompetenzen entwickeln und stärken
2. Die Makroebene des politischen Systems: organisatorisch-institutionelle Strukturen unter Innovationsdruck
3. Die Metaebene des politischen Systems: neue Leitbilder und strategische Orientierung in Richtung Global Governance

Ein viertes Aktionsfeld liegt quer zu den genannten Reformdimensionen; hier wird "Wissen als zentrale Machtressour-

### 5.1 Aktionsfeld 1 – die Mikrodimension: Global Governance – Kernkompetenzen der Akteure stärken

Das Leitbild vernetzten Regierens in der Global Governance-Architektur stellt staatliche Institutionen, aber auch internationale Organisationen und nicht-staatliche Akteursgruppen vor neue Herausforderungen. Soll politikfeldübergreifendes, ebenenübergreifendes und sektorübergreifendes (also Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft einbindendes) Regieren funktionieren, müssen neue Verhaltens-, Denk- und Handlungsmuster eingeübt werden. Die politisch handelnden Akteure müssen Global Governance-Kompetenzen erlernen.

Der Aufbau von Global Governance-Kompetenz stellt Ausbildungsgänge in den Ministerien, Studiengänge an den Hochschulen und Qualifizierungssysteme und -programme der Parteien unter großen Anpassungsdruck. Der MBA-Absolvent einer "Global Governance School" von morgen muss andere Fähigkeiten mitbringen, als der Verwaltungsjurist von gestern. Weil Regierungen sich nicht mehr auf die Steuerungskraft ihrer klassisch-hierarchischen Bürokratien verlassen können, kann sich Regierungstätigkeit nicht mehr in der Formulierung und Umsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen in spezialisierten und weitgehend abgeschotteten Arbeitseinheiten (Referaten, Unterabteilungen usw.) erschöpfen (Benner/Reincke/Witte 2001).

Vernetztes Regieren setzt *erstens* ein hohes Maß an *Schnittstellenkompetenz* in den staatlichen Institutionen, aber auch bei allen anderen beteiligten Akteuren voraus. Schnittstellenkompetenz basiert auf drei Säulen:

- *Verhandlungskompetenz* ist von Bedeutung, um angesichts von Mehrebenenpolitik, geteilten Souveränitäten und der Notwendigkeit der Bündelung von Problemlösungsressourcen öffentlicher und privater Akteure überhaupt effektive Politik organisieren zu können. Die Fähigkeit, Handlungs- und Denkmuster, Interessen sowie kognitive und normative Wahrnehmungen und Ziele anderer Akteure zu verstehen und zu berücksichtigen, ist grundlegend, um in komplexen Netzwerkstrukturen erfolgreich Strategien entwickeln zu können. Empathie sowie Kooperationsbereitschaft (gemeinsame Interes-

sen stärken lernen) und Strategiefähigkeit bilden die Grundlagen von Verhandlungskompetenz.

- Politikfeldübergreifende, mehr-ebenenübergreifende und sektorenübergreifende Politik setzen die Fähigkeit zum *Wissensmanagement* in komplexen Zusammenhängen voraus. Offenheit für neues Wissen, die Überprüfung von tradierten Wissensbeständen, die Bündelung von Wissen aus unterschiedlichen Zusammenhängen und die Fähigkeit der Vermittlung widerstreitender Perspektiven sind Voraussetzungen für erfolgreiches Schnittstellenmanagement.
  - Die *Fähigkeit Brücken zu schlagen*, zwischen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft, zwischen den communities unterschiedlicher Politikfelder (*Interdisziplinarität*), zwischen den lokalen, nationalen und internationalen Akteuren der Mehrebenenarchitektur der Politik (*Internationalität*) und zwischen unterschiedlichen Kulturen (*Interkulturalität*) gewinnt offenbar an Bedeutung. Diese Perspektive ist wahrlich nicht neu, aber sie wird immer dringlicher. Und die Frage sei erlaubt: in welchen Institutionen unserer Gesellschaften werden diese Fähigkeiten bisher systematisch vermittelt, eingeübt und positiv verstärkt?
- Vernetztes Regieren setzt *zweitens* „*social entrepreneurship*“ voraus. Erfolgreiche, vernetzte Politik kann sich nicht mehr auf klassische Verwaltungskompetenzen verlassen, sie ist auf Führungspersönlichkeiten angewiesen, die sich selbst als „change agents“ verstehen, die im unternehmerischen Sinne Dinge und Menschen bewegen, Probleme angehen

und Innovationen voranbringen wollen. Interessante Führungspersönlichkeiten des neuen Typs sind die WHO-Cefin Gro Brundtland, die in der von ihr initiierten „Roll Back Malaria Initiative“ ungewöhnliche Allianzen schmiedet, der ehemalige ABB-Chef Göran Lindahl, einer der Motoren der "World Commission on Dams", die Friedensnobelpreisträgerin von 1997, Jody Williams, die eine erfolgreiche globale Koalition gegen Antipersonen- und Landminen initiierte, oder auch Klaus Töpfer, der in der globalen Umweltpolitik zu einer Kristallisationsfigur geworden ist, die Regierungschefs, globale Unternehmen und lokale NGOs gleichermaßen anzusprechen vermag.

Vernetztes Regieren im Global Governance-Kontext ist *drittens* auf die Fähigkeit des politischen Systems angewiesen, breite öffentliche Debatten über das Zusammenwirken von lokaler, nationaler und globaler Politik anzustoßen - *Kommunikationskompetenz und –die Bereitschaft zum öffentlichen Dialog* über schwierige Fragen ist gefordert. Nur wenn komplexe lokal-globale Zusammenhänge verständlich kommuniziert sowie offene Fragen, Chancen und Risiken von Politik unter den Bedingungen von Globalisierung breitenwirksam sichtbar gemacht werden, kann das Bewusstsein für globale Interdependenzen steigen. Eine solche Orientierung bricht mit der Tradition, die auch im Kontext des europäischen Integrationsprojektes lange dominant war und noch immer nicht überwunden ist, nämlich Projekte der internationalen Politik im wesentlichen im Kontext von Elitendiskursen zu entwickeln und zu vermitteln.

Es wäre sicher falsch, zu behaupten, dass die skizzierten Global Governance-Kompetenzen im deutschen politischen System nicht vorhanden wären. Aber es ist sicher auch richtig zu betonen, dass sie nirgendwo systematisch entwickelt, vermittelt, gelehrt, gelernt und verstärkt werden. Zudem gibt es in den deutschen Institutionen dichte kontraproduktive Anreizsysteme, die Brückenschläge zwischen Ministerien, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und internationalen Organisationen oder auch „social entrepreneurship“ erschweren oder gar blockieren. Der Aufbau und die Stärkung der skizzierten Global Governance – Kompetenzen im politischen System verlangt daher *erstens* nach einer Reorientierung der Aus- und Weiterbildung insbesondere von politischen und administrativen Führungskräften (Universitäten; Ausbildungsgänge der Ministerien) und erfordert *zweitens* neue Flexibilitäten im Alltagshandeln der Institutionen des politischen Systems, um Anreizsysteme und Spielräume für Global Governance-Kompetenzen zu schaffen. Reformansätze können hier nur beispielhaft genannt werden:

Im Aus- und Weiterbildungsbereich sind insbesondere die Ausbildungsgänge der Ministerien und der Universitäten gefordert, wenn die neuen Kompetenzen aufgebaut und vermittelt werden sollen. Erste vorsichtige Ansätze zur Reform gibt es z. B. in der Ausbildung für den diplomatischen Dienst. Doch eine systematische Weiterentwicklung der Qualifizierung der Mitarbeiter aller Ministerien zum Aufbau von Global Governance-Kompetenzen und die Neuausrichtung der existierenden Ausbildungspro-

gramme an den neuen Anforderungen steht aus. Im Universitätsbereich mangelt es in Deutschland an international orientierten, interdisziplinären und praxisorientierten Studiengänge, Instituten und Hochschulen mit internationaler Ausstrahlung, die in der Lage wären, die Führungskräfte für das politische System der Zukunft auszubilden. Wissenschaftliche Einrichtungen, die neben der klassischen Forschung und akademischen Ausbildung z. B. auch die Schulung von Praktikern, den Einsatz von Praktikern in Lehre und Forschung oder die praxis- und anwendungsorientierte Forschung mit Studenten zur Einübung der Lösung komplexer Probleme voranbrächten, gibt es kaum. Angesichts der Multiplikation international vernetzter Tätigkeitsfelder in den Organisationen des politischen Systems (inklusive Parlament und Parteien) besteht im Feld der Aus- und Weiterbildung ein enormer Reform- und Handlungsbedarf.

Aus- und Weiterbildung können nur fruchtbar sein, wenn in den Institutionen des politischen Systems organisatorisch-institutionelle Reformen vorangebracht und Anreizsysteme entwickelt werden, die dazu beitragen, Global Governance-Kompetenzen zu befördern und zu verstärken. Der Aufbau von Schnittstellenkompetenz und die Stärkung von „social entrepreneurship“ setzt z. B. sektorübergreifende Karrierewege und flexible sowie durchlässige Laufbahnen voraus, damit Erfahrungen in Verwaltung, Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, NGOs, internationalen Organisationen miteinander kombiniert werden können. Bisher sind „Grenzgänger“ zwischen den gesellschaftlichen Bereichen die Ausnahme

und die Abschottung der gesellschaftlichen Subsysteme voneinander die Regel. Sollen die Grundlagen für politikfeldübergreifendes, ebenenübergreifendes und sektorübergreifendes Regieren verbessert werden, kann z. B. aus den Erfahrungen anderer Länder (wie den USA und GB), in denen der Wechsel von Führungskräften zwischen Politik, Wirtschaft und Wissenschaft üblicher ist und gesellschaftliche Anerkennung genießt, gelernt werden.

## **5.2 Aktionsfeld 2 – die Makrodimension: organisatorisch-institutionelle Reformen**

Anstrengungen zur Stärkung von Global Governance-Kompetenzen auf der Mikroebene der Akteure (insbesondere durch veränderte Ausbildungs- und Weiterqualifizierungsprogramme) können nur Erfolg haben, wenn im politischen System korrespondierende Organisationsmuster vorherrschen. Die Organisationsmuster der Ministerien und anderer Institutionen des politischen Systems müssen dahingehend überprüft werden, ob sie im Spannungsfeld von ebenenübergreifender, politikfeldübergreifender und sektorübergreifender Politik dazu in der Lage sind, Effektivität und Kohärenz des Handels zu gewährleisten.

Im deutschen politischen System lassen sich drei organisatorisch-institutionelle Grundmuster beobachten, die sich z. T. überlagern, ergänzen, aber auch wechselseitig blockieren. Dominant ist weiterhin das Handeln in Strukturen und Denkkategorien eines „hierarchischen Regierungsmodells“, das Henry Mintzberg (1996) als „*The Government-as-Machine*“-Modell charakterisiert. Im

Kontext der seit geraumer Zeit stattfindenden Verwaltungsreformen zur Bearbeitung und Überwindung der Grenzen und Schwächen des Organisationsmuster dieses Typus werden zunehmend Elemente eines „*Performance-Control*“-Modells (Mintzberg 1996) im deutschen politischen System verankert. Diese Reformen korrigieren manche Schwächen des alten Modells, reproduzieren jedoch auch einige seiner zentralen Strukturfehler. Noch unterentwickelt und kaum ausgeschöpft sind Strukturelemente eines „*Government-as-Network*“-Modell (Mintzberg 1996, Messner 1995), das am ehesten (Teil-)Antworten auf die neuen Herausforderungen geben könnte, mit denen die politischen Systeme der Nationalstaaten im Zuge der Globalisierung konfrontiert sind. Das Netzwerkmodell ist zudem in vielerlei Hinsicht kompatibel mit den Kernkompetenzen von Global Governance und für vernetztes Regieren, die im letzten Kapitel herausgearbeitet wurden. Im folgenden werden die drei Modelle holzschnittartig skizziert, um den Handlungsbedarf auf der Makroebene der Organisationsstrukturen des politischen Systems sichtbar zu machen.

Die Grundphilosophie des „*Government-as-Machine*“-Modells dominiert weiterhin das institutionelle Design des deutschen politischen Systems. Der Regierungsapparat ist organisiert und in den „*mental maps*“ der beteiligten Akteure internalisiert als eine tayloristische Maschine, die hocharbeitsteilig Gesetze, Verordnungen, Standards aller Art produziert. Diese Logik bezieht sich auf die Gesamtstruktur des Regierungsapparates und all seine Untereinheiten und Mikro-

strukturen. Jede institutionelle Einheit des Gesamtsystems beobachtet, kontrolliert, steuert und regelt „ihr Vorfeld“, ihren Mikroausschnitt der Gesellschaft; zugleich werden die Mikroeinheiten des politischen Systems von übergeordneten Strukturen kontrolliert. „*Government thus takes the form of a hologram. Examine any one piece and it looks just like the rest.*“ (Mintzberg 1996, 80) Die deutsche Ministerienlandschaft gehorcht der Logik dieses Grundmuster: jedes Referat (jede Unterabteilung, jede Abteilung etc.) betreut seine ihm zugeordneten Segmente der Gesellschaft; die Referate (etc.) wachen eifersüchtig über ihr jeweiliges Hoheitsgebiet. Referats-egoismen, Abschottung und wechselseitiges Misstrauen charakterisieren oft das Verhältnis der Referate (etc.) untereinander - und dieses Grundmuster reflektiert sich auf den übergeordneten Ebenen bis hin zum Verhältnis der Ministerien zueinander. Die Grenzen zwischen den Referaten, Abteilungen und Ministerien, die immer fließender werden müssten, um vielfältigen Interdependenzproblemen in der realen Welt gerecht zu werden, sind weiterhin starr. Nicht problem-lösungsorientiertes Schnittstellen- und Interdependenzmanagement zwischen den Einzeleinheiten prägen das Alltags-handeln der Verwaltungen und Regierungsapparate, sondern Abgrenzung und „Revierverteidigung“. Mit „*Control, Control, Control*“ (Mintzberg 1996, 80) könnte man die Logik dieses Organisationsmusters umschreiben.

Das „Maschinenmodell“ funktioniert solange, wie sektor-, ebenen- und politikfeldübergreifende Problemkonstellationen die Ausnahme und nicht die Regel

sind. Es garantiert im deutschen politischen System die Bewältigung von isolierbaren Routineaufgaben, da alle Bereiche der Gesellschaft durch Teileinheiten des Regierungsapparates „beobachtet“ und verwaltet werden. Das Maschinenmodell produziert suboptimale Ergebnisse in Bezug auf all die skizzierten Koordinations- und Interdependenzprobleme, die im Globalisierungsprozess an Bedeutung gewinnen. Flexibilität, Stärkung individueller Initiative und Verantwortung ("social entrepreneurship") sowie Anpassungsfähigkeit gegenüber neuen und quer zu den etablierten institutionellen Strukturen liegenden Problemlagen, gehören nicht zu den Stärken des Modells.

Die laufenden Verwaltungsreformen orientieren sich am „*Performance-Control*“-Modell. Verwaltungen sollen sich an den Organisationsmustern von privaten Unternehmen orientieren, vor allem um die Effizienz des Handelns zu verbessern. Größere Einheiten werden in quasi „Profit Centers“ aufgespalten, Zielvereinbarungen getroffen, Leistungsüberprüfungen und Evaluierung institutionalisiert, Führungskräfte auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen verpflichtet und für deren Einhaltung verantwortlich gemacht. Die Dezentralisierungen innerhalb des „*Performance-Control*“-Modells gehen in der Regel mit der Stärkung kontrollierender Zentren (Abteilungsleitungen; Spitze der Ministerien; Kanzleramt) einher: zentralisierende Einheiten planen, Mikroeinheiten setzen um. Die Logik dieses Modells ließe sich mit „*Isolate, Assign, Measure*“ umschreiben (Mintzberg 1996, 80).

Die Reformen im Rahmen dieses Modells können zu einer größeren Transparenz des Regierungshandelns führen sowie Redundanzen und Mittelverschwendung in Bereichen sichtbar machen, in denen „unpolitische“ öffentliche Dienstleistungen angeboten werden (Typus Visa- und Passstellen). Anreizsysteme zur Stärkung der Effizienzorientierung der Mikroeinheiten und die Stärkung zentraler Einheiten durch Evaluierungs- und Kontrollinstrumente können demnach möglicherweise dazu beitragen, die Kosten des Regierens in einigen Bereichen zu reduzieren. Zugleich werden jedoch die Kernprobleme des „Maschinenmodells“ reproduziert, denn die Formen der Arbeitsteilung bleiben i. d. R. starr, inflexibel, segmentiert.

Netzwerksteuerung im politischen System müsste Antworten auf die Probleme des „Maschinenmodells“ geben: lose statt starre Organisationseinheiten; freier Informationsfluss statt Kontrolle von Informationsflüssen zwischen Arbeitseinheiten; dichte Interaktion statt scharfe Grenzziehungen; Einheiten übergreifende Initiativen, Sichtweisen, Problemanalysen statt Segmentierung und Abschottung. Mit „*Connect, Communicate, Collaborate*“ wäre die Logik der Netzwerksteuerung umschrieben (Mintzberg 1995, 80). Natürlich gibt es im deutschen politischen System Beispiele für gelungene Kooperationen zwischen Referaten oder gar Ressorts - aber sie werden durch die starre Organisationsstruktur, das Denken und Handeln in festgezurrtten Organigrammen erschwert. Wo Netzwerksteuerung, sektor-, politikfeld- und ebenenübergreifende Politik

funktioniert, muss sie derzeit von starken Persönlichkeiten gegen die Logik des etablierten institutionell-organisatorischen Grundmusters und die verwaltete Politik durchgesetzt werden. Um die Koordinations-, Komplexitäts- und Interdependenzprobleme, die durch die Globalisierung weiter verstärkt werden, systematisch bearbeiten zu können, müssen Spielräume für flexiblerer Organisationsmuster und Formen der Problembearbeitung geschaffen werden. Sektor-, ebenen- und politikfeldübergreifende Arbeitseinheiten ("Task Forces" in Ministerien sowie ministerienübergreifend), die für begrenzte Zeit Interdependenz-, Komplexitäts- und Koordinationsprobleme bewältigen, müssen die in segmentierte Referate, Abteilungen und Ministerien aufgespaltene Organisationsstruktur des Regierungsapparates ergänzen. Die Orientierung auf Global Governance übersetzt sich in enormen institutionellen Innovationsdruck.

Der institutionell-organisatorische Innovationsstau und Reformansätze sollen im folgenden in vier Feldern konkretisiert werden:

- Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen: Koordinationsprobleme und fehlendes Interdependenzmanagement
- Vernetztes statt fragmentiertes Regieren: von der Zuständigkeits- zur Problemlösungsorientierung
- Folgewirkungen der Erosion der Grenzen zwischen innen- und außenorientierten Ministerien
- Reorganisation des Verhältnisses von Regierung und Parlament

### 5.2.1 Reformansatz 1: Koordinations- und Interdependenzprobleme – Anmerkungen zu institutionellen Neuorientierungen

Eberlei und Weller (2001) zeigen in ihrer Studie zur Ausdifferenzierung deutscher Außenbeziehungen, dass

- (a) durch das Hineinwachsen aller Ministerien in den internationalen Raum,
- (b) die zunehmende Notwendigkeit, Politiken im lokal-globalen Mehrebenensystem abzustimmen,
- (c) die Überlappung von Politikfeldern sowie
- (d) dem Bedeutungszuwachs privater Akteure für die Formulierung und Umsetzung von Politik

eine ungesteuerte und von den beteiligten Akteuren oft erst ex post wahrgenommene "Koordinationsexplosion" stattgefunden hat, die alle Arbeitseinheiten der Ministerienlandschaft betrifft und von diesen i. d. R. in den Kategorien "Überlastung", "Unübersichtlichkeit", "Blockade", "Wildwuchs" beschrieben wird. Mehrebenenpolitik, politikfeldübergreifende und zunehmend entgrenzte Problemlagen sowie der "power shift" in Richtung privater Akteure führen in allen Arbeitseinheiten zu immer dichteren Koordinationsprozessen: intraministeriell, interministeriell, bilateral, europäisch, mit internationalen Organisationen, Parlament, zivilgesellschaftlichen Akteuren, Wirtschaft, Wissenschaft.

Diese hypertrophen Koordinationsmuster finden vor dem Hintergrund der Dominanz des "Maschinenmodells" statt. Abschottungs- und Abgrenzungslogik des segmentierten Regierungsappa-

rates und unübersichtliche Koordinationsprozesse führen in vielen Fällen zu zeitraubenden, wenig problemlösungsorientierten und nicht selten blockierten Verhandlungsprozessen. Diese Problem-bündel müssen in fünf Schritten angegangen werden:

- 1) Die Ministerien (und Referaten) müssen sich zunächst einen Überblick über die existierenden Koordinationsnetzwerke und Koordinationsfallen verschaffen, denn entwirren, gestalten und neu ordnen lässt sich nur, was als Problem erkannt und transparent ist.
- 2) Unnötige Koordinationsprozesse lassen sich begrenzen, wenn multiple, redundante, diffuse Formen der Arbeitsteilung in und zwischen den Ministerien vermieden werden und die etablierten Formen der Arbeitsteilung die realen Problemkonstellationen zumindest annähernd reflektieren. Die derzeit im Kontext der EU diskutierte Frage, wer, was, auf welcher Handlungsebene wirkungsvoll bearbeiten kann und sollte (Subsidiarität, Komplementarität, Schaffung übersichtlicher Verantwortlichkeiten) stellt sich auch auf der Ebene der Bundesministerien. Zersplitterte Aufgabenbereiche, die zu Inkohärenz, unnötigem Koordinationsaufwand und reduzierter Wirksamkeit der Politik führen, müssen (re)integriert werden.
- 3) Die Beantwortung der Frage, wer sinnvollerweise für was zuständig sein sollte, wird in vielen Fällen zu einem Neuzuschnitt von Zuständigkeitsbereichen innerhalb von Ministerien führen müssen; denkbar ist

auch der Neuzuschnitt der Ministerienlandschaft. Wenn Problemkonstellationen sich grundlegend ändern, sollte sich dies auch in den Ministerien niederschlagen. Diskussionen darüber, ob das AA und das BMZ (Integration der "Außenpolitiken"), das BMU und das BMZ (Ministerium für globale nachhaltige Entwicklung) oder auch das BMU, mit Teilen des BMFT und dem Wirtschaftsministerium (Ministerium für nachhaltige Wirtschaftspolitik) zusammengeführt werden sollten, gibt es seit Jahren. Sie werden im "politischen Alltagsgeschäft" vor allem in der parteipolitischen Logik von Ministerien als tradierten Erbhöfen und unter dem Gesichtspunkt der Koalitionsarithmetik geführt. Angesichts der weitreichenden Umbrüche der Politik im Übergang zur "Epochen des Globalismus" wäre eine sachorientierte Diskussion über adäquate Muster der Arbeitsteilung in, aber vor allem auch zwischen den Ministerien dringend geboten.

- 4) Angesichts der realen Interdependenzen und Überlappungen zwischen den Politikfeldern sowie dem Mehrebenencharakter von Politik wird der Koordinationsaufwand auch nach einer Phase der Komplexitätsreduktion durch angemessene Arbeitsteilung hoch sein. Es ist daher wichtig, existierende Formen der Koordination in und zwischen Ministerien auf ihre Leistungsfähigkeit hin zu überprüfen (lessons learnt? best practices? typische Blockaden?). Die Tatsache, dass Probleme interministerieller Koordination auch in der wissenschaftlichen



Debatte lange Zeit vernachlässigt wurden, die letzten systematischen Abhandlungen sind 25-30 Jahre alt (Prior 1969, Lepper 1976), verdeutlichen, dass besondere Anstrengungen zur Bearbeitung der Koordinations- und Interdependenzprobleme im deutschen politischen System gerechtfertigt wären. Die Enquete-Kommission könnte Initiativen in diesem Feld anregen.

- 5) Das Denken in den Kategorien vernetzten Regierens sollte in Richtung institutioneller Reformen führen, die nicht nur auf eine Optimierung der tradierten "Ordnung der Organigramme" abzielen, sondern zugleich zur Schaffung von Spielräumen für flexiblere Organisationsmustern beitragen. Task Forces auf Zeit, in denen Handlungs- und Problemlösungspotentiale unterschiedlicher Ressorts (oder innerhalb der Ministerien: unterschiedlicher Arbeitseinheiten) gebündelt werden (wo notwendig und möglich unterstützt durch Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Akteuren anderer Handlungsebenen), sollten immer dann zustande kommen, wenn zentrale Reformprojekte und Problemkonstellationen mit großer Reichweite, die mehrere Ressorts "betreffen", anstehen (z. B. deutscher Beitrag zur Klimapolitik: BMU, BMZ, AA, BMFT, BMWI; Beitrag zu globaler Terrorbekämpfung: AA; BMI, BMZ u. a.). Task Forces sollten für Problemanalyse, für die Erarbeitung strategischer Orientierungen und für die Formulierung von Lösungsstrategien zuständig sein. Sie sollten relevante, ver-

streute Problemlösungskapazitäten bündeln. Sie sollten vor allem über Autonomie gegenüber den Ressorts verfügen, um zu möglichst sachorientierten Lösungen zu kommen und durch Ressortegoismen geprägte, suboptimale Ergebnisse zu vermeiden (Probleme des kleinsten gemeinsamen Nenners; Verhandlungsblockaden; strukturkonservative Lösungen). Sie sollten eingerichtet werden, wenn es um Weichenstellungen geht. Sie sollten nach "getaner Arbeit" aufgelöst werden, weil die Umsetzung komplexer und vielschichtiger Programme in der Regel dezentral von den Ministerien geleistet werden kann. Die bisher übliche Form der "positiven Koordination", das "Prinzip der Federführung", impliziert für die Ministerien, die kooperieren sollen, ohne federführend zu sein, häufig negative Kooperationsanreize: wer nicht federführend ist, dem wird für den Fall des Erfolges einer koordinierten Initiative der Erfolg nicht "gutgeschrieben" oder angerechnet - weshalb also engagiert kooperieren, um die Reputation anderer zu steigern? Erwartet man als nicht federführendes Ministerium eher einen Misserfolg einer interministeriellen Initiative, ist ebenfalls "low profile" eine rationale Strategie - wenn es schiefgeht, war man nur am Rande beteiligt. Das "Prinzip Federführung" ist daher in der Realität nur selten ein tragfähiges Instrument, wenn tatsächlich die Problemlösungsressourcen diverser Ministerien gebündelt werden müssen, um effektive Politik und angemessenes Inter-

dependenzmanagement zu betreiben. In der Regel führt die interministerielle Abstimmung nach dem Prinzip der Federführung eher zu "negativer Koordination". Die nicht-federführenden Ministerien tendieren dazu, Initiativen oder Teilelemente von Initiativen zu be- oder verhindern, die

- in Konkurrenz zu eigenen Politiken stehen könnten,
- die "Hoheit" des eigenen Ressorts über bestimmte Problemfelder bedrohen könnten,
- zur Abwanderung von Zuständigkeiten oder dem Verlust von Federführungen für bestimmte Problembereiche führen könnten.

In diversen Ministerien dezentral existierende Know-how-Poole und Problemlösungskapazitäten können daher oft nicht mobilisiert und verknüpft werden. Die etablierten Formen interministerieller Koordination reproduzieren (und reflektieren) also die Probleme des "Maschinenmodells": Segmentierung, Ressortegoismus, Selbstreferentialität der Arbeitseinheiten. Im Zentrum der Suche nach Lösungen für Koordinations- und Interdependenzproblemen steht daher die Frage, welche Mechanismen zur Bündelung durchaus vorhandener, aber breit verstreuter Handlungskapazitäten beitragen könnten. Flexiblere Formen vernetzten Regierens sollten vor diesem Hintergrund dringend erprobt werden. Ebenenübergreifende, sektorübergreifende und politikfeldübergreifende Politik ist auf eine Mischung der "Logik der Organigramme" (zur Bewältigung von Routineaufgaben) und flexible, problemlösungs-

orientierte Arbeitseinheiten jenseits der Ressortegoismen (zur Bearbeitung von Komplexitäts- und Interdependenzproblemen) angewiesen. Eine solche Umorientierung fällt schwer, denn sie rüttelt an einer Reihe tief im deutschen System verankerter Prinzipien: "unabhängige Task Forces" stellen die Kontrollmöglichkeiten der Ressorts in Frage; etablierte und starre Hierarchien (Referatsleiter, Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter) werden durch flexible Organisationsmuster brüchig; das Nachdenken über Zuständigkeiten unter dem Gesichtspunkt der Problemlösung kann leicht zu Ergebnissen führen, die institutionellen Eigeninteressen von Ressorts u. a. Verwaltungseinheiten widersprechen.

### **5.2.2 Reformansatz 2: Von der Zuständigkeits- zur Problemlösungskultur – Vernetztes statt fragmentiertes Regieren**

Globale Interdependenzprobleme können durch ministerienübergreifende, aufeinander bezogene Programme adäquater (im Hinblick auf Kohärenz, Effektivität und Wirksamkeit) bearbeitet werden, als durch isolierte Aktivitäten der Einzelressorts. Im folgenden werden drei Global Governance-relevante politische Initiativen skizziert, in denen durch Bündelung und Abstimmung zwischen den Ministerien wirkungsvolle Ergebnisse erzielt werden könnten:

*Schwellenländer-Initiative:* In den deutschen Außenbeziehungen sind die Kooperationsnetzwerke mit den Industrieländern (im Rahmen der OECD, der G-7/8, der EU, der transatlantischen Beziehungen usw.) dicht geknüpft. Auch die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern ist - vor allem über die Entwick-

lungspolitik des BMZ - ein etablierter, wenn auch finanziell unzureichend ausgestatteter Eckstein deutscher Außenbeziehungen. Eine Kooperationslücke besteht in Bezug auf die Schwellenländer, die noch nicht in die Kooperationsstrukturen der OECD-Welt integriert sind und zugleich aus den Formen der klassischen Entwicklungszusammenarbeit "herauswachsen". Die Schwellenländer<sup>2</sup> sind jedoch aus der Global Governance-Perspektive zentrale Akteure, von denen die Stabilität und Dynamik der Weltwirtschaft und -politik sowie die Zukunft des globalen Ökosystems entscheidend mitgeprägt werden. Denkbar wären daher eine "Schwellenländer-Initiative" der deutschen Regierung, z. B. um "umweltverträgliche Formen der Energiepolitik" in dieser für die Zukunft der Weltökologie relevanten Ländergruppe nachhaltig zu stärken, sowie umfassende Dialog- und Austauschprogramme mit Schwellenländern, um gemeinsame Interessen und die Grundlagen für eine Kultur gemeinsamer Problemlösung in einer global vernetzten Welt zu stärken. Statt einer Vielzahl von unkoordinierten Einzelmaßnahmen diverser Ministerien, käme es auf komplementäre und verzahnte Initiativen von z. B. BMZ, AA, dem Umwelt-, dem

Wirtschafts- sowie dem Bildungs- und Forschungsministerium an, um durch Bündelung von Aktivitäten Wirkung zu erzielen und den Stellenwert der Zusammenarbeit mit dieser Gruppe sichtbar zu machen.

*Initiative nachhaltiges Wirtschaften und globale Klimapolitik:* Im Sinne von Global Governance als Mehrebenenpolitik könnte es sinnvoll sein, die Aktivitäten von BMU, BMBF, BMZ und AA im Bereich der Klimapolitik sowie von Ansätzen zur Stärkung nachhaltigen Wirtschaftens in Entwicklungsländern systematisch aufeinander zu beziehen, um Synergieeffekte zu erzielen und einen fühlbaren und sichtbaren deutschen Beitrag in diesem wichtigen Feld der Globalpolitik zu leisten. Bisher kaum vernetzte Initiativen könnten wirkungsvoll abgestimmt werden: das BMZ unterstützt in einer Vielzahl von bilateralen Projekten erfolgversprechende Ansätze nachhaltigen Wirtschaftens; das BMBF betreibt ebenfalls in einer Reihe von Entwicklungsländern umweltorientierte Technologiepartnerschaften; zudem investiert das BMBF allein im Jahr 2001 knapp 400 Millionen DM in Forschungsvorhaben zum Thema "Umweltgerechte nachhaltige Entwicklung"; mit dem "Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen" stehen dem BMU und dem BMBF ein hochkarätiger wissenschaftlicher Think Tank zur Verfügung; das BMU ist für die globalen Klimaverhandlungen zuständig und das AA verfügt über das Instrumentarium, um deutsche Beiträge zur Gestaltung der Globalisierung weltweit zu kommunizieren und sichtbar zu machen. Gelänge es, diese bereits existierenden Module zu

---

<sup>2</sup> China, Brasilien, Russland, Indien, Mexiko, Argentinien, Indonesien, Türkei, Thailand, Südafrika, Malaysia zur Gruppe der Schwellenländer. Auf diese entfallen 62 % der Bevölkerung der Entwicklungsländer und 52 % der Weltbevölkerung, 69 % des BSP der Entwicklungsländer. 80 % aller CO<sub>2</sub>-Emissionen der Entwicklungsländer, mit stark steigender Tendenz, werden von dieser Ländergruppe verursacht. Gut 70 % der Armen der Welt (Einkommen bis zu 1 \$ pro Kopf) leben in den Schwellenländern.

einem Programm zu verdichten, könnte mit identischem Mitteleinsatz eine deutlich größere Wirkung erzielt werden.

*Weiterentwicklung der Entwicklungspolitik zur "globalen Strukturpolitik" kann nur durch vernetztes Regieren gelingen:*

Das BMZ versteht Entwicklungspolitik seit 1998 als globale Strukturpolitik. Soll dieser Anspruch eingelöst werden, müsste sich die Rolle des BMZ in der Ministerienlandschaft wandeln (Messner 2001, 24 ff.). Das BMZ konnte im Rahmen der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit eine Art Monopol in der Entwicklungspolitik beanspruchen. Wirkungsvolle globale Strukturpolitik kann das BMZ jedoch nicht im Alleingang betreiben. Notwendigkeit wird zunehmend eine dichtere Vernetzung des BMZ mit anderen Ressorts, wie die folgenden Überlegungen zu zwei Varianten globaler Strukturpolitik verdeutlichen. (a) *Globale Strukturpolitik als Mehrebenenpolitik:* Die Leitidee ist hier, dass entwicklungspolitische Strategien oft nur dann wirkungsvoll sein können, wenn sie zugleich auf unterschiedlichen Handlungsebenen (lokal bis global) ansetzen. Beispiel: die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von lokalen agrarindustriellen Klein- und Mittelindustrie (KMI)-clusters in Entwicklungsländern macht in vielen Fällen nur Sinn, wenn auf der nationalen Ebene zugleich Beiträge geleistet werden, um Strukturen zu verhindern, die KMI gegenüber Großunternehmen systematisch benachteiligen, und auf der Ebene des Welthandelssystems daran mitgewirkt wird, protektionistische Barrieren für agrarbasierte Produkte abzubauen. Entwicklungspolitik sollte also nicht mehr nur auf die

"Mitgestaltung der Verhältnisse in Ländern", sondern verstärkt auch auf die Mitgestaltung globaler Regelwerke und Organisationen ausgerichtet werden. Es liegt auf der Hand, dass das BMZ zur Beeinflussung internationaler Prozesse und Strukturen erstens dringend entsprechende Kompetenzen innerhalb des Ministeriums entwickeln und zweitens seine Zusammenarbeit mit den Fachressorts systematisch ausbauen muss, die zur Herausbildung globaler Ordnungssysteme maßgeblich beitragen. Interministerielle Kooperation und gemeinsame Problemlösung ist der Schlüssel zum Erfolg globaler Strukturpolitik, denn deutsche Beiträge zur globalen Umweltordnungspolitik werden im Kern vom Umweltministerium verantwortet, für die Weltfinanzarchitektur ist das Finanzministerium zuständig und in bezug auf die Welthandels- und Wettbewerbsordnung im Rahmen der WTO ist das Wirtschaftsministerium der zentrale Akteur. (b) *Globale Strukturpolitik, die vor allem Beiträge zur Lösung zentraler Weltprobleme leistet (global public goods):* Aus dieser Perspektive sollte sich die Entwicklungspolitik auf die Bearbeitung zentraler globaler Probleme konzentrieren, welche die Entwicklungschancen von Entwicklungsländern massiv beeinflussen (z. B. Verschuldungsproblem, Instabilität internationaler Finanzmärkte, Agrarprotektionismus) und/oder auf globale Herausforderungen ausgerichtet werden, die nur durch Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gelöst werden können (z. B. Klimakrise, Biodiversitätsproblem, Weiterentwicklung der WTO). Auch dieser Ansatz globaler Strukturpolitik kann nur Wirkung zeigen, wenn er auf

Verbundlösungen zwischen den Ministerien basiert. Welches die zentralen Weltprobleme sind, zu deren Lösung deutsche Politik beitragen will (und kann), sollte von der Gesamtheit der Bundesregierung beantwortet und vom AA international kommuniziert werden. Zudem kann die Bearbeitung spezifischer globaler Probleme nur wirkungsvoll sein, wenn sich die Politiken unterschiedlicher Ressorts ergänzen: in der Verschuldungsproblematik und Fragen der internationalen Finanzarchitektur lässt sich ohne das Finanzministerium wenig bewegen; für den Bereich der Klimapolitik geht es um Bündnisse mit dem Umwelt-, aber auch dem Bildungs- und Forschungsministerium usw.

Unabhängig von den jeweiligen Schwerpunktsetzungen in den skizzierten Ansätzen globaler Strukturpolitik wird deutlich, dass der Anspruch der Entwicklungspolitik, zur Lösung globaler Probleme und zur Gestaltung der Globalisierung beitragen zu wollen, das BMZ aus seiner (vielleicht auch bequemen) Nische der Projektarbeit in einer Vielzahl von Ländern, fernab der Interessen der anderen Ressorts, herausholt. Die Zusammenarbeit mit den Fachministerien, dem AA und dem Kanzleramt rücken in das Zentrum der Entwicklungspolitik, denn globale Strukturpolitik ist nur im Konzert der Ministerien möglich.

Eine solche Weiterentwicklung würde zudem den Aufbau neuer Kompetenzen im BMZ erforderlich machen. Das Ministerium verfügt über große Routine und Kompetenz im Bereich der Projektentwicklung und -steuerung. Globale Strukturpolitik reicht jedoch über die

etablierte Logik der Projektarbeit in der Entwicklungspolitik weit hinaus. Erstens muss die Fähigkeit zum professionellen Projektmanagement durch die Herausbildung von Policy-Kompetenz ergänzt werden, weil z. B. klassische „Umweltprojekte“ zunehmend an Bedeutung verlieren und zukünftig verstärkt Umweltpolitiken auf lokaler, nationaler und globaler Ebene vernetzt werden sollen. Zweitens gewinnt die Rückbindung der Entwicklungspolitik an das deutsche Wirtschafts-, Technologie-, Innovations-, und Wissenssystem an Bedeutung, um "deutsche Stärken" in die Internationale Kooperation einzubringen. Drittens müssen ganz neue Kompetenzen entwickelt werden, die in der Vergangenheit kaum eine Rolle spielten, wenn internationale Strukturen und Prozesse tatsächlich wirksam beeinflusst oder gar mitgestaltet werden sollen. Bisher sind die personellen Kapazitäten, die darauf ausgerichtet sind, sich mit den Entwicklungen z. B. der WTO, des internationalen Finanzsystems, der globalen Umweltpolitiken und selbst der Weltbank und des IWF zu beschäftigen, außerordentlich gering (für den schwierigen Bereich des Welthandelssystems ist ein Mitarbeiter zuständig!); zu gering jedenfalls, wenn angesteuert wird, komplexe globale Strukturen und Prozesse wirkungsvoll beeinflussen zu können; in einigen Feldern sicher gar zu gering, um in nationalen interministeriellen Netzwerken, in denen deutsche Beiträge zur Gestaltung der Globalisierung vorbereitet werden, wirkungsvoll "mitspielen" oder gar gestalten zu können.

### 5.2.3 Reformansatz 3: Die Arbeitsteilung zwischen innen- und außenorientierten Ministerien managen

Die Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen, das Hineinwachsen aller Politikbereiche in den internationalen und globalen Raum, stellt die tradierten Rollenverteilungen im Ministeriensystem in Frage. Der daraus resultierende Anpassungsdruck, der in den Institutionen des politischen Systems bisher kaum thematisiert wird, kann hier nur angedeutet werden:

*Für das AA* stellt sich die Frage nach dem zukünftigen Aufgaben- und Zuständigkeitsprofil und einem den neuen Realitäten angepassten Selbstverständnis und Leitbild. Die Vorstellung, die "Gesamtheit der deutschen Außenbeziehungen" würde im wesentlichen durch das AA gestaltet, hat sich de facto erübrigt. Eindeutig ist die Zuständigkeit des AA für das weiterhin zentrale Problemfeld der Friedens- und Sicherheitspolitik, dessen Bedeutung nach dem 11. September 2001 enorm gestiegen ist. Als sicher kann zudem gelten, dass eine Rezentralisierung der Außenpolitik im Sinne der hierarchischen Steuerung der Außenbeziehungen durch das Außenministerium oder die Rückverlagerung wichtiger Bereiche der internationalen Zusammenarbeit (z. B. in den Feldern Weltwirtschaft oder Weltumweltpolitik) unmöglich ist. Wird das AA damit in der Tendenz zu einem Fachressort der Friedens- und Sicherheitspolitik, neben anderen Fachressorts, die andere sektorale Aspekte der Weltpolitik bearbeiten? Wie kann das AA zu einer Bündelung der komplexen Gesamtheit der auswärtigen Beziehungen und einem Minimum

an Kohärenz zwischen den grenzüberschreitenden Politiken beitragen? In welche Richtung müssen die Botschaften weiterentwickelt werden, um der Ausdifferenzierung der Außenpolitiken Rechnung zu tragen?

Auch *für die Fachressorts*, die sich lange als innenorientierte Ministerien verstanden haben, ergeben sich aus der zunehmenden internationalen Vernetzung neue Herausforderungen. Die Diplomaten des AA werden zu Recht aufwendig auf ihre Aufgaben in der internationalen Politik vorbereitet: das Rüstzeug besteht u.a. aus Fremdsprachenkompetenzen, Ausbildung in Verhandlungsführungen, profunde Kenntnissen über globale Politik und Völkerrecht. In den Fachressorts ist demgegenüber zwar sektorales Fachwissen vorhanden, über welches das AA nicht verfügt, es mangelt jedoch an einer systematischen Ausbildung für die an Gewicht gewinnenden internationalen Aufgaben.

Auf die notwendigen *Umorientierungen des BMZ*, das sein Monopol in der Entwicklungspolitik verliert und vernetztes Regieren lernen muss, wurde gerade hingewiesen. Darüber hinaus müssen *alle Ministerien* die oben herausgearbeiteten Global Governance-Kompetenzen entwickeln und stärken. Dazu sind, wie bereits betont, Qualifizierungsoffensiven und institutionelle Innovationen zentral (Kapitel 5.1).

Auch die *Rolle des Kanzleramtes* wird sich verändern. Angesichts der zunehmenden Bedeutung globaler Interdependenzen und der Ausdifferenzierung der Außenbeziehungen gehört die tradierte Arbeitsteilung zwischen Kanzleramt und AA auf den Prüfstand. Eine Aufteilung

von Verantwortlichkeiten nach den alten Kriterien "Innen" und "Außen" verbietet sich, wenn "Innen" und "Außen" zunehmend aufeinander bezogen sind - sonst entstünde eine angesichts der Entgrenzung der Politikfelder dysfunktionale Arbeitsteilung zwischen einem "Kanzleramt fürs Innere", in Gestalt des Kanzleramtes und eine Art "Kanzleramt fürs Äußere", in Gestalt des AA (einer Vorstellung, die im AA verständlicherweise durchaus Anhänger hat). Das Kanzleramt wird sich stärker als in der Vergangenheit um internationale und globale Fragen sowie die Kohärenz der deutschen Außenbeziehungen kümmern müssen, weil nahezu alle Politiken grenzüberschreitende Dimensionen besitzen.

#### 5.2.4 Reformansatz 4: Der Entparlamentarisierung der sich internationalisierenden Politik entgegenwirken

In diesem Bereich sind zwei Befunde von Bedeutung:

(1) Die Kontrollrechte des Parlaments und seiner Ausschüsse sind im Feld der Außenpolitik gegenüber den Kontrollmöglichkeiten in anderen Bereichen eingeschränkt, insbesondere wenn es um die spezifischen Regeln für die Einflussnahme des Parlaments auf völkerrechtliche Verträge geht. Dies betraf lange Zeit im wesentlichen den Auswärtigen Ausschuss und die klassischen Felder der Außenpolitik - die Friedens- und Sicherheitspolitik. Wenn sich nun in allen Politikfeldern internationale Kooperationen und Verrechtlichungsprozesse sowie "sektorale Außenpolitiken" verdichten, gewin-

nen diese besonderen Spielregeln auch für andere Parlamentsausschüsse zunehmend an Bedeutung. Die spezifischen Kontrollrechte des Parlaments in Fragen der auswärtigen Politik gehören vor diesem Hintergrund auf den Prüfstand, um sicherzustellen, dass parlamentarische Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten auf die Politik der Exekutive nicht systematisch reduziert werden.

(2) Die Parlamentarier bleiben bisher "national players". Die zunehmende Internationalisierung des Verwaltungshandelns in den Ministerien führt zu einer schleichenden Entparlamentarisierung der Politik: Dieser Trend basiert auf mehreren Sachverhalten, die über die bereits angesprochenen eingeschränkten Kontrollrechte des Parlaments in Bezug auf völkerrechtliche Verträge hinausgehen. Erstens wird die Mehrebenenpolitik der Exekutive für Parlamentarier immer unübersichtlicher und undurchschaubarer. Zweitens ist zu beobachten, dass zwar gut die Hälfte der Beamten des höheren Dienstes aller Ministerien kontinuierlich in grenzüberschreitende Beziehungsnetzwerke eingebunden sind, die Parlamentarier aber im wesentlichen "national players" bleiben - trotz punktueller Auslandsbesuche, der Einladung ausländischer Gäste in die Ausschüsse des Parlamentes, Kontakten zu Fachausschüssen des EU-Parlamentes. Wesels kommt in seiner Untersuchung grenzüberschreitender parlamentarischer Interaktionsstränge zu dem Ergebnis: "*Die Daten zu grenzüber-*

*schreitenden Parlamentsaktivitäten weisen auf eine diffuse Vielfalt zahlreicher, jedoch wenig intensiv genutzter Interaktionsstränge.*" (Wessels 2000, 323) Selbst in Politikbereichen, in denen Mehrebenenpolitik zum Alltag der Exekutive gehört und grenzüberschreitende Problembearbeitung unmittelbare Auswirkungen auf innerstaatliche Verhältnisse und Mitgestaltungsmöglichkeiten haben (z. B. Agrar-, Währungs-, Verteidigungspolitik), können nur sehr limitierte grenzüberschreitende Aktivitäten und Vernetzungen der Ausschüsse des Parlaments festgestellt werden. Die parlamentarische Kontrolle sich internationalisierender Politik kann nur gelingen, wenn sich die politischen Horizonte und Spielfelder von Exekutive und Parlamentariern wieder angleichen.

### **Zu Befund (1)**

In der Staatsrechtslehre ist bis heute umstritten, welches Organ als der eigentliche Träger der auswärtigen Politik im Rahmen des Grundgesetzes anzusehen ist und welchen Anteil der Bundestag an ihr hat. Nach traditioneller Auffassung gehört die Führung der Außenpolitik wesensgemäß zum Bereich der Regierung und Verwaltung (Grewe 1988). Demgegenüber wird seit längerer Zeit die Ansicht vertreten, dass im Rahmen eines parlamentarischen Systems auch die auswärtige Politik durch eine kombinierte Gewalt von Exekutive und Legislative ausgeübt werde. Ungeachtet dieses Streits in der Staatsrechtslehre ist festzustellen, dass de facto der Exekutive bei

der Formulierung und Gestaltung der Außenpolitik eine eindeutige Prerogative zukommt (Haftendorn 1983). Zwar hat der Bundestag in wesentlichen Fragen der Außenpolitik eine zentrale Rolle: z. B. bei der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen, der Entsendung von Truppen, der Feststellung des Verteidigungsfalles und der Entscheidung über den Friedensschluss. Die Kontrollrechte des Bundestages sind aber in einem zentralen Punkt beschnitten: Nach Artikel 59, Abs. 2 des Grundgesetzes bedürfen die von der Exekutive ausgehandelten völkerrechtlichen Verträge zwar der Zustimmung des Bundestages, ein materielles Mitbestimmungsrecht bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Verträge steht dem Bundestag jedoch nicht zu. Völkerrechtliche Verträge werden dem Parlament zu dem Zeitpunkt, der der Regierung angemessen erscheint, zugesandt. Das Parlament hat dann lediglich die Wahl zwischen Annahme und Ablehnung. Von der Möglichkeit der Ablehnung der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge hat der Bundestag in den vergangenen zehn Jahren keinen Gebrauch gemacht.

In einer sich globalisierenden Welt, in der völkerrechtliche Verträge zunehmend an Bedeutung für die "Innen- und Außenpolitik" gewinnen, sollte diese Beschränkung des Mitbestimmungsrechtes des Parlaments durch das "Ratifizierungsgesetz für völkerrechtliche Verträge" überprüft werden.

Wenn Parlamente sich auf ex-post-Kontrolle (Zustimmung oder Ablehnung völkerrechtlicher Verträge) beschränken, sind wichtige Entwicklungen der sich internationalisierenden Politik für das



Parlament quasi unbeeinflussbar und irreversibel. Angemessener wäre die Stärkung der "begleitenden Kontrolle" des Parlaments auch im Bereich der Vorbereitung und Ausgestaltung völkerrechtlichen Verträge. Für Parlamente implizierte dies, sich zu einem frühen Zeitpunkt der Entstehung von Problemen und der Vorbereitung internationaler Verträge durch begleitende Maßnahmen, Anhörungen und Teilnahme an Verhandlungen einzuschalten, um ein Minimum an Transparenz für die Parlamentarier zu sichern. Der im Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag geschaffene Europa-Ausschuss des Bundestages, der zumindest Konsultationsrechte vor der Entscheidung des EU-Ministerrates wahrnimmt, ist ein Ansatz, der prinzipiell auf alle anderen Politikbereiche übertragbar wäre, selbst wenn das "Ratifizierungsgesetz für völkerrechtliche Verträge" in Kraft bliebe.

Diese Überlegungen zu einer Reparlamentarisierung sich internationalisierender Politik sind umso relevanter, als von den eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten des Parlaments nicht mehr nur - wie vermutlich in der Entstehungsphase der Regelwerke angenommen und intendiert - der klassische Bereich der Sicherheitspolitik (also die Entscheidung über Krieg und Frieden) betroffen ist, sondern nach und nach alle entgrenzten Politikbereiche, in denen völkerrechtliche Vereinbarung zunehmend wichtig werden. Die Felder der Politik, in denen das Parlament nur noch ex-post-Kontrolle ausüben kann und die Exekutive gegenüber der Legislative eine Prärogative besitzt, wachsen unter den Bedingungen der "Ausdifferenzierung der Außenbe-

ziehungen" beständig. Wurde die Beratung völkerrechtlicher Verträge lange als Privileg des Auswärtigen Ausschusses verstanden (Münzig/Pilz 1998), sind mittlerweile eine Vielzahl von Ausschüssen mit der Beratung ratifizierungspflichtiger Verträge beschäftigt - und in diesen Fällen in ihren Beeinflussungsmöglichkeiten auf ex-post-Kontrolle im Sinne von Ablehnung oder Annahme reduziert. In der 12. Wahlperiode wurde der Auswärtige Ausschuss bei insgesamt 149 ratifizierten Verträgen nur noch in die Beratung von 76 Verträgen einbezogen, und nur noch in 27 Fällen (18 %) war er federführend. Bei den Verträgen, die nicht vom Auswärtigen Ausschuss behandelt wurden, handelt es sich vor allem um Investitionsschutz- und Verkehrsabkommen sowie Verträge zur Vermeidung von Doppelbesteuerung.

Die Reparlamentarisierung hat, wie die Erfahrungen z. B. in den USA (vgl. die Entscheidungsprozesse über die Haltungen der Regierung zur Weiterentwicklung der WTO) zeigen, natürlich auch einen Preis, der bedacht werden muss. Die außenpolitische Handlungs- und Reaktionsfähigkeit der Regierung kann durch das Parlament eingeschränkt werden; außenpolitische Entscheidungsfindungsprozesse können sich verlängern; innenpolitische Konflikte können zur Blockierung außenpolitischer Initiativen der Regierung führen. Angesichts der Erosion der Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik impliziert jedoch das uneingeschränkte Festhalten am Konzept der "Prärogative der Exekutive in den Auswärtigen Beziehungen" eine Ausdehnung eingeschränkter Kontroll-

rechte des Parlaments auf immer mehr Politikbereiche und käme damit einer wuchernden Entparlamentarisierung und Entdemokratisierung gleich.

### **Zu Befund (2)**

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, erschweren es den Parlamentariern, aus ihre Rolle als "national player" herauszuwachsen und Kontrollfunktionen gegenüber einer zunehmend sich international vernetzenden Exekutive wahrzunehmen. Doch über die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen hinaus, müssen und können Parlamentarier und Parteien proaktiv auf die Folgewirkungen der Globalisierung für ihr Handeln reagieren. Drei Beispiele:

- In den Parteien dominiert weiterhin das "Primat der Innenpolitik" - hier ist ein Umdenken notwendig, wenn der sinkende Einfluss von Parteien und Parlamentariern auf die sich internationalisierende Politik gestoppt werden soll. Im Kontext des "Primats der Innenpolitik" ergeben sich für Parlamentarier negative Anreize in Bezug auf internationales Engagement. Das knappe Zeitbudget wird eher in innerpolitische statt in grenzüberschreitende Netzwerke investiert. Um Einfluss auszuüben und die Karriere vorzubereiten und zu dynamisieren, können internationale Aktivitäten kaum instrumentalisiert werden. Oft haben sie sogar negative Wirkungen: Zu häufige Reisen, selbst im Dienste der Partei oder des Parlaments, gelten im Allgemeinen als weniger nützlich als "nationales Strippenziehen" und das Pflegen nationaler Beziehungsstrukturen. Diese Denkmuster sollten in der Epoche der Globalisierung überprüft werden, denn sie führen in einen Teufelskreis der Einflusslosigkeit. Der geringe Nutzen, der aus den Partei- und Parlamentariergremien für die Beteiligung an internationalen Problemverarbeitungsprozessen zu ziehen ist, reduziert das Interesse an diesen Interaktionssträngen; dadurch reduziert sich im Trend die Prominenz der an internationalen Netzwerken partizipierenden Parlamentarier, womit der Einfluss dieser Gremien weiter sinkt. Daraus ergeben sich für die Parlamentarier gegenüber der Exekutive strukturelle Wettbewerbsnachteile im Rahmen der Mehrebenenpolitik.
- Die Parteien müssen globale Themen verstärkt auf ihre Agenden sowie die Tagesordnung des Parlaments setzen, um ihre Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der Globalisierung zu erweitern. Sie haben dies in den vergangenen Jahren stark vernachlässigt, so dass in der Öffentlichkeit die NGOs als die zentralen politischen Akteure wahrgenommen werden, die kompetent und engagiert Globalisierungsprobleme thematisieren (vgl. die Diskussionen zur Rolle der NGOs im Verlauf der Weltkonferenzen sowie im Kontext von globalen Politiknetzwerken).
- Die Parteien müssen sich darum bemühen die Global Governance-Kompetenzen ihrer Parlamentarier zu stärken (vgl. Kapitel 5, Aktionsfeld 1).

### **5.3 Aktionsfeld 3 – die Meta-dimension: Leitbilder und strategische Orientierungen zur Stärkung von Global Governance**

Politische Organisationen handeln vor dem Hintergrund internalisierter Leitbilder, in die normative Prämissen und kognitive Annahmen eingegangen sind. Politische Akteure sind auf solche Leitbilder, „mental maps“ oder auch „Landkarten in den Köpfen“ angewiesen, um überhaupt Orientierung in einer komplexen Welt und damit zielgerichtetes kollektives Handeln zu ermöglichen. Die Bedeutung der EU für die deutsche Politik ist in diesem Sinne in den Köpfen der politischen Akteure verankert; die Wirkungen der Globalisierung und Kernelemente einer deutschen Politik zur Gestaltung der Globalisierung sind demgegenüber noch längst kein integrativer Teil der "mental maps" in der deutschen Politik.

Der Globalisierungsprozess erschüttert die Wissens- und Deutungssysteme, die sich in der "Epoche der Nationalstaaten" herausgebildet haben, denn Kernkonzepte der „alten Ordnung“ wie Souveränität, territoriale Ordnung der Politik, die Trennung in Innen- und Außenpolitik, das internationale System als Staatensystem, geraten unter den Sachzwang der Globalisierung. Im deutschen politischen System mangelt es derzeit noch an globalisierungstauglichen mentalen und normativen Sinnarchitekturen als Substitute für die erodierenden Leitbilder des Nationalstaatsensystems. Daher koexistieren die alten strategischen Orientierungen der politischen Akteure (z. B. die Selbstwahrnehmung des AA als

Monopolist in der Außenpolitik; die Vernachlässigung der Entwicklungspolitik) mit Versatzstücken von neuen Wissens- und Deutungssysteme, die den globalen Anforderungen Rechnung tragen könnten (z. B. Versuche die EU als global player weiterzuentwickeln; Diskussionen über eine "Globale Interdependenz - Charta").

Die Skizze des Formwandels der Nationalstaaten hat gezeigt, dass Globalisierungsprozesse die Bundesregierung und die Gesamtheit ihrer Ministerien vor enorme Herausforderungen stellt. Notwendig wäre daher *ein Global Governance-Konzept der Bundesregierung*, um deutlich zu machen, wie die deutschen Antworten auf die Globalisierung in unterschiedlichen Politikfeldern aussehen könnten. Ein solches Konzept ist wichtig, um Prioritäten deutscher Beiträge zu Global Governance und internationaler Politik klären, die Verantwortung der Politiken der Einzelressorts sichtbar machen, Aktivitäten bündeln und so Wirkungen erzielen zu können. Ein Global Governance-Konzept der Bundesregierung bildete auch einen Referenzrahmen, um die Kohärenz der Politiken, die Komplementarität oder Widersprüchlichkeit von Einzelpolitiken, überhaupt beurteilen zu können. Leitbilder und strategische Orientierungen werden angesichts der Komplexität von Problemkonstellationen sowie der Ausdifferenzierung und Segmentierung der politischen Institutionen zu wichtigen Steuerungsinstrumente, um dem Denken, dem Handeln und den Lern- und Suchprozessen vieler Einzelakteure eine gemeinsame Richtung zu geben.

Fünf Fragen gehören in diesem Zusammenhang auf die politische Agenda:

- Was sind aus Sicht der Bundesregierung (des Parlaments) die zentralen globalen Herausforderungen der kommenden zwei Dekaden?
- Welche Interessen sind aus deutscher Perspektive und im Kontext der sich herausbildenden EU-Außenpolitik vor diesem Hintergrund zentral, wichtig oder weniger wichtig?
- Gibt es ein europäisches Globalisierungsprojekt? In welche Richtung sollen internationale Prozesse (z. B. die internationale Weltwirtschaftsordnung - was wären Kernelemente einer "sozialen Weltwirtschaftsordnung"?, die Reform internationaler Organisationen) beeinflusst werden, und wo sind die Stellschrauben, um entsprechende Gestaltungsspielräume auszuweiten?
- Welche Partner sind zur wirksamen Beeinflussung der internationalen und globalen Politik wichtig?
- Welche institutionellen Veränderungen und Innovationen sowie Investitionen sind notwendig, um das deutsche politische System Global Governance-tauglich weiterzuentwickeln?

Die Debatte um den G 8-Gipfel von Genua im Sommer 2001 und Reaktionen auf die Ereignisse des 11. September 2001 haben verdeutlicht, dass die deutsche Politik in dem Bemühen um eine "Standortbestimmung in einer globalisierten Welt" noch am Anfang steht. Andere Länder sind in diesem Prozess weiter. So unternahm die kanadische Regierung im Verlauf der 90er Jahre in

einem breit angelegten Prozess "*Canada in the World*" den Versuch, die Folgen der Globalisierung und des Endes des Ost-West-Gegensatzes systematisch zur Kenntnis zu nehmen und daraus institutionelle und politische Konsequenzen zu ziehen. Die britische Regierung hat im Jahr 2000 ein viel beachtetes "White Paper on Globalization and Development" vorgelegt, in dem eine Standortbestimmung zur Nord-Süd-Politik vorgenommen und neue Aufgabenfelder zur Gestaltung der Globalisierung entwickelt wurden. In den Prozess der Erarbeitung dieses Leitbildes waren alle Ministerien, nationale und internationale Experten, Zivilgesellschaft und Wirtschaft eingebunden.

#### **5.4 Aktionsfeld 4: Wissen als zentrale Machtressource von Global Governance stärken**

Die Überlegungen zur Transformation der Grundlagen der Macht in der internationalen Politik, haben gezeigt, dass Wissen zu einer zentralen Machtressource von Global Governance wird. Der Export von global wirksamen Ideen, Orientierungen und Leitbildern ist daher eine wesentliche Machtquelle. Wirkungsvolle Definitions- und Konsensmacht, ist darauf ausgerichtet, zu klären und vorzugeben, was zentrale Probleme sind, in welche Richtung Lösungen gesucht werden müssen und wie Konflikte vermieden oder bearbeitet werden können. Sie schafft damit einen gemeinsamen Rahmen und Leitbilder, die die Situationsdeutung harmonisieren, und zielt darauf ab, Ergebniskontrolle sowie die Mobilisierung und Koordination von Kooperation zu verbinden. In einer

immer dichter vernetzten Welt, in der die Steuerungsressourcen zur Lösung gemeinsamer Probleme immer breiter gestreut sind, gewinnt die Macht, Problemkonstellationen und Lösungswege zu definieren sowie Konsens und Kooperation in eine vorgezeichnete Richtung zu organisieren und so zukünftige Handlungsmuster zu beeinflussen, stark an Bedeutung. Joseph Nye, Dekan der "John F. Kennedy School of Government" an der Harvard University, verweist auf diese Zusammenhänge, wenn er in einem Interview in der El Pais zum Thema "soft power" und Global Governance (vom 4. Februar 2001) darauf hinweist, das sein Forschungsinstitut über mehr Mitarbeiter und einen höheren Haushalt verfüge als z. B. die WTO.

Macht basiert im 21. Jahrhundert also nicht mehr auf der Beherrschung großer Territorien und nur sekundär auf Gewaltandrohung oder der Höhe der Rüstungsetats, sondern primär auf der strategischen, organisatorischen, wissensbasierten und auf gemeinsame Problemlösung ausgerichteten Kompetenz, komplexe Interaktionen zu steuern, Kooperation zu organisieren und durch Struktur- bildung die Richtung des Wandels aktiv und zielorientiert (mit) zu gestalten.

Deutschland, das im Rahmen der EU einen Beitrag zur Gestaltung von Globalisierung leisten muss, ist auf die neuen Anforderungen einer wissensbasierten Global Governance -Strategie nicht gut vorbereitet:

- In Deutschland arbeiten nur 200-300 Wissenschaftler im weiten Feld der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik - in den USA sind es mehr als 10.000! Manfred Mols

(1998) schätzt den Kern der wissenschaftlichen Politikberater in diesem Feld in Deutschland auf etwa 100 Personen. Damit existiert in Deutschland keine ausreichende kritische Masse an Expertise, um welt- politische Diskurse sowie globale Such- und Lernprozesse in ihrer ganzen Breite wahrnehmen, geschweige denn wirkungsvoll prägen zu können.

- In den USA werden mittlerweile 40 % der Dokortitel an Ausländer vergeben. Diese Spitzenkräfte bilden den Pool aus dem weltumspannende ökonomische und politische Netzwerke und Lerngemeinschaften entstehen können. Wer sich „die Welt ins Haus holt“, der kann von vielfältigen Erfahrungen lernen und hat die Chance, eigene „Weltbilder“ zu vermitteln. In Deutschland gelingt es derzeit nicht in ausreichendem Maße, internationale Experten, Wissenschaftler und Doktoranden anzuziehen.
- An deutschen Universitäten werden Lehrstühle für Internationale Politik eher abgebaut als aufgestockt. Regionalexperten zu Afrika, Lateinamerika und Asien sind in Deutschland in aller Regel akademische Generalisten, da die Zahl der Wissenschaftler in diesen Feldern zu klein ist, um notwendige Spezialisierungen zu erlauben. Der deutsche Wissensfundus im Bereich der internationalen Politik und die Beteiligung der deutschen Wissenschaft an internationalen Forschungsnetzwerken in diesen Feldern entsprechen mangels Masse bei weitem nicht der wirtschaftlichen Bedeutung und der potentiellen

politischen Rolle der Bundesrepublik in der Weltpolitik.

- In den Ministerien sind die personellen und finanziellen Ressourcen, die für die Erarbeitung und Weiterentwicklung strategischer Orientierungen, die Stärkung mittelfristigen Denkens (jenseits der zunehmend beschleunigten Tagespolitik) und die "Planung" längerfristiger Politik eingesetzt werden, knapp. Planungsstäbe, denen diese Aufgaben im Prinzip zufallen, sind oft sehr nahe an die tagespolitische Dynamik angebunden (z. B. Ministerreden verfassen; kurze Hintergrundpapiere produzieren). Es fehlen "Orte", Personen sowie Mittel für externe Expertise, um Wissen und Erfahrungen systematisch in mittel- und langfristige Strategien zu transformieren und so der "Kurzatmigkeit" der Politik entgegenzuwirken. Hier kann in vielen Fällen von privaten Großunternehmen gelernt werden, die oft erhebliche Mittel in strategische Planung und Zukunftsorientierung investieren.

Die Mängelliste ließe sich fortsetzen. Was ist die Schlussfolgerung aus dieser Perspektive? Damit Deutschland seine Global Governance-Kapazitäten wirkungsvoll ausbauen kann, sind nicht nur Reformen auf den oben skizzierten Mikro-, Makro- und Metaebenen des politischen Systems notwendig, sondern auch Investitionen zur Verbesserung der "wissenschaftlichen Vorleistungen" der Politik und neue Ansätze des Zusammenspiels von Politik und Wissenschaft.

Konrad Seitz (Seitz 1998, 176) verweist zu Recht darauf, dass die Macht der

USA nicht nur, nicht einmal im Kern, auf ihrer militärischen Stärke basiert. Die Nachrichten über das was in der Welt passiert, erreichen uns über CNN, das Wall Street Journal, die Herald Tribune und Newsweek. Die besten Universitäten der Welt, die global wirksame Interpretationsmuster produzieren, sind US-amerikanisch, und sie ziehen die jungen Eliten der gesamten Welt an. Die US-amerikanischen Think Tanks und Zeitschriften wie Foreign Affairs, Foreign Policy und National Interest setzen global die Orientierungsmarken der außenpolitischen Diskussion. Die Lehrbücher, nach denen zukünftige Ökonomen, Manager und Experten für Weltpolitik und -wirtschaft studieren, sind überwiegend US-amerikanisch. Zudem spricht und lernt die Welt englisch. Deutschland muss sich im EU-Kontext diesen Herausforderungen stellen.

Ein langes Programm ließe sich an dieser Stelle entwickeln. Es kann nur angedeutet werden.

### **Anwendungsorientierte Forschung stärken**

In Deutschland und in der EU sind dringend Investitionen in die anwendungsorientierte Erforschung von Weltwirtschaft und -politik erforderlich. Wer die Welt mitgestalten will, der muss ein genaues Bild von ihr haben und in den entsprechenden Feldern der internationalen Diskussion führend sein.

### **Centers of Excellence mit internationaler Ausstrahlung schaffen**

Einige Forschungs- und Ausbildungseinrichtungen in Deutschland und der EU

sollten zu Kristallisationspunkten europäischer Such- und Lernprozesse zu Fragen der Gestaltung globaler Politik und Wirtschaft entwickelt werden. Hier müssen die Funktionsebenen für internationale Führungsaufgaben qualifiziert werden und Räume entstehen, in denen zunehmend global und europäisch gedacht wird. Diese Zentren sollten zugleich Anziehungspunkte für nicht-europäische Spitzenforscher und Führungskräfte sein (Referenzpunkt z. B. John F. Kennedy School of Government, Harvard).

**Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik weiterentwickeln**

Entscheidend ist nicht nur die Produktion von Wissen, sondern auch das Schnittstellenmanagement zwischen Politik und Wissenschaft (und anderen gesellschaftlichen Akteuren wie Wirtschaft und NGOs), um bereits produziertes Know-how rasch für die Politik fruchtbar zu machen. Interessant sind in diesem Zusammenhang einige Erfahrungen aus der englischen Entwicklungspolitik. Das für die Entwicklungspolitik zuständige "Department for International Development" (DFID) hat in den vergangenen Jahren in drei wichtigen Feldern vielversprechende Formen der politikorientierten Zusammenarbeit zwischen Ministerien und Wissenschaft erprobt, aus denen sich lernen ließe. Alle drei Kooperationsmuster waren darauf ausgerichtet,

- (a) eine gemeinsame Problemlösungsorientierung der beteiligten Ministerien zu erreichen,
- (b) die britische (und darüber hinaus die internationale) Forschung für die

Formulierung tragfähiger Politikreformen zu mobilisieren (z. B. durch Aufbau politikorientierter Task Forces, in denen Wissenschaftler und Mitarbeiter der Ministerien auf Zeit eng sowie problemlösungs- und output-orientiert zusammenarbeiten),

- (c) die britische Entwicklungsforschung dabei zu unterstützen, in ausgewählten Feldern internationales Spitzenniveau zu erreichen und globale Reformdebatten anzuführen (Agenda-Setting-Macht),
- (d) durch den Verbund zwischen Politik und Wissenschaft internationale Reformprozesse wirkungsvoll beeinflussen und mitgestalten zu können (soft power).

Nach diesem Kooperationsmuster engagierte sich die englische Regierung in den vergangenen Jahren im Kontext der Debatten zur Reform der Weltbank sehr zielstrebig. Ein zweites Beispiel ist der Aufbau eines von DFID finanzierten Forschungsnetzwerkes „Globalization and Poverty“, um den Anspruch der britischen Regierung, wirkungsvolle entwicklungspolitische Beiträge zur Reduktion der weltweiten Armut zu leisten, zu untermauern ([www.gapresearch.org](http://www.gapresearch.org)). In drei Forschungsfeldern und dreizehn aufeinander bezogenen und vernetzten Forschungsprojekten werden in den kommenden drei Jahren politikorientierte Studie erstellt, um die internationale Diskussion über erfolgreiche Formen der Armutsbekämpfung unter Bedingungen der Globalisierung voranzutreiben und entsprechende Reformen der britischen und der internationalen Entwicklungspolitik

anzuschieben. Parallel zu diesen Aktivitäten hat DFID derzeit sechs Forschungszentren zu zentralen Fragen der Gestaltung der Globalisierung ausgeschrieben (z. B. das "*Centre for the Study of the Future State*"; "*Centre for New and Emerging Markets*", "*Center for Regulation and Competition*"), um auch auf dem Feld der Herausbildung von Global Governance-Strukturen international wirkungsvoll mitzuspielen zu

können. Die Zentren werden im Verlauf von 2001 zu arbeiten beginnen, für fünf Jahre mit Forschungsmitteln ausgestattet sein und sind verpflichtet internationale Forschungsteams und –kooperation aufzubauen. Alle drei Beispiele von Partnerschaften zwischen Politik und Wissenschaft sind interessante Beiträge für den Trend in Richtung einer zunehmenden Wissensbasierung in der internationalen Politik.



## 6. Literatur

- Benner, Thorsten/Wolfgang Reinicke/  
Jan Martin Witte (2001): "It's a  
Big World. Somebody has to Run  
it" – Kernkompetenzen für das Re-  
gieren im 21. Jahrhundert, Alfred-  
Herrhausen-Gesellschaft (Hrsg.):  
Orientierung für die Zukunft. Bil-  
dung im Wettbewerb, München.
- Crick, Bernard (1962): In Defence of  
Politics, Chicago.
- Czempiel, Ernst-Otto (1993): Weltpoli-  
tik im Umbruch, Paderborn/ Mün-  
chen.
- Czempiel, Ernst-Otto (1999): Kluge  
Macht, Außenpolitik für das 21.  
Jahrhundert, München.
- Dahl, Robert (1956): A Preface to De-  
mocratic Theory, Chicago.
- Deutsch, Karl W. (1963): The Nerves of  
Government, New York.
- Deutsch, Karl W. (1968): Analyse inter-  
nationaler Beziehungen, Frankfurt.
- Eberlei, Walter/Christoph Weller (2001):  
Deutsche Ministerien als Akteure  
von Global Governance?, INEF-  
Report 51, Duisburg.
- Franck, Thomas M. (1992): The Emerg-  
ing Right to Democratic Govern-  
ance, in: American Journal of In-  
ternational Law, 86:1, S. 46-91.
- Grewe, Wilhelm G. (1988): Auswärtige  
Gewalt, in: Josef Isensee/Paul  
Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des  
Staatsrechts der Bundesrepublik  
Deutschland, Band III, Heidelberg.
- Guéhenno, Jean-Marie (1995): The End  
of the Nation-State, Minnesota.
- Haass, Richard N. (1999): What to Do  
With American Primacy?, in: For-  
eign Affairs, Nr. 5, S. 37-49.
- Haftendorn, Helga (1983): Das außen-  
und sicherheitspolitische Entschlei-  
dungssystem der Bundesrepublik  
Deutschland, in: Aus Politik und  
Zeitgeschichte, B 43, S. 3-15.
- Hirschman, Albert (1994): Social Con-  
flict as Pillar of Democratic Soci-  
ety, in: Political Theory, Nr. 2,  
203-218.
- Huntington, Samuel P. (1999): The  
Lonely Superpower, in: Foreign  
Affairs, Nr. 2, S. 35-49.
- Kaiser, Karl (1970): Interdependenz und  
Autonomie: Die Bundesrepublik  
und Großbritannien in einer multi-  
nationalen Umwelt, in: Karl Kai-  
ser/ Roger Morgan (Hrsg.): Struk-  
turwandel der Außenpolitik in  
Großbritannien und der Bundesre-  
publik, München Wien., S. 50-70.
- Keohane, Robert O./Joseph S. Nye  
(1977): Power and Interdepend-  
ence. World Politics in Transition,  
Boston.
- Lepper, Manfred (1976): Die Rolle und  
Effektivität der interministeriellen  
Ausschüsse für Koordination und  
Regierungspolitik, Länderbericht:  
Bundesrepublik Deutschland, in:  
Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Re-  
gierungspolitik und Koordination,  
Berlin, S. 433-449.
- Lowi, Theodore, J. (1964): American  
Business, Public Policy, Case  
Studies, and Political Theory, in:  
World Politics, Nr. 4, S. 677-715.

- Mann, Michael (1997): Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaates beendet?, in: PROKLA 106, S. 13-142.
- Messner, Dirk (1995): Die Netzwerkgesellschaft, Köln.
- Messner, Dirk (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn.
- Messner, Dirk (2001): Globalisierungsanforderungen an Institutionen deutscher Außen- und Entwicklungspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 18/ 19, Bonn, 21-29.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Dieter Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt, S. 337-362.
- Messner, Dirk/Franz Nuscheler (2001): Globalisierung und Entwicklungspolitik, in: Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.): Globale Trends 2001, Frankfurt, S. 401-420.
- Methews, Jessica (1997): The Power Shift, in: Foreign Affairs, Nr. 1, S. 50-66.
- Milward, Alan S. (1992): The European Rescue of the Nation-State, Berkeley.
- Mintzberg, Henry (1996): Managing Government – Governing Management, in: Harvard Business Review, May/June, S. 75-83.
- Mols, Manfred (1998): Politikberatung im außenpolitischen Entscheidungsprozeß, in: Wolf-Dieter Eberwein/Karl Kaiser (Hrsg.): Deutschlands neue Außenpolitik, Band 4: Institutionen und Ressourcen, München, S. 253-264.
- Münzing, Ekkehard/Volker Pilz (1998): Der Auswärtige Ausschuß des Deutschen Bundestages. Aufgaben, Organisation, Arbeitsweise, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 29, Nr. 4, S. 575-604.
- Nye, Joseph S (jr) (1990): Soft Power, in: Foreign Affairs, Herbst 90, S. 153-166.
- Ohmae, Kenichi (1995): The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies, New York.
- Oye, Kenneth A. (1986): Cooperation under Anarchy, Princeton.
- Prior, Harm (1968): Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesministerien. Eine Untersuchung zum Problem der Koordinierung heutiger Regierungsarbeit, Stuttgart.
- Reinicke, Wolfgang H. (1998): Global Public Policy, Governing without Government? Washington.
- Konrad Seitz, Der Wettlauf ins 21. Jahrhundert, Berlin 1998, S. 176.
- Waltz, Kenneth N. (1970): Theory of International Politics, Addison.
- Weber, Max (1960): Soziologische Grundbegriffe, Tübingen.
- Wessels, Wolfgang (2000): Die Öffnung des Staates, Opladen.
- Willke, Helmut (2001): Atopia, Frankfurt.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt.

Zürn, Michael (2001): Regieren im Zeitalter der Denationalisierung, Manuskript, "Enquete Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft", Kommissionsdrucksache 14/3a, Berlin