

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

34–35/2010 · 23. August 2010



Weltstaatengesellschaft?

Christiane Grefe

Rio Reloaded

Jeanne Lätt · Thomas Fues · Siddharth Mallavarapu

“We will have to learn to be better listeners”

Michael Zürn

Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure

Andreas Fischer-Lescano · Lars Viellechner

Globaler Rechtspluralismus

Eva Senghaas-Knobloch

Internationale Arbeitsregulierung

Inge Kaul

Zukunft des Multilateralismus

Ekkehart Krippendorff

Staat muss sein. Muss Staat sein?

Editorial

Die großen Herausforderungen unserer Zeit verlangen, dass zunehmend über nationale Staatsgrenzen hinaus nach Strategien gesucht und entsprechend abgestimmt gehandelt wird. Probleme wie die Erderwärmung, die globale Finanzkrise oder weltweite Armut lassen sich von einzelnen Staaten oder kleineren Staaten-gruppen nicht allein lösen. Doch wie soll die Politik in der vielfältig vernetzten Welt gestaltet werden? Sind supranationale Institutionen denkbar, die erstens über die notwendige Legitimität verfügen und zweitens dazu in der Lage sind, wirksame Maßnahmen nicht nur zu beschließen, sondern auch durchzusetzen? Kurz: Wie könnte *global governance* künftig aussehen?

Das System der internationalen Ordnung, das sich in der Nachkriegszeit herausgebildet hat, wird derzeit stärker hinterfragt denn je. Die Vereinten Nationen sind zwar immer noch die wichtigste internationale Organisation, aber ihre Wirksamkeit – etwa bei der Bewältigung von Konflikten – ist begrenzt. Zudem hat es „tektonische Verschiebungen“ gegeben: Staaten wie China, Brasilien oder Indien haben inzwischen erheblich an politischem und ökonomischem Gewicht gewonnen und verlangen nach stärkerer Repräsentation auch in anderen Institutionen. Der Bedeutungsverlust der Gruppe der sieben stärksten Industrienationen und Russlands (G8) zugunsten der Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) spiegelt dies schon wider. Wie aber die Rolle der aufstrebenden Staaten künftig genau aussehen wird, ist noch unklar.

Ist die Vorstellung einer „Weltstaatengesellschaft“ also realistisch oder eine unerreichbare Utopie? Gibt es Normen, auf die sich alle einigen könnten, bzw. wer soll diese definieren? Um (bessere) globale Kooperation zu ermöglichen, gilt es, alte Nord-Süd-Gräben zuzuschütten, eingefahrene Sichtweisen zu überwinden und vor allem: zu lernen, „bessere Zuhörer zu sein“.

Johannes Piepenbrink

Christiane Grefe

Rio reloaded

Essay

Hunderttausende Liter klebrigen, schwarzen Erdöls ergießen sich täglich ins Meer. Keiner weiß, wie viele Millionen am Ende die

Christiane Grefe

Geb. 1957; Autorin und Redakteurin bei „Die Zeit“; Autorin von „Der Globale Countdown. Gerechtigkeit oder Selbstzerstörung – Die Zukunft der Globalisierung“ erschienen 2008 (gemeinsam mit Harald Schumann).
christiane.grefe@zeit.de

Küsten von Louisiana bis Texas verseuchen werden. Über Monate kämpfen die Zauberehrliche von BP (British Petroleum) gegen die Geister, die sie verantwortungslos riefen. Immer neue Anläufe enden immer wieder vergeblich – wie bei Goethes Gedicht

„Helft mir, ach! ihr hohen Mächte!“ Die Havarie im Golf von Mexiko, die Anfang August dieses Jahres endlich gestoppt werden konnte, erscheint auf den ersten Blick als US-amerikanische Katastrophe. Kein anderes Land der Welt verschlingt schließlich pro Kopf derart große Mengen fossiler Ressourcen; nirgends sonst gilt ein vergleichbar energiehungriger Lebensstil quasi als Menschenrecht. Doch der Ölteppich zeigt noch mehr: die Verwobenheit jeder Ökonomie mit dem Rest der Welt. Er ist ein globales Menetekel. Denn erst die wachsende Nachfrage in den Schwellenländern nach „des Teufels Tränen“ und der sich gleichzeitig abzeichnende Beginn ihrer Erschöpfung ließen eine riskante Tiefseeförderung wie im Golf von Mexiko überhaupt rentabel werden; der Untergang der Bohrinself „Deep Water Horizon“ ist insofern ein „Tschernobyl“ des Ölfördermaximums, des *peak oil*. Erst ein völlig unzulängliches internationales Seerecht, das auch dank der Lobby der großen Energiekonzerne Schlupflöcher bei den Sicherheits- und Schadenersatzpflichten offen ließ, senkte die Risikoschwelle, 1500 Meter tief im Meeresgrund nach dem Schmierstoff der industriellen Entwicklung zu bohren. Ähnliche Unglücke könnten daher jederzeit auch vor anderen Küsten passieren, in Angola, Russland oder Brasilien. Bürger in aller Welt empfanden das entfesselte Sprudeln der unterseischen Quelle deshalb auch

als weiteren Ausdruck der Unfähigkeit ihrer Regierungen, wirksame Regeln zum Schutz von Mensch und Natur zu schaffen. Die außer Kontrolle geratene Ölförderung erscheint ihnen nur als weiterer Beleg dafür, dass die politische Kooperation der Länder der wirtschaftlichen Verschmelzung noch immer bedrohlich fußlahm hinterherhinkt.

Der Widerspruch ist tatsächlich groß: Einerseits wird auf allen politischen Gipfeln die „eine Welt“ beschworen, ob es um Abrüstung oder Artenvielfalt, Aids oder Arbeitsschutz geht. So gut wie allen Regierungen ist heute klar, dass ihre Ökonomien und Gesellschaften allein auf nationaler Ebene nicht mehr zu steuern sind. Andererseits wächst hinter den diplomatischen Plädoyers für *global governance* noch längst nicht zusammen, was zusammen gehört, um die großen globalen Herausforderungen zu bewältigen. Die Kooperation ist unzulänglich, fragil und teils auf dem Rückzug bei den drei wichtigsten Krisen, mit denen die aus dem Ruder gelaufene Ölförderung im Golf von Mexiko eng verbunden ist und die mit Bankencrashes und zahlungsunfähigen Staaten, sich häufenden Wirbelstürmen, Fluten und Hungersnöten Vorboten möglicher noch größerer Katastrophen senden.

Die drei großen Krisen: „Die Summe aller Fehler“

Vor der gefährlichen Finanzkrise hatten kritische Ökonomen lange gewarnt. Doch die Staats- und Finanzchefs der wichtigsten Wirtschaftsmächte zeigten sich als Meister der Verdrängung – selbst dann noch, als sie im Jahr 2008 tatsächlich ausbrach. Anders als bei der Großen Depression ab 1929 kamen sie immerhin rasch zusammen und verhinderten mit hohen Staatsausgaben und -garantien die befürchtete Kaskade ökonomischer Zusammenbrüche. Doch schon morgen könnte die Welt erneut am Abgrund stehen. Denn weiter gehende Konsequenzen werden blockiert, ob durchgreifende Transparenzvorschriften, Kontrollinstanzen, Bankabgaben oder die Schließung von Steueroasen. Das Schwächeln der Regierungen gegenüber der Macht der Finanzwelt und die fehlende Vorsorge kommentiert Altbundeskanzler Helmut Schmidt lakonisch: „Von ihren fulminanten Absichtserklärungen zur Regulierung der Finanz-

märkte und deren Finanzinstrumenten ist bisher noch nichts verwirklicht worden.“

Noch beschämender ist die Kluft zwischen Beteuerungen und Erreichtem bei der globalen Verteilungs- und Armutskrise. Seit Jahrzehnten versprechen die reichen Länder vollmundig, dass sie 0,7 Prozent ihres Brutto sozialproduktes für Hilfsprogramme und die Entwicklung benachteiligter Ökonomien ausgeben werden. Doch ebenfalls seit Jahrzehnten halten sich nur die wenigsten an ihre Verpflichtungen. Viele Rückschritte müssen bei den acht Millenniumszielen bilanziert werden, welche die Vereinten Nationen (VN) im Jahr 2000 beschlossen haben, um die Situation der Armen zu verbessern. Die Zahl der Hungernden soll bis 2015 von etwa 800 Millionen Menschen um die Hälfte verringert werden? Tatsächlich ist sie sogar wieder auf eine Milliarde gestiegen, als Folge schlichten politischen Desinteresses. Selbst nachdem dieser dramatische Befund im Jahr 2009 veröffentlicht wurde, glänzten die Regierungschefs der reichen Länder beim VN-Gipfel gegen den Hunger in Rom durch Abwesenheit. Ihre Vertreter verwässerten fast alle Bestimmungen der Abschlusserklärung, die wie der Abbau von Exportsubventionen oder Begrenzungen des „Landraubs“ eigene Interessen beschnitten hätten. Solcher Hochmut ist potenziell explosiv in einer ungleichen Weltgesellschaft, in der ein Prozent der erwachsenen Weltbevölkerung 40 Prozent der Vermögenswerte besitzt, während die ärmere Hälfte der Menschheit über nicht einmal ein Prozent verfügt. Das extreme Gefälle teilt die Welt „in eine Zone des Friedens und eine Zone des Aufruhrs“, schreibt der britische Entwicklungsökonom Robert Wade. Dabei richtet sich der Zorn jener, die sich vom Wohlstand abgehängt fühlen, nicht nur gegen die Reichen wie beim Bombenattentat auf das Hotel Taj Mahal Palace in Bombay (Mumbai), eine mondäne Unterkunft für den *global traveller*. Die wachsende soziale Kluft spaltet viele Gesellschaften auch von innen. In abgelegenen, verelendeten Regionen Indiens etwa flackern zunehmend bürgerkriegsartige Konflikte auf.

Ernüchterung auch bei der Klimakrise: Sie ist ein planetarischer Notfall und die umfassendste Herausforderung, weil sie fast alle Aspekte des Wirtschaftens berührt. Ihre wichtigsten Ursachen – Entwaldung und die übermäßige Verbrennung von Kohle, Öl und

Gas – sind die gleichen wie bei den meisten anderen Umwelt- und Ressourcenproblemen wie Knappheit an Wasser oder Boden; diese werden überdies durch die Auswirkungen der Erderwärmung noch weiter verstärkt. Dabei sind ausgerechnet die Bewohner jener Länder, die zur Erderwärmung der Erde am wenigsten beigetragen haben, die verletzlichsten potenziellen Opfer, die von Wetterextremen, Flüchtlingsströmen und Ressourcenkriegen bedroht werden. Aufgrund all dieser Zusammenhänge bezeichnet die indische Umweltschützerin Sunita Narain den Klimawandel zu Recht als „Summe aller Fehler“ und fordert, dem Grundkonflikt der vernetzten Weltgesellschaft an die Wurzeln zu gehen: Gerechtigkeit oder Selbstzerstörung. Auch wenn Schwellenländer wie Indien, China oder Brasilien heute Mitverantwortung tragen: Die alten Industrienationen müssen aufgrund ihrer historischen Verantwortung in Vorleistung treten. Sie müssen sich ungleich entschlossener, mit viel größerem Tempo als bisher aus dem fossilen Zeitalter befreien und neue Entwicklungs- und Wohlstandsmodelle demonstrieren. Stattdessen auch bei diesem Thema: permanenter Aufschub. Spätestens im Jahr 2007, als der Weltklimarat IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) unbequeme Wahrheiten publizierte, konnten die Regierungen der Welt die Dringlichkeit des Problems nicht mehr relativieren. Noch nie war zwar die Weltöffentlichkeit so intensiv um das gleiche Thema versammelt wie in diesem Jahr; noch nie war der Druck auf die Umweltminister und ihre Unterhändler aus 192 Ländern so massiv wie bei der Weltklimakonferenz im Winter 2007 auf Bali. Aber trotz dieser Dramatik entgingen die Verhandlungen in letzter Sekunde nur zufällig dem Kollaps. Erneut konnten sich die Delegierten auf kaum mehr einigen als eine weitere Konferenz. Diese wiederum vermeintlich letzte Gelegenheit scheiterte zwei Jahre später in Kopenhagen am Streit um eine gerechte Verteilung der „Emissionsrechte“. Seither herrscht in der globalen Klimapolitik weitgehender Stillstand.

Übersehene Erfolge globalen Regierens

Das neue Jahrzehnt begann also mit einem großen Katzenjammer. „Die Weltgemeinschaft stolpert durch ein Wechselbad der Gefühle“, formuliert der Politikwissenschaftler Dirk Messner milder, wie sich Hoffnungen

und Enttäuschungen bei der *global governance* abwechseln. Ist die eine Welt doch nur eine Illusion und trotz drohender Katastrophen unfähig zu kooperieren? Kommt das globale Regieren wegen fehlender Wirksamkeit ausgerechnet aus der Mode, da es immer dringlicher wird? Ja: die Globalisierung überhaupt?

Das Projekt Weltgesellschaft für tot zu erklären, wäre aber noch bedrohlicher als mit seinen Geburtswehen zu ringen, denn bei einem Scheitern würden alle verlieren. Die Geschichte zeigt, dass Ent-Globalisierung schnell in Gewalt münden kann: Zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts hatte schon einmal ein rasend voranschreitender Austausch von Gütern und Technologien über die globalen Märkte vielen Ländern und Bevölkerungsgruppen immensen sozialen Fortschritt gebracht. Aber auch damals gab es neben den Gewinnern zahlreiche Verlierer des Wandels. Einige Regionen Europas verloren zum Beispiel durch billige Getreideimporte aus den USA ihre Absatzmärkte. Ihre Verarmung war einer der Gründe für rigorosen Protektionismus und nationalistische Aggression und diese ein Funken an den Pulverfässern, der den grausamen Ersten Weltkrieg mit seinen Abermillionen Opfern entfachte.

Auch heute wäre der Rückzug ins Nationale die Flucht aus einer komplexen Verzahnung der Gesellschaften, von der bei besserer Regulierung alle profitieren könnten. Die positiven Folgen, die der neue Integrationsschub in die Weltmärkte in den 1990er Jahren und die damit verbundene Kommunikationsdichte ausgelöst haben, werden allzu leicht übersehen. So stärkt die ökonomische Vernetzung und die damit einhergehende gegenseitige Abhängigkeit der Nationen ihr Interesse am Frieden, und sie kann allen mehr Wohlstand bringen. Besonders in den großen Schwellenländern hat sie mehreren Millionen Menschen neue Chancen eröffnet, der absoluten Armut zu entkommen. Enormer Reichtum wurde weltweit erwirtschaftet. Jean Ziegler, der engagierte Menschenrechtskämpfer im Auftrag der VN, drückt es so aus: „Zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit ist der objektive Mangel besiegt, und die Utopie des gemeinsamen Glückes wäre materiell möglich.“

Überdies gibt es im Schatten des Scheiterns auch Erfolge beim Versuch der Völkergemeinschaft, die globalen politischen Rahmen-

bedingungen sozial und ökologisch verträglicher zu gestalten. Nicht zuletzt dank des Einsatzes uniformierter Helfer der VN hat sich beispielsweise die Zahl der Bürgerkriege und bewaffneten Konflikte deutlich verringert. Kriegsverbrechen können vor einem internationalen Gerichtshof geahndet werden. Die Bemühungen vieler Länder um eine bessere Grundschulbildung und im Kampf gegen Malaria und Aids kamen auch deshalb voran, weil der internationale Druck des Millenniumsprozesses und die Unterstützung der VN auf manchen Gebieten eben doch Wirkung zeigte. Sie haben Regeln zum Schutz der Biodiversität verabschiedet, indigene Völker können sich auf neue Partizipationsrechte berufen, das Welternährungsprogramm hilft doppelt so vielen Menschen wie zu Beginn der 1990er Jahre. Sonderbeauftragte für Wirtschaft und Menschenrechte oder für das Menschenrecht auf Nahrung dringen mit Nachdruck auf die vernachlässigte praktische Umsetzung großer VN-Konventionen.

Erwartungen an globales Regieren sind oft überfrachtet

Dass die Regierungen bei den drei großen Krisen bisher keine adäquaten Lösungen erzielt haben, liegt an nationalen und ökonomischen Interessen, aber nicht zuletzt auch daran, dass die neoliberalen Blühenräume der 1990er Jahre geistig noch immer nicht überwunden sind. Mit einem neuen Welthandelsregime und dem „Washington-Konsens“ des Internationalen Weltwährungsfonds (IWF) und der Weltbank leiteten die Industrienationen seinerzeit die nächste Dimension weltweiter wirtschaftlicher Integration ein. Liberalisierung und Privatisierung galten als Allheilmittel. Der Glaube an eine quasi naturgesetzliche Marktdynamik, die Wohlstand für alle erreichen würde, hatte nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systemblocks die Regierungsverträge und Chefetagen erfasst; er beherrschte die Gesellschaften der Industrieländer bis hinein in rote und grüne Parteien. Ein regulierender Staat, ja letztlich das Politische, galt als Anachronismus, und das traf auch die globalen Institutionen.

Die Vorherrschaft des Ökonomischen fiel weit zurück hinter die Erkenntnisse, die 1992 bei der großen Konferenz der VN über Umwelt und Entwicklung festgehalten wurden.

Seinerzeit waren in Rio de Janeiro Ökologie, wirtschaftliche Entwicklung, Demokratie und soziale Gerechtigkeit erstmals zusammengedacht worden. Dem Treffen in Aufbruchstimmung folgten zwar bis ins neue Jahrtausend hinein eine Vielzahl weiterer VN-Konferenzen zu den großen Zukunftsthemen Klima, Weltbevölkerung, Menschenrechte, Frauen, soziale Entwicklung, Siedlung, Ernährung und Nachhaltigkeit, die bei allen Gegensätzen und Unzulänglichkeiten wichtige globale Normen setzten. Doch wo ihre Beschlüsse wirtschaftliches Handeln beschnitten wie etwa bei Biopatenten, da wurden sie von der ungleich größeren Durchsetzungsmacht der Welthandelsbestimmungen untergraben.

Gewiss, auch die Kritik an der Ineffizienz der VN ist berechtigt. Viele ihrer Organisationen sind gelähmt durch Bürokratie und reflexhafte, anachronistische Nord-Süd-Schlachten. Doch solche Schwächen rühren nicht zuletzt daher, dass die VN trotz wachsender Aufgaben meist über völlig unzulängliche Mittel verfügen, und dringend notwendige innere Reformen vernachlässigt wurden. Überdies haben sich die USA globalem Regieren stets, gelinde gesagt, pragmatisch entzogen, und die veralteten VN-Strukturen spiegeln ähnlich wie beim IWF und der Weltbank noch immer die Welt ihrer Gründung in Zeiten des Kalten Krieges wider. Den „tektonischen Machtverschiebungen“, die der neue Globalisierungsschub mit sich gebracht hat, sind sie kaum angepasst, und es untergräbt ihre Autorität, dass sich Entwicklungsländer und besonders Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien mit ihren hohen Bevölkerungszahlen und Wirtschaftsleistungen nicht angemessen repräsentiert fühlen.

Der Club der reichen G8-Staaten konnte sich daher lange Zeit mit Pomp als eigentliche Institution globalen Regierens inszenieren. Zwar ist es ein Fortschritt, dass er unter dem Druck der Krisen die größten Schwellenländer in seine exklusiven Reihen aufnahm – diese neue G20 und ihr regelmäßiger Austausch haben auch eine hohe vertrauensbildende Bedeutung in Zeiten sich verschärfender ökonomischer Konkurrenz – aber die Treffen sind informell, und ihre Beschlüsse bleiben allzu oft Absichtserklärungen, peinlich folgenlos. Die mangelhafte parlamentarische Rückkoppelung der selbsternannten Weltregierung erleichtert eben eine Kultur der Doppelzüngigkeit: PR

statt Politik. Es beschließen zum Beispiel alle gemeinsam vollmundig im Jahr 2009 im italienischen L'Aquila, 22 Milliarden US-Dollar gegen den Hunger bereitstellen zu wollen, doch ein Jahr später ist noch immer kein Cent ausgegeben. So wie schon mehrmals, wenn es um Versprechungen für die Armen ging, nur alter Wein, der schon einmal in nationalen Schläuchen abgefüllt war, international noch einmal als neu verkauft wurde. Als Vertretung aller Völker – von Guinea-Bissau bis China – haben daher einzig die VN eine globale Legitimation, und es bleibt die Aufgabe, ihre zähen Diskussionsprozesse und Strukturen mit langem Atem zu verbessern.

Auch manche ihrer Fürsprecher haben zur derzeit herrschenden *Global-governance*-Müdigkeit beigetragen, indem sie die VN mit allzu hohen Erwartungen überfrachteten. Eine Weltregierung mit ähnlichen Aufgaben wie eine nationale Exekutive kann und soll es in New York nicht geben. Ihr Zentralismus wäre von den unterschiedlichen wirtschaftlichen, ökologischen, kulturellen und sozialen Verhältnissen der einzelnen Länder viel zu weit abgekoppelt, ihre Entscheidungen wären demokratisch kaum kontrollierbar, das heißt: weder innovativ noch fehlerfreundlich. Der Versuch, alle Ökonomien nach dem gleichen Wirtschaftsmodell zu uniformieren, ob Malawi oder Japan, Kenia oder die USA, war auch schon der größte Fehler der Welthandelsverabsolutierer. Auch seinetwegen herrscht in der Welthandelsorganisation (WTO) in Genf seit langem Stagnation. Ähnlich abgehoben droht auch der Klimaprozess keineswegs nur an egoistischen Emissionsinteressen der mächtigen Wirtschaftsnationen zu scheitern. Auch die tiefgreifenden technokratischen Ansätze einer hermetischen globalen Klimaschutz-Expertenszene stoßen zunehmend auf Widerstände, weil CO₂-Vermeidung nach ihren Regeln Menschen ihrer lokalen Ressourcen berauben oder entwicklungspolitische Ziele gefährden kann. Die Vorstellung erweist sich zunehmend als realitätsfremd, 192 Staaten könnten über jedes winzige Detail etwa eines globalen Emissionshandels einen Konsens erzielen.

So ist die Kernfrage der *global governance* jene nach der richtigen politischen Arbeitsteilung. Im globalen Rahmen gilt es weiterhin, um Normen, Ziele und Sanktionen zu ringen, überdies um gerechte finanzielle Transfers und den Austausch von Wissen.

Die praktischen Instrumente aber, um Veränderungen wie den Umbau des Energiesystems zu erreichen, werden schneller, wirksamer und ressourcengerechter regional oder lokal entwickelt. Nur so lässt sich dauerhaft eine politische und wirtschaftliche „Artenvielfalt“ und damit ein Wettbewerb der besten Lösungen aufrechterhalten.

Weltmacht Weltbürger

„Global denken, lokal handeln“: Der Ansatz der „Agenda 21“ erscheint zwanzig Jahre später weitsichtiger denn je. Er verdient auch deshalb als „Rio reloaded“ neu bedacht zu werden, weil er die Demokratie belebt. Denn eine Schlüsselrolle spielt dabei die globale Zivilgesellschaft, die weit über professionalisierte Nichtregierungsorganisationen hinaus geht, sich dank des Internets ebenfalls intensiver denn je zusammenschließt und auf die die meisten kreativen Lösungen zurückgehen. Auch Bauern- oder Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Wissenschaftsorganisationen und unzählige Stiftungen sind längst über die Grenzen der Kontinente hinweg vernetzt und können die Umsetzung von Vereinbarungen der VN vorantreiben. Beispielsweise erinnern sie wie das Netzwerk CorA ihre Regierungen an deren Verantwortung dafür, dass transnationale Unternehmen auf die Einhaltung von Menschenrechten wie die Versammlungsfreiheit verpflichtet werden. Oder sie setzen sich wie La Via Campesina weltweit für die Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung ein. *Global governance* wird auch durch erfolgreiche Modelle auf nationaler Ebene bereichert. Am deutlichsten wird dies beim Einspeisegesetz für erneuerbare Energien. In keinem anderen Land ist die Einführung von Windkraft, Photovoltaik und Biomasse so weit gediehen wie in Deutschland, deshalb wurde das Gesetz bereits in über 50 Staaten in jeweils angepasster Weise zum Vorbild genommen.

Die Verbindung zwischen globaler und lokaler Ebene sieht auch die Wirtschaftsno-belpreisträgerin Elinor Ostrom als Weg, den drohenden Krisen zu begegnen. „Wir brauchen globale Abkommen“, sagt sie und fügt hinzu: „Fangt bei Euch selbst an!“

Jeanne Lätt

“We will have to learn to be better listeners” – Double interview with Thomas Fues and Siddharth Mallavarapu

The creation of global governance institutions is not so much a question of choice as a necessary response to the pressure created by global problems such as growing social and economic inequalities, climate change, financial crisis or international terrorism, some theorists of international relations say. Our efforts should therefore not concentrate on whether global governance is desirable or not, but on how it can be brought about in an efficient and inclusive way.

The first essential step on the path towards more inclusiveness in global governance will no doubt be to overcome the North-South divide. In order to achieve this aim, we will need to be more attentive to power unbalances in the current international system, but also to historical sensibilities and different perspectives between the regions on the global problems that affect us all.

Although the opinions advanced in the following interview are very personal ones, they might offer a glimpse of where major points of discussion could lie: Is international norm-

Jeanne Lätt

M. A., born 1974; fellow researcher at the German Development Institute, Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
jeanne.laett@die-gdi.de

Thomas Fues

Dr. rer. pol., born 1954; head of Training Department and senior researcher at the German Development Institute (v. s.).
thomas.fues@die-gdi.de

Siddharth Mallavarapu

Ph. D., born 1973; Assistant Professor at the Centre for International Politics, Organisation and Disarmament, Jawaharlal Nehru University, New Delhi/India.
mallavarapu.siddharth@gmail.com

The interview took place on 13 April 2010 in Bonn. Deutsche Übersetzung online: www.bpb.de/apuz

creation as an inclusive process conceivable or is it necessarily mirroring the priorities of powerful states? Do current international institutions such as the United Nations (UN) have the legitimacy to coordinate the process of global norm-creation or are they tainted because they originate from a historical period of western domination? And will the role of emerging developing countries like China, India or Brazil – which are economically and politically strong enough to “matter” on the global stage – principally be an important and positive one?

Lacking shared global visions?

When we look at the difficult and often confusing negotiations during the Copenhagen climate summit last year, the incapacity of international institutions to come up with long-term and systemic responses to the current financial crisis, or the deadlock of the World Trade Organization (WTO) Doha round launched in 2001, it seems that the global community is having a hard time bringing about effective solutions to global problems. Could the reason be that we are currently lacking shared global visions and global norms?

MALLAVARAPU: I would not see the current difficulties as a deadlock of global governance. Rather, the pace at which global institutions are evolving has been somewhat reduced ultimately. Notwithstanding the general pessimism after Copenhagen, we can see that there is a general agreement that more collective action and shared global values are necessary. However, global governance is not such an easy thing to bring about. The crucial disagreements relate to the modalities as well as the content of global governance. It involves contending with both pragmatic issues, such as institutional design, and more substantive issues, such as finding a consensus on what actually constitutes global justice in terms of burden sharing, how we may construct a genuinely global identity, etc. There is really no escape from these questions.

FUES: The notion of “normative crisis” as root cause for the paralysis in global politics appeals to me. After the end of the hegemonic order dominated by western countries we now live in a world of multipolarity where rising powers from the South have moved to

the apex. However, the international community has not yet come to an agreement on basic normative principles. This is a crucial factor in explaining the breakdown of the recent Copenhagen summit on climate change. Governments could not agree on a formula for equitable burden sharing in mitigation and adaptation. We now experience a fragmentation of global authority, a backslide to the “anarchic” state of international relations envisioned by realist theorists. Trust, reciprocity and the construction of a cooperative multilateral order will critically depend on agreeing on universal ethics.

Despite the difficulties you see ahead, neither of you actually puts in doubt the necessity to find shared global values. Why, in your opinion, should norms be a constitutive element of global governance in the first place?

FUES: For me, the essential building block of governance is the individual human being. The legitimacy of global governance cannot be found in the pursuit of national self-interest or in systemic outcomes such as stability and prevention of interstate-war, but rather in improving the living conditions of every member of the human race while, at the same time, ensuring a healthy biosphere and the survival of fellow creatures on Earth. Following this logic, I think that there are different ways of explaining the necessity of ethics for global governance. According to the economist Amartya Sen, universal norms have an *intrinsic value* for human life and well-being, particularly as individuals become more interconnected in a globalised society. Younger generations begin to extend their horizon beyond national and group entities and to support global causes such as justice for all. Ethics also has an *instrumental value* in raising the productivity and resilience of the global economy. For example, poverty and exclusion exacerbate social tensions while equity and human rights favour innovation and sustainable development. And finally, ethics has a *constructive importance*. This refers to the observation that universal standards are not self-explanatory considering the diversity of cultures, religions and value systems in the world. In the process of ongoing conversations and negotiations on the principles and priorities of managing global affairs, societies continually experience shifting perceptions of the “self” and the “other” and learn to in-

tegrate a cosmopolitan dimension into their “radically incomplete identity”. This last point is highlighted for instance by Homi K. Bhabha, Professor at Harvard University and one of the most important figures in contemporary post-colonial studies.

You both mention “burden-sharing” as one of the main ideas of fair global governance. International negotiations such as, most recently, Copenhagen have shown that different countries apparently have very different views on the “burden” they ought to carry. How can we reach a common understanding on global justice?

FUES: In my view, global norm-creation should be considered as a double-track process: deductively from above – for example distilling common ground from world religions – and inductively from below. A nice example for the second kind of approach is given by the current proposals for global climate policies, particularly regarding the allocation of the remaining environmental space – the so called “sink capacity” – for greenhouse gas emissions. Policy-makers from Indian prime minister Manmohan Singh to German chancellor Angela Merkel, as well as scholars, do agree that the available environmental space should be distributed on an equal per capita basis – meaning that each person on this planet would ultimately receive the same emission quota. This, multiplied by the population of a particular country, would lead to the national emission quota. If nations would agree to that formula in climate policies, the principle of equal per capita rights to the global commons could be applied to other kinds of transnational environmental goods. This would represent a powerful component of global ethics coming from concrete inter-governmental dialogue and negotiations.

MALLAVARAPU: When talking about a common understanding of global values, we have to make sure first of all that the provincial – any hegemon’s values – is not masquerading as the universal yet again. Let me give you an example: The first generation of human rights focused more exclusively on civil and political rights, while the developing world was keen to lodge economic and social rights as equally fundamental in a charter of human rights. The second generation of human rights eventually incorporated these rights more square-

ly. This suggests that there may be alternative maps in terms of a hierarchy of values, in other words, there may be different answers to the question: What matters most? A solution to this problem would be to register these different maps and bring them into conversation. But this will be difficult – though not impossible – to achieve. Even within domestic spheres the establishment of common norms and a national identity are contested, and this is particularly glaring in situations of ethno-national polarisation such as between the Sinhalas and Tamils as witnessed until recently in Sri Lanka.

“Why always refer only to Kant?”

You mention the establishment of a common identity at the national level: Can the process towards more global governance be compared to the state-building processes as they took place in Europe during the 19th century, for example?

MALLAVARAPU: The analogy is certainly limited. Governance beyond the boundaries of the nation-state poses its own set of problems. While there is growing recognition that distinguishing too sharply between the domestic and the international is certainly inadequate, there still remain some differences. For the process of nation-building, clear devolution of structures is essential. Governance internally is about governments, about sovereignty and constitutionalism, all aspects which are relatively weaker outside the domestic sphere. So the fundamental issue at the international level would be to achieve governance in the absence of government. How do we establish a body of regulations without having a supranational authority? How do we arrive at universally acceptable standards?

FUES: The difference at the global level is that no world government is in sight nor is it desirable. Rather, global governance has to rely on the motivation for voluntary association and collaboration. The incentives for this will increase as the benefits of shared sovereignty become more obvious in the face of global interdependencies. Rather than looking for national models, it might be useful to look at the formation of regional blocks like the European Union (EU) or the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). The

Lisbon Treaty of the EU has a strong ethical foundation, the Charter of Fundamental Rights, which embraces basic economic and social rights, alongside the more traditional civil and political rights. I see it as a crucial milestone on the road towards European citizenship in providing a single normative framework for the continent. The ASEAN Charter, adopted in 2007, also includes common principles of human rights and social justice, but at a more general level compared to the European document. It seems that political leaders, in the process of regional integration, have begun to recognise the essential value of shared ethics for supranational constitutionalism.

How can these experiences be transferred to the global level?

FUES: In the first place, regional associations which enshrine common normative principles could well become a model for global governance. And to take this line of reasoning a step further: There might be ways of synthesising existing and evolving regional value systems into an overarching universal body of norms and rules. To move into this direction we would need a comparative analysis of the ethical substance of regional integration regimes. Additional insights on common value systems across regions could come from a focus on continental human rights regimes which exist in Africa, America and Europe. A similar methodological approach has been followed by the Parliament of the World's Religions in 1993, when it claimed that a global ethic already implicitly exists through a common set of core values – non-violence, respect for life, tolerance and solidarity – found in religious teachings.

MALLAVARAPU: Certainly, there are some basic ideas everybody agrees on: the importance of a good quality of life, human well-being, the right to life. But if we are talking about global or regional norm setting, I think we have to bring in the concept of “geo-cultural epistemologies” as employed in the work of the Argentinian Walter Mignolo,¹ the fact that each region has its own referen-

¹ Argentinian semiotician; Professor of Literature at Duke University; in his extensive work, he explores concepts such as global coloniality, the geopolitics of knowledge and transmodernity.

tial frameworks about concepts and categories, its own approach to recognise the world. Mignolo is even suspicious of the way our current regions of the world – Latin America, for instance – have been framed as part of the Area Studies tradition. The issue of power comes in here, too. Historical asymmetries of resource exploitation have become part of the political consciousness of the global South, and for this reason there is a certain degree of suspicion about the actual establishment of fair global standards. The most glaring backdrop of this was centuries of colonial rule. But asymmetries and power relations are not only present at the global level; they are also reproduced in the regions. The process of consensus building within the EU is often idealised. Neither the EU nor the ASEAN are monoliths, both comprise more and less powerful countries, some which are more influential than others. So the question would ultimately be how to arbitrate the different claims. Whose norms will we choose? How can we ensure that there is real inclusivity? We have to think about this when we talk about creating global governance structures based on supposedly regional or global value systems.

How could the gaps you mention – geo-cultural, related to historical experience, etc. – be overcome? Are there existing models which have more legitimacy than others? Or do we have to look for new solutions?

FUES: I would be very pragmatic and look at what already exists: Under the umbrella of the United Nations, the international community has, over the years, adopted an impressive body of binding legal agreements as well as soft law in the form of political commitments which constitute a comprehensive framework of global ethics. Early examples of this are the UN Charter (1945) and the Universal Declaration of Human Rights (1948). More detailed provisions are to be found in the array of human rights conventions and intergovernmental agreements on labour standards which have been ratified by most countries. High moral norms are embedded in the aspirational paradigm of sustainable development which was successively passed by the UN General Assembly at the world conferences of the 1990s, such as the 1992 Rio Earth summit, the Copenhagen social summit and the women's confer-

ence in Beijing (both of 1995). Of particular relevance for the ethics of global governance is the Millennium Declaration of 2000 which sets high standards for universal peace, prosperity and sustainability.

MALLAVARAPU: The UN is undoubtedly the international body which enjoys the widest legitimacy globally. However, in my opinion it is essential in the interest of legitimacy that we get back to regional or local sources to find global values. In India, Mahatma Gandhi and Rabindranath Tagore, a popular Bengali poet, novelist and musician, are excellent exemplars of locally anchored cosmopolitan beings. Why always refer only to [Immanuel] Kant when we think of cosmopolitanism? Sure, he had some very important ideas to offer the world but we need to also take into consideration sophisticated thinking in other parts of the world. In my view, regional references are essential in order to find a global consensus on values and norms. The archive must be opened up to include thinking available in both past and present in Africa, Latin America and Asia. This has to be done with genuine interest, rather than merely as token gestures of goodwill. To begin with we must all be better listeners. The rest follows only subsequently.

FUES: I would agree that many examples from history can also be valuable sources for the constitution of global norms. I am thinking for example of the governing principles of the Indian Emperor Ashoka (304–232 BCE), who established a political system based on ethical commitments in regard to equality of all human beings, respect of religions, non-violence, prohibition of slavery and the death penalty, environmental protection and animal welfare. His kingdom is also seen as the first to provide humanitarian assistance to neighbouring countries, including medical personnel, facilities, medicine as well as engineers. Another interesting example is the Tang dynasty in China (618–907 CE), with its cosmopolitan achievements such as peaceful coexistence of ethnic communities, religious and cultural freedom, equality of women and, to a limited extent, rule of law. In my understanding, any global ethical framework derived from historical experiences, religious teachings and cultural values would have to be deliberated and negotiated in an inclusive, transparent fashion, preferably un-

der the aegis of the United Nations. For this purpose, I could imagine both a decision of the UN General Assembly by consensus or a majority decision which allows for a limited number of dissenting votes.

“Nobody forces a government to ratify a human rights agreement”

And where do you see the main challenges to these universal projects?

FUES: We have to acknowledge that the impact of normative frameworks such as that of the UN is weak since member states ignore them at their will with impunity. There are huge gaps in monitoring and no sanctioning mechanisms – except in international security and trade. These gaps structurally privilege the arbitrary exercise of sovereign rights – the pursuit of narrow national self-interest – over the ethically based concept of “enlightened sovereignty” (Stephen Harper) which puts equal emphasis on global responsibilities and multilateral cooperation. Another challenge to UN norm-creation comes under the guise of anti-colonial emancipation. It is claimed by some quarters that ethical standards in general and the particular hierarchy of moral priorities have been created to serve the interests of western states. This position disregards the broad participation of political leaders and scholars from the developing world. Still, in a historical perspective, the contested documents originate from a period of western predominance. It may therefore be advisable to initiate a new process for global ethics which reflects multipolarity and explicitly draws on value systems and historical experiences from the South.

MALLAVARAPU: This is not only a question of historical perspective. One of the big challenges is the contradiction between the principle of equal legal standing between all UN member states, and the stark differentials in the world system in terms of actual state standing. The UN is probably the most attractive forum to jointly discuss global values. But even within the UN system, the Security Council is an exclusive club. The UN General Assembly, which is far more representative than the Security Council, is not half as influential. The structures of the UN are in high need of reform. Outside the UN

system too, the lives of some appear to matter more than the lives of others. The initial international inaction surrounding the Rwandan genocide is a case in point.

Does this mean that the real problem lies in the structure of the current global governance framework, rather than in the values on which it is based?

MALLAVARAPU: It is certainly a question of values as much as of structures. As far as the values are concerned, the devil is in the detail. For instance one issue that has irked the developing world considerably are subsidies to farmers in the developed world when the terms of trade are extremely unequal to the disadvantage of the peasantry in the developing world. These examples can be multiplied. What we really need is to engage the question of democratising the international system.

FUES: It is true that western countries have in the past, and sometimes still today, utilised moral concerns such as human rights and good governance for the pursuit of a hidden agenda towards developing countries. One example for this is the ongoing controversy on the “responsibility to protect” which some see as important cosmopolitan innovation while other accuse it as a pretext for neo-imperialist interference. However, a total rejection of UN ethics would not do justice to the broad participation of political leaders, scholars and activists from the South in the design and implementation of such normative frameworks. And it also disregards the voluntary consent and accession of nation-states to proposed declarations and conventions. Nobody forces a government to ratify a human rights agreement, though there may be pressures from within. But once they do that they need to be made accountable to the substance and procedure contained in the document.

MALLAVARAPU: Political leaders from the South have indeed played an important role in designing global normative frameworks. If you look at India, a great deal of faith was placed in multilateralism and the UN system particularly in the Nehru years (1947–1964).¹²

¹² Jawaharlal Nehru (1889–1964) was a leading figure in the Indian independence movement and first prime minister of India.

The issue of legal sovereignty was then a key issue for India and other recently decolonised countries, who were keen to be full members of the international community and to receive legal recognition. Even today, the UN undoubtedly is widely recognised, also in India. At the same time, much of the promise of the movements of the South has not been realised. A good example is the Non-Aligned Movement (NAM), which was never really able to challenge the dominance of the great powers. Even positive and constructive ideas like the New International Economic Order (NIEO)¹³ were never allowed to breathe freely in the international system. They were nipped in the bud. I do not deny that there is an agreement on some core values, what I want to say is that structures and political processes matter. Look at what is being done under the flag of democracy promotion or even international aid. There is simply a gap between aspirational values and the practice of politics. I do not think modern international law has had an untarnished reputation in terms of its lineage. In this context, I find the work of Antony Anghie¹⁴ very instructive. He argues that the colonial encounter was critical to the constitution of modern international law and that the language of contemporary sovereignty is an outcome of a not very distant Eurocentric past. We have to be aware of this lineage when we talk about “global” values.

FUES: In my eyes, the best way to move forward would be a double tracked strategy. On the one hand, existing commitments must be monitored and non-compliance must be exposed. The mechanisms for this, however, must be independent and impartial in order to eliminate any hint of power-based influence on process and outcome. On the other hand there must be a new political initiative which is based on a genuine synthesis of value systems and cultures from all parts of the world. Even more importantly, the voluntary character of any commitment should be protected under all circumstances. Therefore, western states should refrain

¹³ Set of proposals put forward during the 1970s by developing countries through the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) to promote their economic interests.

¹⁴ See Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge 2005.

from any sort of ethics conditionality attached to development assistance or other benefits.

“The new heavyweights from the South have to lay their cards on the table”

You mention the problem of non-compliance. In the absence of a global government, how can the global community ensure that global rules and principles are respected? And who would most probably be the major “rule breakers”?

FUES: In the same way as there exists organised crime at the national level, we can expect that certain “rogue actors” of global governance will not abide by ethical norms, so we will have to find a way to constrain them. Such malevolent actors could be authoritarian governments or private entities, for example from the business sector. Effective, independent mechanisms of monitoring and adjudication have to be established, with coercive power to a certain extent. In a key area of global governance – trade – we already have well functioning sanctioning mechanisms under the WTO. Conflicts are dealt with by impartial dispute settlement bodies. Numerous countries, weak and strong, successfully make use of this arrangement. Of course, this presupposes that these countries forgo part of their sovereignty to a supranational authority. The key challenge here is how to transfer this enlightened understanding of national sovereignty to other areas of global governance.

MALLAVARAPU: Indeed, the key obstacle is that of national sovereignty. Unfortunately, I think that the global community has not yet fully internalised a feeling of “we-ness”. Global institutions might play a crucial role in creating some sort of global identity, but in the meantime, traditional notions of sovereignty prevail. This is regrettable in an increasingly global world, and it certainly is part of the problem, but that is where we are. The global community has elements of a deeper constitutionalism present, yet the tendency for countries is also to lapse back to various national logics.

FUES: I would not be that pessimistic. As I said, some mechanisms are already there:

The WTO has an impartial process of dispute settlement, all WTO members are subject to it. Or take the human rights conventions, where shadow reports from non-state actors exert significant pressure on deviant countries, although there is no formal sanctioning mechanism in the human rights area.

MALLAVARAPU: Sanctioning mechanisms may work better in some domains than in others. However, the overall legitimacy of the institutions involved as well as the instrumentalities chosen remain crucial to scrutinise from the perspective of the disadvantaged. As long as they are perceived as unjust by virtue of being uninclusive they are not likely to be very enduring bases on which to erect a new architecture of global governance. Apprehensions also relate to double standards. For instance if we look at the International Criminal Court. What is the likelihood that any powerful head of State from the advanced industrialised world would be hauled up and questioned for his or her political excesses? In my view, the notion of perception is very important: We can have great rules and institutions, but as long as they are not universally viewed as fair, we are back to square one.

Western scholars and policy-makers have been increasingly aware of the emergence of big developing countries – China, India, Brazil, South Africa and others – on the global stage. Do these countries play a particular role in the establishment of a normative global framework? And do they have the potential to achieve more global justice?

MALLAVARAPU: This does offer an interesting conjuncture in history. What will be made of this opportunity is as yet an unsettled question. Realists in international relations are likely to remind us that the grammar of power is similar in different parts of the world. Once countries belong to the first league, they will represent their own new interests. I am more inclined to explore whether the Brazilian or Indian or Chinese styles of foreign policy will bring to bear a degree of exceptionalism stemming from their unique locations and backgrounds in world history. To take the case of India, this country was far more vocal on several issues (decolonisation, disarmament, development issues) under the

stewardship of Jawaharlal Nehru than more recent Indian governments. This does not necessarily mean that current governments in India care less about these issues. However, in terms of the stylistics of foreign policy, India today is much more circumspect and some argue far more pragmatic. I do not think that Nehru was any less pragmatic merely because he articulated himself more regularly and visibly on the world stage.

FUES: In my opinion, their very economic and political importance represents a big challenge for the rising powers themselves. Today, the G20 has practically displaced the G8 in terms of global agenda-setting. But it still has to find its own identity and purpose. It was established as an ad-hoc guardian of global public goods particularly with regard to the stability of the financial system, global growth and open markets. Now that rising powers have joined the club, they have voluntarily accepted the privileges and obligations of global leadership. Nobody forced them to join. Now they have the responsibility to promote global institutions based on normative foundations. Clearly, this will not be the western-biased values of the past, but the new heavyweights from the South have to lay their cards on the table and let the world public know what they stand for in terms of global order and equity.

MALLAVARAPU: Still, I view emerging powers as extremely cautious political actors when it comes to making international commitments. South-South cooperation today has a different flavour to it, different from the days of the Non-Aligned Movement. States are accountable both domestically and externally. Countries like India are aware that they are faced with internal development challenges while also recognising that their current economic growth rates if sustained over the next decade or so fundamentally alters their overall standing in the world economy. It is a difficult balancing act in terms of the extent of importance to assign to one over the other but quite clearly there is recognition that there is a shift in the global mood and it is generally speaking a positive one.

Michael Zürn

Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure in der Global Governance

Wer derzeit nach den dringendsten politischen Problemen unserer Zeit fragt, wird eine Liste erhalten, auf welcher Klimawandel, Finanzkrise, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder Bekämpfung des Terrorismus weit oben stehen. Ihre Lösung wird allerdings nicht von Nationalstaaten, sondern von internationalen Organisationen erwartet:

Michael Zürn

Dr. rer. soc., geb. 1959; Direktor der Abteilung Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Reichpietschufer 50, 10785 Berlin. zuern@wzb.eu

54,9 Prozent der deutschen Bevölkerung äußerten im Jahr 2005 die Ansicht, dass Probleme infolge der Globalisierung am Besten auf der internationalen Ebene bewältigt werden könnten.¹ Die Mehrheit der Bevölkerung schreibt internationalen Organisationen wie der Weltbank, dem internationalen Währungsfonds (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO), der G8 bzw. G20 oder den Vereinten Nationen (VN) sogar realpolitisch bereits einen größeren Einfluss in der Weltpolitik als der Bundesregierung zu. Aus der Bedeutung, die dem Regieren jenseits des Nationalstaates inzwischen zugemessen wird, leiten sich eine Reihe von Fragen ab, die auf grundlegende Merkmale der politischen Ordnung auf internationaler Ebene abzielen: Haben sich die internationalen Organisationen im Zuge der Globalisierung grundlegend verändert und einen supranationalen Charakter erlangt? Und welche Rolle spielen nichtstaatliche Akteure in diesen Prozessen?

Bevor die Entwicklung der internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg in

Ich danke Anne Siemons für die Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

grogen Zügen nachgezeichnet werden kann, bedarf es begrifflicher Vorklärungen: *Internationale Institutionen* bezeichnen Normen, Regeln, Programme und das dazugehörige Netzwerk von Akteuren, die das Handlungsrepertoire von Staaten oder nichtstaatlichen Akteuren beeinflussen, da sie etwas verbieten, ermöglichen oder verlangen. Der Begriff Institution umfasst in dieser Verwendung sowohl formale Organisationen mit Akteursqualität als auch normgeleitete, stabilisierte Handlungsmuster. Demgegenüber verweist der Begriff der Organisation exklusiv auf die Akteursqualität einer Einrichtung. Sowohl internationale Institutionen als auch internationale Organisationen lassen sich in zwei Grundtypen unterteilen: *Zwischenstaatliche* Institutionen (etwa das Welthandelsregime) und Organisationen (etwa die Welthandelsorganisation) sind von Staaten begründet; *transnationale* Institutionen (wie etwa die *lex mercatoria*) und Organisationen (z. B. Amnesty International) werden hingegen von gesellschaftlichen Akteuren getragen und als transnationale Regime oder transnationale Nichtregierungsorganisationen (NRO) bezeichnet. Von all diesen internationalen Institutionen ist der Prozess der gesellschaftlichen *Denationalisierung* (oder Globalisierung) zu unterscheiden, der die schubartige Zunahme grenzüberschreitender Aktivitäten in so unterschiedlichen Bereichen wie Wirtschaft, Umwelt, Kultur und Wissenschaft beschreibt.

Die internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg waren durch die Bretton-Woods-Institutionen und das Verbot zwischenstaatlicher Gewaltanwendung durch die Charta der VN als institutionelle Rahmensetzungen geprägt. Die unter US-amerikanischer Führung etablierten Bretton-Woods-Institutionen (das internationale Handelsregime GATT und die Regime zur Regelung von Währungs- und Finanzangelegenheiten) unterstützten fast dreißig Jahre lang das Wachstum in den westlichen Industriestaaten und förderten die Integration der Weltwirtschaft. Diesen internationalen Institutionen liegt das Prinzip des *embedded liberalism* zugrunde: Es bezeichnet eine freihändlerische und grenzöffnende Grundori-

¶ Vgl. Steffen Mau, *Transnationale Vergesellschaftung. Die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*, Frankfurt/M. 2007, S. 190.

entierung, die allerdings fest in nationale politische Systeme eingebettet ist, welche durch den Weltmarkt verursachte Schocks und Ungleichheiten abfedern können.¶ Infolge eines durch vertiefende Liberalisierung und beschleunigte technologische Entwicklung verursachten Denationalisierungsschubs waren nationale Politiken jedoch immer weniger in der Lage, durch nationale Marktinterventionen und soziale Schutzprogramme gewünschte soziale Ergebnisse zu erreichen. Das augenfällige Paradox des Nachkriegsliberalismus liegt somit darin, dass er seine eigenen institutionellen Abfederungsmechanismen angegriffen hat.

Im Sicherheitsbereich schrieb die VN-Charta im Jahr 1945 erstmals ein vollständiges Verbot von zwischenstaatlicher Gewaltanwendung fest. Ausnahmen von diesem Verbot sollten lediglich die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung im Falle des Angriffs sowie der Einsatz von Gewalt zum Zwecke der Sicherung des internationalen Friedens auf Beschluss des VN-Sicherheitsrates sein. Mit dem Beschluss von 1991 und der erfolgreichen Zurückdrängung des Irak aus Kuwait während des Zweiten Golfkriegs 1990/91 schien das Gewalt- und Interventionsverbot in der internationalen Politik endgültig etabliert und institutionell abgesichert zu sein. Im Zuge eines seit gut zwei Jahrzehnten fortschreitenden Prozesses der *Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen* nimmt jedoch die Bedeutung der klassischen zwischenstaatlichen Kriege, aber auch der innerstaatlichen Bürgerkriege relativ zu jenen ab, die häufig als „neue Kriege“ bezeichnet werden. Damit rücken Sicherheitsbedrohungen, bei denen die Grenzen zwischen Bürgerkrieg, Terrorismus, Staatsterror und Kriminalität verschwimmen und die einen dezidiert transnationalen Charakter haben, in den Vordergrund.¶ Parallel hat sich eine normative Dynamik entfaltet, in Folge derer Menschenrechte heute als weitgehend universell gelten und erhöhter Handlungsdruck ange-

¶ Vgl. John G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, New York 1983.

¶ Vgl. Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge 2007 (erstmalig 1998); Bernhard Zangl/Michael Zürn, *Frieden und Krieg. Sicherheit in der nationalen und post-nationalen Konstellation*, Frankfurt/M. 2003.

sichts massiver Menschenrechtsverletzungen für die etablierten westlichen politischen Systeme besteht.[¶] Die Logik des am Status quo orientierten zwischenstaatlichen Gewaltverbots behindert jedoch die Intervention in solche neuen Kriege und die Linderung der häufig damit verbundenen drastischen Menschenrechtsverletzungen. Die Beendigung neuer Kriege von außen erfordert nicht selten die Verletzung des Interventionsverbotes. Obgleich diese nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Institutionen also auf den Schutz des Status quo und der nationalstaatlichen Souveränität zielten, haben die Denationalisierung der Sicherheitsbedrohungen sowie die beschriebene normative Eigendynamik im Ergebnis zur Unterminierung der internationalen Nachkriegsinstitutionen geführt.

Supranationalisierung und Transnationalisierung

Die internationalen Institutionen der Nachkriegszeit trugen mithin zu ihrer eigenen Transformation bei. Im Zuge dieses Wandels hielt der Begriff *global governance* Einzug in die Analyse internationaler Angelegenheiten. Governance allgemein bezeichnet die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit Verweis auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppe gerechtfertigt werden. Der Begriff bezieht sich also nicht auf einzelne Regelungen wie die Festlegung eines Zollsatzes, sondern auf die *Summe der Regelungen*, die eine Problemlage betreffen. Er umfasst sowohl den Regelungsinhalt als auch die Normen, die den Prozess des Zustandekommens und der Durchsetzung des Regelungsinhalts festlegen. Zu regelnde Problemlagen und Sachverhalte können beispielsweise den Klimawandel, die Handelsbeziehungen, die Finanzbeziehungen, die Menschenrechte und anderes mehr betreffen. Es kann aber nur dann von Governance gesprochen werden, wenn die beteiligten Akteure ihr Handeln damit rechtfertigen, das *gemeinsame In-*

teresse eines Kollektivs oder stärker noch, das Gemeinwohl einer Gesellschaft *absichtsvoll* zu befördern.

Das analytische Konzept der Governance verweist zum einen darauf, dass die autoritative Regelung gesellschaftlicher Problemlagen nicht zwingend an Staaten gebunden ist. Neben der *governance by government* kann es auch *governance without government* (Selbstauflegung von Normen und Regeln durch gesellschaftliche Akteure) und *governance with governments* (Verpflichtung von Staaten im Umgang miteinander auf bestimmte Normen und Regeln, ohne dass diese von einem übergeordneten Akteur beschlossen und durchgesetzt werden können) geben. Die Verwendung des Konzepts der Governance im Bereich der internationalen Beziehungen verweist darauf, dass internationale Regelungen nicht mehr nur einfache Koordinationsleistungen erbringen. Häufig zielen sie auf eine aktive und mit normativen Zielsetzungen verbundene Behandlung gemeinsamer Angelegenheiten der internationalen Staatengemeinschaft bzw. der Weltgesellschaft.

Entscheidend für unseren Zusammenhang ist nun, dass sich mit diesen neuen Governance-Inhalten eine Supranationalisierung und Transnationalisierung ihrer institutionellen Form vollzog. *Supranationalisierung* bezeichnet einen Prozess, in dem internationale Institutionen Verfahren ausbilden, die sich von dem zwischenstaatlichen Konsensprinzip lösen. Dadurch können für nationale Regierungen Verpflichtungen entstehen, Maßnahmen auch dann zu ergreifen, wenn sie selbst nicht zustimmen. Infolge der Supranationalisierung verschiebt sich ein Teil der politischen Autorität von einzelnen Staaten zu internationalen Institutionen. Insofern bezeichnet Supranationalisierung einen Prozess, der politische Autorität – eine Fusion von Macht mit einem legitimen sozialen Zweck – jenseits des Nationalstaates erwachsen lässt.[¶] Eine so verstandene Autorität bedarf der Legitimation. *Transnationalisierung* bezeichnet einen Prozess, bei dem nichtstaatliche Akteure die Träger internationaler politischer Regelungen

[¶] Vgl. Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (eds.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge 1999; Frank Schimmelfennig, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003.

[¶] Vgl. Volker Rittberger/Martin Nettesheim/Carmen Huckel/Thorsten Göbel, Introduction: *Changing Patterns of Authority*, in: Volker Rittberger/Martin Nettesheim (eds.), *Authority in the Global Political Economy*, Basingstoke 2008, S. 3.

und Aktivitäten sind, ohne dass Staaten die Aufgabe an diese formal delegiert haben. Solche Regelungen beruhen auf dem Prinzip der Selbstorganisation und erzeugen *private authority*.¹⁶ Darunter fallen dann beispielsweise sogenannte *codes of conduct* (Verhaltenskodizes), die zwischen Unternehmen vereinbart werden und möglicherweise Verpflichtungen beinhalten, denen die nationale Regierung des Landes, in dem sich der Stammsitz eines Unternehmens befindet, nicht zugestimmt hätte. Gleichmaßen bringt die Übernahme von Funktionen durch transnationale NRO im Rahmen internationaler Institutionen eine solche Transnationalisierung zum Ausdruck. Auch die Transnationalisierung kann im Ergebnis dazu führen, dass das Konsensprinzip und Nichtinterventionsgebot internationaler Politik de facto umgangen wird. Der enorme Anstieg der Anzahl aller bei der VN registrierten internationalen Verträge von 8776 im Jahr 1960 auf aktuell 63 419 kann als erstes Indiz für die beschriebenen Veränderungen in der Governance internationaler Beziehungen angeführt werden.¹⁷ Auch die Problemfelder, die von internationalen Institutionen bearbeitet werden, haben sich enorm ausgeweitet.

Neben der wachsenden Quantität und Ausweitung internationaler Vereinbarungen zeigt sich die Dynamik von Supranationalisierung und Transnationalisierung der Governance qualitativ, wenn institutionelle Komponenten an Bedeutung gewinnen, die das zwischenstaatliche Konsensprinzip unterlaufen. Dies lässt sich an allen Stationen des *policy-cycles* in internationalen Institutionen, welcher die Entwicklung einer Regelung in verschiedene Phasen aufteilt, aufzeigen: So können für die internationale Ebene die folgenden Phasen unterschieden werden: Agendasetzung – Entscheidung – Implementation/Regelinterpretation – Überwachung – Durchsetzung – Evaluation/neue Agendasetzung.

Mit Blick auf die Verhandlungs- bzw. Entscheidungsphase lässt sich zunächst eine relative Zunahme von Mehrheitsentscheidungen, die heute in grob zwei Drittel al-

¹⁶ Vgl. A. Claire Cutler/Virginia Haufler/Tony Porter (eds.), *Private Authority and International Affairs*, New York 1999; Thomas J. Biersteker/John A. Hall (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge 2002.

¹⁷ Vgl. United Nations, *Treaty Collection*, online: <http://treaties.un.org> (25. 3. 2010).

ler internationalen Organisationen möglich sind, beobachten.¹⁸ Mehrheitsentscheidungen erhöhen die Handlungsfähigkeit internationaler Institutionen, indem sie das Veto einzelner Staaten aushebeln, Blockaden überwinden und auf Vetospieler einen Druck zur Kompromissbereitschaft ausüben. Der Blick auf strittige Fälle der Regelinterpretation zeigt eine Bedeutungszunahme unabhängiger Schiedsgerichtsverfahren und internationaler Gerichtshöfe. Gerichtsförmige Verfahren dienen dazu, Lösungen für Kollisionen zwischen verschiedenen Regelungen zu finden und die Regelinterpretation von komplexeren Regelungsgegenständen zu erleichtern; sie entziehen diese jedoch weitgehend dem Zugriff der Staaten. Von derartigen quasi-gerichtlichen Einrichtungen gab es im Jahre 1960 nur 27; 2004 betrug ihre Anzahl bereits 97.¹⁹ Die Überwachung (*monitoring*) und Verifikation internationaler Regelungen insbesondere von Aktivitäten innerhalb von Staatsgebieten erfolgt gleichfalls zunehmend von Vertragsorganisationen, internationalen Sekretariaten aber auch transnationalen NRO, die nicht direkt der staatlichen Kontrolle unterliegen. So ist beispielsweise die Überwachung von international genormten Menschenrechten informell längst Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch und Amnesty International übertragen worden.

Hinsichtlich der Regeldurchsetzung kann eine gestiegene Bereitschaft beobachtet werden, gegen Regelverletzer materielle Sanktionen zu verhängen. Der Bereich des *ius cogens* (zwingendes, von der Zustimmung der Staaten unabhängiges Völkerrecht) reicht inzwischen über das Aggressionsverbot hinaus und umfasst auch das Verbot von genozidartigen Handlungen und der Apartheid. Darüber hinaus hat die internationale Staatengemeinschaft insbesondere seit 1989 Menschenrechtsverletzungen zunehmend sanktioniert

¹⁸ Vgl. Daniel Blake/Autumn Payton, *Voting Rules in International Organizations: Reflections of Power or Facilitators of Cooperation?*, Papier präsentiert auf „ISA's 49th Annual Convention“ am 26. 3. 2008 in San Francisco.

¹⁹ Vgl. Project on International Courts and Tribunals, online: www.pict-pcti.org/matrix/matrixintro.html (20. 5. 2010); Karen J. Alter, *The European Court's Political Power. Selected Essays*, Oxford 2009; Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge 2009.

und in einigen Fällen wie etwa im Kosovo oder Osttimor haben die Vereinten Nationen nach 1989 sogar internationale Übergangsverwaltungen eingesetzt.¹⁰ Normativ werden solche externen Eingriffe durch das – teilweise noch umstrittene – Prinzip der *responsibility to protect* abgestützt, nach dem die Staatengemeinschaft in innere Angelegenheiten eingreifen kann, wenn ein Staat seiner Verantwortung nicht nachkommt, seine Bevölkerung vor humanitären Notlagen zu schützen.¹¹ Auch im ökonomischen Bereich setzt die Weltbank seit gut zwei Jahrzehnten verstärkt auf konditionale Kredite – solche, die mit der Erfüllung von Bedingungen durch den Empfänger verbunden sind.

Schließlich sind auch bei der Politikevaluation und der damit verbundenen Agendasetzung zunehmend internationale Sekretariate sowie transnationale NRO beteiligt. Demnach gewinnen zum einen die mit den Sekretariaten der internationalen Organisationen verbundenen knowledge bodies wie etwa das Intergovernmental Panel on Climate Change an Bedeutung.¹² Gleichmaßen ist die Rolle von Transparency International bei der Entwicklung der Anti-Korruptions-Konvention (Anti-Bribery Convention) ein Beispiel für die Bedeutung von transnationalen NRO, internationale Problemlagen zu identifizieren und entsprechende internationale Regelungen einzufordern.¹³

Im Ergebnis haben sich internationale Institutionen entwickelt, die Autorität und Herrschaft ausüben und tief in nationale Gesellschaften hineinwirken. Es handelt sich dabei nicht mehr um *governance by government*, sondern um *governance with governments*. Hinzu kommt, dass sich in den

vergangenen zwei Jahrzehnten auch transnationale Institutionen herausgebildet haben, die sich der Kontrolle der Nationalstaaten gleichfalls partiell entziehen (*governance without government*). Beispiele für private Formen transnationaler Governance sind etwa die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce) oder die zahllosen Verhaltenskodizes und Zertifizierungssysteme (z. B. Forest Stewardship Council, Rugmark). Eine zweite Form transnationalen Regierens besteht in der gemeinsamen Erbringung von Governance-Leistungen durch wirtschaftliche oder gesellschaftliche Akteure in Verbindung mit Staaten innerhalb sogenannter *public private partnerships*.¹⁴ Beispiele dafür sind die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), welche die Vergabe von Internetadressen regelt oder die Roll Back Malaria Initiative. In diesen Fällen erbringen gesellschaftliche Akteure unmittelbar eine Reihe von Governance-Leistungen oder produzieren öffentliche Güter, die von Staaten nicht oder nicht allein bereitgestellt werden können. Dabei sind private Akteure neben der Regelsetzung auch in die Regelüberwachung und -interpretation sowie bei der Um- und Durchsetzung der Governance-Inhalte involviert. Es kann gezeigt werden, dass die Anzahl derartiger regulativer Standardsetzungen und die relative Bedeutung der privaten Akteure in deren Entwicklung im Laufe der Zeit zugenommen hat.¹⁵ Die gestiegene Anzahl grenzübergreifend agierender nichtstaatlicher Akteure wie transnationale Konzerne und transnationale NRO auf etwa 51 500 in den vergangenen Jahrzehnten deutet darauf hin, dass die Transnationalisierung insgesamt eine erhebliche quantitative Dynamik erhalten hat.¹⁶

Angesichts der skizzierten Entwicklungen lässt sich in der Tat von einer Supra- und Transnationalisierung der Governance denationalisierter Problemlagen sprechen. Das in-

¹⁰ Vgl. Wolfgang Seibel, *Moderne Protektorate als Ersatzstaat: UN-Friedensoperationen und Dilemmata internationaler Übergangsverwaltungen*, in: Gunnar F. Schuppert/Michael Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*, Wiesbaden 2008.

¹¹ Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa 2001, S. 69.

¹² Vgl. Peter M. Haas/Casey Stevens, *Organized Science, Usable Knowledge and Multilateral Governance*, Ms., Massachusetts 2009.

¹³ Vgl. Günter Metzges, *NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen*, Baden-Baden 2006.

¹⁴ Vgl. Wolfgang H. Reinicke/Francis M. Deng, *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*, Ottawa 2000.

¹⁵ Vgl. Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, *The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State*, in: Walter Mattli/Ngaire Woods (eds.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton 2009.

¹⁶ Vgl. Margaret P. Karns/Karen A. Mingst, *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder 2004, S. 17.

ternationale Menschenrechtsregime, die Gründung des internationalen Strafgerichtshofs und die aktive Rolle des VN-Sicherheitsrates seit 1990 zeigen, dass dieser Prozess auch in Politikfeldern wie Sicherheit und Herrschaft stattfindet. Und selbst in den Kernbereichen moderner Staatlichkeit, nämlich dem Steuermonopol und dem Gewaltmonopol, lassen sich entsprechende Tendenzen erkennen.¹⁷

Legitimationsprobleme internationaler Institutionen

Die Governance denationalisierter Problemlagen kann als Mehrebenensystem bezeichnet werden, da sie zunehmend durch das Zusammenspiel von funktional differenzierten, aber konstitutiv voneinander abhängigen Ebenen gekennzeichnet ist. Eine solche Mehrebenen-Governance erhöht zwar die Effektivität von Regelungen im Falle denationalisierter Probleme; erzeugt jedoch gleichzeitig besondere Legitimationsprobleme.¹⁸ In dem Maße wie internationale Institutionen eine eigenständige politische Autorität erlangen, steigt der Bedarf ihrer direkten Legitimierung. Der zweistufige Legitimationsprozess, bei dem Staatenvertreter als legitime Vertreter ihrer Bevölkerung ohne gesellschaftliche Beteiligung und öffentlichkeitsfern bindende Regeln aushandeln, genügt dann nicht mehr.

Da die Entstehung von Autorität ausübenden Institutionen mit supranationalen Komponenten im Allgemeinen dem wachsenden Regelungsbedarf auf der internationalen Ebene geschuldet ist, sind diese Legitimationsprobleme in letzter Instanz Resultat der gesellschaftlichen Denationalisierung. Die Supranationalisierung und Transnationalisierung internationaler Institutionen ist insofern als Trend strukturell bedingt; sie ist

¹⁷ Vgl. Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs, *The Fiscal Anatomy of Multilevel Governance: The EU and the Regulation of Taxation*, online: www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/genschel_10F.pdf (16.3.2010); Eva Herschinger/Markus Jachtenfuchs/Christiane Kraft-Kasack, *Transgouvernementalisierung und die ausbleibende gesellschaftliche Politisierung der inneren Sicherheit*, in: Michael Zürn/Matthias Ecker-Ehrhardt (Hrsg.), *Gesellschaftliche Politisierung und internationale Institutionen*, Frankfurt/M. 2010.

¹⁸ Vgl. Fritz W. Scharpf, *Legitimität im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Leviathan*, 37 (2009) 2, S. 244–280.

nötig und kann nicht einfach voluntaristisch zurückgedreht werden, ohne signifikante Regelungsdefizite auf der internationalen Ebene zu erzeugen, die selbst wiederum Akzeptanzprobleme hervorrufen.

Um einen Umgang mit den konstitutionellen Problemen der globalen Mehrebenen-Governance zu finden, kann daher auf der gesellschaftlichen Ebene angesetzt werden. Das prozessuale Zustandekommen, der Inhalt der Ergebnisse internationaler Politikprozesse und vor allem die damit verbundenen subsystemischen Kompetenzzuweisungen bedürfen zunehmend der Rechtfertigung, die durch nationale Öffentlichkeiten, Parlamente und die transnationale Zivilgesellschaft eingefordert werden. Dafür stehen zahlreiche sogenannte globalisierungskritische Gruppen wie Attac ebenso wie der national organisierte Widerstand gegen die Unterhöhlung demokratischer Souveränität etwa bei Referenden über die Europäische Integration.

Die Thematisierung internationaler Institutionen und Verträge vollzieht sich aber nicht allein durch Protest. Gleichzeitig fordern nämlich viele transnationale NRO und soziale Bewegungen stärkere internationale und transnationale Organisationen und zielen damit auf den ungedeckten Regelungsbedarf. So treten beispielsweise viele Umweltgruppen für eine zentrale Weltumweltorganisation und eine drastische Verschärfung klimapolitischer Maßnahmen auf der internationalen Ebene ein. Zuletzt wurde die Forderung nach stärkeren internationalen Institutionen im Kontext der jüngsten Finanzkrise deutlich.

Es ist diese Doppelbewegung bestehend aus wachsenden Protesten gegen, bei gleichzeitig intensivierter Nutzung von internationalen Institutionen, die auf eine zunehmende Politisierung der Weltpolitik verweist – also die öffentliche Thematisierung von internationalen Angelegenheiten und Bedeutungszuweisung an internationale Institutionen. Im Zuge dieser Politisierung kann eine direkte, einstufige Verbindung zwischen den internationalen Institutionen und ihren gesellschaftlichen Adressaten erwachsen. NRO helfen somit, die Entscheidungen internationaler und transnationaler Institutionen mit den gesellschaftlichen Adressaten zu verbinden, indem sie die Interessen lokaler Grup-

pen auf internationaler Ebene einbringen und gleichzeitig an der Umsetzung und Vermittlung der international getroffenen Entscheidungen auf lokaler und nationaler Ebene beteiligt sind.¹⁹ Gleichzeitig verschärfen sich freilich dadurch auch Asymmetrien in der Einflussnahme. Denn die gesellschaftlichen Akteure, die auf der internationalen Ebene erfolgreich Einfluss ausüben können, verstärken die westliche Dominanz in den internationalen Institutionen.

Der Prozess der Politisierung eröffnet dennoch eine langfristige Perspektive: Er schafft den Nährboden für neue, bisher undenkbbare internationale Politiken und letztlich auch für zusätzliche Legitimationsressourcen für internationale Institutionen wie Partizipation, Rechenschaftspflicht, individuelle Grundrechte und öffentliche Auseinandersetzung. Diese sind notwendig, um die Unterstützung und Legitimation internationaler Institutionen zu sichern, die notwendig sind, um politische Herrschaft ausüben und somit die erforderlichen Leistungen im Zeitalter der Globalisierung erbringen zu können. Internationale Institutionen sind somit im Zuge ihrer Politisierung nicht mehr nur vielseitig einsetzbare Instrumente, um die weltpolitischen und innenpolitischen Interessen der Regierungen der mächtigen Länder unmittelbar durchzusetzen. Mit der Möglichkeit, alle Fragen der internationalen Politik ins Licht der Öffentlichkeit zu zeren, wird die Nutzung internationaler Institutionen zur Manipulation innenpolitischer Fragen²⁰ ebenso erschwert wie die rein technokratische Lösung von Interdependenzproblemen, die keine Rücksicht auf Verteilungsfragen und Symboliken nimmt. Insofern scheint der Typus internationaler Institutionen, wie er sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausbildete, ein Auslaufmodell zu sein.

¹⁹ Vgl. Jens Steffek/Patrizia Nanz, Emergent Patterns of Civil Society Participation in Global and European Governance, in: Jens Steffek/Claudia Kissling/Patrizia Nanz (eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?*, New York 2008.

²⁰ Vgl. Klaus D. Wolf, *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*, Baden-Baden 2000.

Andreas Fischer-Lescano · Lars Viellechner

Globaler Rechtspluralismus

In den Versuchen, die Fortentwicklung des Rechts unter Bedingungen der Globalisierung zu deuten, hat das Konzept des Rechts-

pluralismus an Bedeutung gewonnen. Der Soziologe Niklas Luhmann mutmaßte noch, dass normative Erwartungsformen in der Weltgesellschaft an Bedeutung verlieren würden, weil diejenigen Sozialsysteme, die weltweite Kontakte ermöglichen – wie Wirtschaft, Massenmedien, Wissenschaft und Technik –, durchweg ein kognitiver Erwartungsstil kennzeichne, der im Falle einer Enttäuschung nicht aufrecht erhalten werde, sondern sich lernfähig und anpassungsbereit zeige.¹ Ein Rechtsschwund ist derzeit aber nicht in Sicht. Allein die Struktur

des Rechts scheint sich zu verändern. An die Stelle der nach innen einheitlich und hierarchisch gedachten staatlichen Rechtsordnung, die nach außen nur den Bindungen des Völkerrechts unterliegt, tritt offenbar ein unübersichtliches Nebeneinander zahlreicher Ordnungsmuster verschiedenen Zuschnitts.

Zum einen entstehen als Reaktion auf das Bedürfnis zur Regulierung globaler Sachverhalte, hinsichtlich derer die Rechtsordnungen einzelner Staaten im wörtlichen Sinne an Grenzen stoßen, neuartige „Rechtsregimes“, die nicht mehr zutreffend als zwischenstaatlich beschrieben sind.² Hierbei handelt es sich einerseits um *supranationales Recht*, das von den Staaten ins Leben gerufene internationale Organisationen mit eigener Rechtsetzungs-

Andreas Fischer-Lescano

Dr. jur., LL. M. (EUI), geb. 1972; Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht; Geschäftsführender Direktor des Zentrums für Europäische Rechtspolitik; Projektleiter am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen, Universitätsallee GW 1, 28359 Bremen. voelkerrecht@zerp.uni-bremen.de

Lars Viellechner

Ass. jur., LL.M. (Yale), geb. 1976; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Europäische Rechtspolitik und am Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (s. o.). lars.viellechner@uni-bremen.de

befugnis teilweise mit unmittelbarer Wirkung für Individuen erlassen.[¶] Paradebeispiel dafür ist das Recht der Europäischen Union (EU). Da sich derartige Einrichtungen mangels Schnelligkeit oder Konsens in der Staatengemeinschaft aber nicht zur Lösung aller Probleme schaffen lassen, bildet sich daneben andererseits ein *transnationales Recht* heraus, das private Akteure teilweise mit staatlicher Beteiligung durch Verträge in Geltung setzen.[¶] Zu den prominenten Beispielen zählt das Regime der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), einer privatrechtlich verfassten Institution mit Sitz in Kalifornien, die für die Regulierung der Domainnamen im Internet verantwortlich zeichnet. Diese Arrangements erlangen eine relative Autonomie von den staatlichen Rechtsordnungen dadurch, dass sie eigene Streitschlichtungsmechanismen einrichten. So macht ICANN die Unterwerfung unter das Schiedsverfahren der Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy (UDRP), das eine schnelle und kostengünstige Entscheidung von Konflikten zwischen Domainnamen und Markenrechten vorsieht, zum Bestandteil jeder Vereinbarung über die Vergabe von Domainnamen. Dadurch, dass ICANN die Entscheidungen der Schiedsgerichte durch Löschung oder Übertragung des betreffenden Domainnamens unmittelbar elektronisch vollstrecken kann, ist das Arrangement sogar ganz und gar unabhängig von den Staaten, obwohl sich Klagen vor staatlichen Gerichten nicht ausschließen lassen.

Zum anderen unterliegen aber auch die staatlichen und zwischenstaatlichen Rechtsordnungen tiefgreifenden Veränderungen. Hier vollzieht sich eine „Hybridisierung“ des Rechts: Die „Internationalisierung des Verfassungsrechts“ geht mit einer „Konstitutionalisierung des Völkerrechts“ einher.[¶] Na-

¶ Vgl. Niklas Luhmann, *Die Weltgesellschaft*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 57 (1971), S. 1–35.

¶ Andreas-Fischer Lescano/Gunther Teubner, *Regime-Kollisionen*, Frankfurt/M. 2006, S. 36.

¶ Vgl. Hans Peter Ipsen, *Über Supranationalität*, in: Horst Ehmke et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag*, Berlin 1973, S. 211–225.

¶ Vgl. Gunther Teubner, *Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus*, in: *Rechtshistorisches Journal*, 15 (1996), S. 255–290.

¶ Brun-Otto Bryde, *Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Internationalisierung des Verfassungsrechts*, in: *Der Staat*, 42 (2003), S. 61–75.

tionale Gerichte ziehen bei der Auslegung des nationalen Rechts zunehmend internationale Quellen heran, auch weil internationale Gerichte mitunter dieselben Fälle entscheiden. In das allgemeine Bewusstsein gerückt ist dieser Umstand vor allem durch zwei aufsehenerregende Entscheidungen des Obersten Gerichts (Supreme Court, S.Ct.) der Vereinigten Staaten von Amerika zur Verfassungswidrigkeit des Verbots bestimmter Sexualpraktiken sowie der Todesstrafe für minderjährige Straftäter, die sich ausdrücklich auf völkerrechtliche Verträge und Entscheidungen internationaler Gerichte stützten,^{¶6} ferner durch die Kontroverse von Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) über das Spannungsverhältnis von Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht im „Caroline“-Fall.^{¶7} Umgekehrt wird die Herausbildung verfassungsähnlicher Normen und Strukturen in internationalen Organisationen sowie im allgemeinen Völkerrecht beobachtet. Beispielsweise hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) schon früh europäische Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt,^{¶8} während sich im Völkerrecht die Konzepte von *ius cogens* (zwingendes Recht) und Verpflichtungen *erga omnes* (gegen jedermann) etabliert haben, die grundlegenden Normen wie dem Folterverbot Vorrang auch gegenüber entgegenstehendem nationalen Verfassungsrecht einräumen.^{¶9}

Zugleich deutet sich eine „Fragmentierung“ des Völkerrechts in eine Vielzahl bereichsspezifischer Regimes an, die voneinander weitgehend unabhängig sind und daher ihrer eigenen Sachlogik folgen können.^{¶10} Besonders nachdrücklich gezeigt hat sich diese Ent-

¶6 Vgl. S.Ct., Entscheidung vom 26.6.2003, in: *United States Reports*, 539 (2003), S. 558–606; Entscheidung vom 1.3.2005, in: *United States Reports*, 543 (2005), S. 551–630.

¶7 Vgl. BVerfG, Urteil vom 15.12.1999, in: *Entscheidungssammlung* 101, S. 361–396; Beschluss vom 26.2.2008, in: *Entscheidungssammlung* 120, S. 180–223; EGMR, Urteil vom 24.6.2004, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 57 (2004), S. 2647–2652.

¶8 Vgl. EuGH, Urteil vom 17.12.1970, in: *Rechtssprechungssammlung* 1970, S. 1161–1194.

¶9 Vgl. International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), Urteil vom 10.12.1998, in: *International Legal Materials*, 38 (1999), S. 317–393.

¶10 Martti Koskenniemi/Päivi Leino, *Fragmentation of International Law?*, in: *Leiden Journal of International Law*, 15 (2002), S. 553–579.

wicklung etwa an der Kollision von Belangen des Freihandels und des Umweltschutzes im „Garnelen/Schildkröten“-Fall, der im Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) zur Entscheidung stand.¹¹ Insofern setzt sich die Ausformung von *self-contained regimes* fort, die partiell den Rückgriff auf das allgemeine Völkerrecht ausschließen wie das Diplomaten- und Konsularrecht.¹² Unabhängig davon entdecken einige Beobachter neuerdings das Aufkeimen eines in seinen Umrissen indes noch unscharfen „globalen Verwaltungsrechts“, das sich zwar in mancher Hinsicht von den Staaten lösen, aber gerade durch seinen öffentlichen Charakter auszeichnen soll.¹³

In der Weltgesellschaft ist folglich weder eine Verdrängung noch eine Höherlegung staatlicher Rechtsordnungen, sondern eine gleichzeitige Überlagerung und Vermengung teils territorial ausgerichteter, teils funktional orientierter Rechtsregimes festzustellen. Wenn dieser Zustand als „neuer Rechtspluralismus“ bezeichnet wird,¹⁴ kommt damit zum Ausdruck, dass das zugrunde liegende Konzept bereits älter ist. In der Rechtsgeschichte fand es Verwendung zur Kennzeichnung nebeneinander bestehender personaler Herrschaftsrechte im Mittelalter.¹⁵ In der Rechtsanthropologie wurde es zur Veranschaulichung gegenläufiger Rechte von Kolonialmächten und indigener Bevölkerung aufgegriffen.¹⁶ In beiden Fällen handelte es sich allerdings um einen „weichen“ Rechtspluralismus, der unter einer übergeordneten religiösen oder politisch-staatlichen Einheit stand. Erst später übertrugen vorwiegend rechtssoziologische Ansätze das klassische Konzept des Rechtspluralismus auf das Verhältnis von „offizi-

ellem“ und „inoffiziellem“ Recht in westlichen Gesellschaften und verbanden es mit der rechtspolitischen Forderung zur Aufgabe des „rechtlichen Zentralismus“ im Staat.¹⁷ Rechtstheoretische Unternehmungen, die sich ausdrücklich als „postmodern“¹⁸ oder „nachpositivistisch“¹⁹ titulierten, teilten dieses Anliegen aus ganz anderem Antrieb. Während ihre Anstrengungen noch mit guten Gründen zurückgewiesen werden mochten, ist der neue Rechtspluralismus auf globaler Ebene nun jedoch durch tatsächliche Veränderungen heraufbeschworen worden. Unter diesen Umständen lässt sich die Suche nach einem normativen Konzept des Rechtspluralismus, das Antworten auf die Fragen von Legalität, Legitimität und Interlegalität der verschiedenen Normen findet, nicht mehr vermeiden.

Legalität

Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich bei den beschriebenen Normen nichtstaatlicher Herkunft überhaupt um Recht handelt. Erstaunlicherweise wird diese Frage bezüglich des Sekundärrechts supranationaler Organisationen selten gestellt, obwohl zuvor der Rechtscharakter des Völkerrechts angesichts der Identität von Rechtsetzern und Rechtsunterworfenen sowie des Fehlens effektiver Rechtsdurchsetzungsmechanismen lange bestritten wurde. Hier ist der Ableitungszusammenhang mit der staatlichen Rechtsordnung offenbar noch handgreiflich genug. Umso nachdrücklicher werden demgegenüber Zweifel an der Denkbarkeit eines transnationalen Rechts artikuliert. Man könnte die Beantwortung der Frage gleichwohl für entbehrlich halten, da selbst eine Negation die soziale Bedeutung der beschriebenen Phänomene nicht schmälern würde. Indes besteht neben dem theoretischen Interesse am Schicksal des Rechts unter Bedingungen der Globalisierung auch ein praktisches Bedürfnis nach Regeln für die gegenseitige Anerkennung und Abstimmung der verschiedenen Regimes. Wie das internationale Privatrecht zeigt, können solche Kollisionsregeln nach

¹¹ Vgl. WTO, Appellate Body Report vom 12.10.1998, in: *International Legal Materials*, 38 (1999), S. 118–175.

¹² Vgl. Bruno Simma, *Self-Contained Regimes*, in: *Netherlands Yearbook of International Law*, 16 (1985), S. 111–136.

¹³ Benedict Kingsbury/Nico Krisch/Richard B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, in: *Law and Contemporary Problems*, 68 (2005), S. 15–61.

¹⁴ Paul Schiff Berman, *The New Legal Pluralism*, in: *Annual Review of Law and Social Science*, 5 (2009), S. 225–242.

¹⁵ Vgl. Harold J. Berman, *Recht und Revolution*, Frankfurt/M. 1991, S. 468–472.

¹⁶ Vgl. Leopold Pospíšil, *Anthropologie des Rechts*, München 1982, S. 137–171.

¹⁷ John Griffiths, *What is Legal Pluralism?*, in: *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24 (1986), S. 1–55, hier: S. 3.

¹⁸ Karl-Heinz Ladeur, *Postmoderne Rechtstheorie*, Berlin 1995².

¹⁹ Alexander Somek/Nikolaus Forgó, *Nachpositivistisches Rechtsdenken*, Wien 1996.

dem rechtlichen Status der in Betracht kommenden Sachnormen unterscheiden.¹²⁰

Freilich besteht über die Frage nach dem Begriff des Rechts seit jeher Uneinigkeit. Eine eindeutige Antwort lässt sich selbst dann nicht finden, wenn man soziologische Ansichten vernachlässigt und mit einer an der Rechtspraxis orientierten Rechtstheorie allein darauf abstellt, welches Recht ein Richter, der hier und jetzt über einen konkreten Fall zu entscheiden hat, anwenden sollte. Denn jedem Richter stehen zumindest zwei Möglichkeiten offen: Er kann entweder die partikularistische Sicht seiner eigenen Rechtsordnung oder eine universalistische Perspektive einnehmen. Dabei schließen partikularistische Sichtweisen zwar universalistische Bestrebungen nicht aus, vermögen aber universale Geltung nicht zu garantieren. Aus der partikularistischen Perspektive einer staatlichen Rechtsordnung etwa mögen transnationale Verträge nicht als Rechtsquelle anzusehen sein. Staatliche Gerichte können es daher ablehnen, Streitigkeiten zwischen Domainnamen- und Markenrechtinhabern nach den Regeln der UDRP zu entscheiden. Es lässt sich aber nicht verhindern, dass sich aus einer anderen partikularistischen Perspektive Gegenteiliges ergibt. So ist nach Paragraph 15 Buchstabe a UDRP-Regeln ein zur Streitentscheidung berufenes Schiedsgericht zur Anwendung der UDRP verpflichtet, wengleich es ergänzend weitere Regeln und Prinzipien heranziehen darf, die es für anwendbar hält.

Aus rechtstheoretischer Perspektive lässt sich die Geltung transnational paktierten Rechts jedenfalls plausibel begründen. Erkennt man ein Rechtssystem in der Vereinigung von „primären Regeln“ der Verpflichtung und „sekundären Regeln“ der Ermächtigung zur Hervorbringung, Änderung und Anwendung von Primärregeln,¹²¹ dann lässt sich ohne weiteres die Rechtsqualität des ICANN-Regimes annehmen. In Paragraph 15 Buchstabe a UDRP-Regeln findet sich die gesuchte Sekundärregel, die auf die anzuwendenden Primärregeln der UDRP verweist. Zum glei-

¹²⁰ Vgl. Boris Schinkels, Die (Un-)Zulässigkeit einer kollisionsrechtlichen Wahl der UNIDROIT Principles nach Rom I, in: Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht, 4 (2007), S. 106–111.

¹²¹ Herbert L. A. Hart, Der Begriff des Rechts, Frankfurt/M. 1973, S. 115–141.

chen Ergebnis gelangt, wer Recht nach seiner Funktion – der kontrafaktischen Stabilisierung von Verhaltenserwartungen im Code von Recht und Unrecht¹²² – bestimmt. Transnationale Verträge können die Befolgung des Vereinbarten dadurch absichern, dass sie das erwartete Verhalten schriftlich festhalten und die Streitentscheidung an neutrale Dritte auslagern.¹²³ Diesen Anforderungen genügen auch die Verträge über die Vergabe von Domainnamen, indem sie formularmäßig die UDRP einbeziehen. Zugleich zeigt sich, dass die Positivität des Rechts in der Weltgesellschaft nicht aufgehoben ist.

Man mag einwenden, dass nicht der Vertrag, sondern das Gesetz an den Vertrag bindet.¹²⁴ Doch muss man sich dann die Frage gefallen lassen, warum eigentlich das Gesetz bindet. Der Verweis auf die Verfassung führt nur zu der weiteren Frage nach der Geltungsbegründung der Verfassung. „Darauf antworten dann nur noch feierliche Erklärungen.“¹²⁵ Unter Bedingungen der Globalisierung wird besonders deutlich, dass sich Rechtsgeltung nur paradox begründen lässt. Es erscheint daher naheliegend, auch aus der Perspektive des staatlichen Rechts die „Parallelisierung und Vernetzung von gesetzlicher und vertraglicher Geltungsproduktion“ anzuerkennen.¹²⁶ Einstweilen mag man sich hier zwar noch mit der Anerkennung des transnationalen Vertragsrechts als Produkt delegierter Rechtsetzung im Rahmen von staatlich gewährter Privatautonomie behelfen können.¹²⁷ Damit ist aber die Unterwerfung unter zwingende Regeln eines partikularen Privatrechts verbunden, die weder der globalen Bedeutung noch der öffentlichen Dimension transnationaler Rechtsregimes gerecht werden.¹²⁸ Eine ähnliche Problematik

¹²² Vgl. Niklas Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt/M. 1993, S. 124–164.

¹²³ Vgl. Galf-Peter Callies/Moritz Renner, Between Law and Social Norms, in: Ratio Juris, 22 (2009), S. 260–280.

¹²⁴ Vgl. Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, Stuttgart 1973³, S. 240.

¹²⁵ Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal, 9 (1990), S. 176–220, hier: S. 184.

¹²⁶ N. Luhmann (Anm. 22), S. 324.

¹²⁷ Vgl. Ralf Michaels, The Re-state-ment of Non-State Law, in: Wayne Law Review, 51 (2005), S. 1209–1259.

¹²⁸ Vgl. Moritz Renner, Selbstgeschaffenes Recht der Wirtschaft? Öffentliche Interessen in privaten Rechtsregimes, in: Kritische Justiz, 43 (2010), S. 62–69.

entsteht dann, wenn nationale Verfassungsgerichte die Grenzen des supranationalen Rechts mittels des Zustimmungsgesetzes am partikulären Maßstab einer nationalen Verfassung bestimmen wollen – wie kürzlich etwa das BVerfG im „Lissabon“-Urteil.^{f29}

Legitimität

In der Unterwerfung unter das staatliche Recht liegt auch ein Versuch, eine Antwort auf das zweite normative Anliegen, die Gewährleistung der Legitimität des globalen Rechts, zu finden. Da die neuartigen Rechtsregimes angesichts ihrer relativen Autonomie dem Zugriff staatlicher Gerichte zuweilen entkommen, besteht eine weitere Strategie darin, die bislang erfolgreichste Lösung zur Legitimation positiven Rechts, das aus den bürgerlichen Revolutionen gegen Ende des 18. Jahrhunderts hervorgegangene Konzept der Verfassung, in den globalen Kontext zu übertragen. Im Nationalstaat vermittelt die Verfassung Legitimität gerade durch Legalität. Selbst als höherrangiges Recht positiviert, unterwirft sie den Rechtsetzungsprozess nicht nur einem demokratischen Verfahren, das Beteiligung oder zumindest Repräsentanz aller Betroffenen garantiert, sondern macht ihm auch materielle Vorgaben, freilich allein negativer Art in Gestalt von Grundrechten. Die Konsensfähigkeit des Modells erklärt sich zumal daraus, dass die Richtigkeitsfrage auf diese Weise offen bleibt.^{f30}

Im globalen Kontext hat sich unter der Formel der Konstitutionalisierung bislang jedoch vornehmlich ein deskriptives Verfassungsverständnis verbreitet, das sich auf die allmähliche Herausbildung einzelner Verfassungselemente, insbesondere vorrangiger Grundrechte, in einzelnen Regimes bezieht. Es lässt sich beobachten, dass mittlerweile sogar einige UDRP-Schiedsgerichte, namentlich in sogenannten „BrandnameSucks.com“-Fällen, in denen sich politische Aktivisten die Marken bekannter Unternehmen verbunden mit kritischen Zusätzen als Domainnamen eintragen lassen, das Recht der Meinungsfreiheit zwischen Privaten in Anschlag

^{f29} Vgl. BVerfG, Urteil vom 30. 6. 2009, in: Entscheidungssammlung 123, S. 267–437.

^{f30} Vgl. Dieter Grimm, Der Verfassungsbegriff in historischer Entwicklung, in: ders., Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/M. 2002³, S. 101–155.

bringen.^{f31} Insofern ist bereits die Rede von „globalen Zivilverfassungen“, die sich, dem englischen *common law* nicht unähnlich, „in untergründigen evolutionären Prozessen von langer Dauer“ herausbildeten.^{f32}

Normativ betrachtet, lässt diese Entwicklung vielen aber noch zu wünschen übrig. Ihnen erscheint vor allem das demokratische Verfassungselement jenseits des Staates unterentwickelt. Die Klagen über das Demokratiedefizit der EU und anderer internationaler Organisationen sind mittlerweile Legion. Bei dieser Betrachtung bleibt häufig unberücksichtigt, dass eine identische Reproduktion staatlicher Demokratie Modelle im globalen Kontext weder möglich noch nötig ist. Die Besonderheiten supranationaler Rechtsetzungsprozesse verlangen jedenfalls nach einer Anpassung hergebrachter Demokratievorstellungen.^{f33} In den transnationalen Arrangements, die zwar teilweise öffentliche Belange berühren, Recht aber häufig ohne staatliche Beteiligung im Vertragswege in Geltung setzen, scheint es gar einer grundlegenden Neuformulierung des Verhältnisses von Demokratie und Grundrechten zu bedürfen.^{f34}

Weitgehend Einigkeit herrscht inzwischen zumindest darüber, dass die Errichtung eines demokratischen Weltstaats ebenso unrealistisch ist wie die Abschottung nationaler Demokratie unter dem Schutzmantel staatlicher Souveränität.^{f35} Tatsächlich können selbst die mächtigsten Staaten globale Regulierungsprobleme heute nicht mehr einseitig lösen. Davon abgese-

^{f31} Vgl. World Intellectual Property Organization (WIPO), Arbitration and Mediation Center, Administrative Panel Decision vom 6. 7. 2000, online: www.wipo.int/amc/en/domains/decisions/html/2000/d2000-0190.html (1. 7. 2010).

^{f32} Gunther Teubner, Globale Zivilverfassungen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 63 (2003), S. 1–28, hier: S. 15.

^{f33} Einige Versuche bei James Bohman, Democracy across Borders, Cambridge 2007; Gráinne de Búrca, Developing Democracy Beyond the State, in: Columbia Journal of Transnational Law, 46 (2008), S. 221–278; Andreas Niederberger, Demokratie unter Bedingungen der Weltgesellschaft?, Berlin 2009.

^{f34} Vgl. Lars Viellechner, Können Netzwerke die Demokratie ersetzen?, in: Sigrid Boysen et al. (Hrsg.), Netzwerke, Baden-Baden 2007, S. 36–57.

^{f35} Pointierte Gegenauffassungen in den USA bei Jed Rubenfeld, Unilateralism and Constitutionalism, in: New York University Law Review, 79 (2004), S. 1971–2028; Jeremy A. Rabkin, Law Without Nations?, Princeton 2005.

hen wäre nationale Gesetzgebung mit extraterritorialen Effekten besonders undemokratisch, da sie ausländische Betroffene überhaupt nicht beteiligt. Alles deutet folglich darauf hin, dass die Legitimität des globalen Rechts nur im Zusammenwirken seiner verschiedenen Bestandteile generiert werden kann.

Interlegalität

Dies führt zum dritten Aspekt globaler Normativität: dem Verhältnis der verschiedenen Rechtsordnungen und Rechtsregimes zueinander. Der Rechtspluralismus mündet in einen Zustand der „Interlegalität“,³⁶ in dem „parallele Normsysteme unterschiedlicher Herkunft sich wechselseitig anregen, gegenseitig verbinden, ineinander greifen und durchdringen, ohne zu einheitlichen Super-Ordnungen zu verschmelzen, die ihre Teile absorbieren, sondern in ihrem Nebeneinander als heterarchische Gebilde dauerhaft bestehen“.³⁷ Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, ob und wie im globalen Rechtssystem überhaupt noch normative Kompatibilität erreicht werden kann.

Eine strukturanaloge Frage hatte sich bereits früher für das Verhältnis von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht gestellt. Hier standen sich zunächst zwei Lager unverrückbar gegenüber. Der *Dualismus* ging von zwei eigenständigen und unabhängigen Rechtsordnungen aus, die nach Quellen und Regelungsgegenständen klar voneinander getrennt seien. Der *Monismus* nahm demgegenüber eine einheitliche Rechtsordnung an, entweder mit Primat des staatlichen Rechts oder mit Primat des Völkerrechts. Heute werden alle Auffassungen aber nur noch in gemäßigten Formen vertreten. Sie gestehen gleichermaßen zu, dass Völkerrecht und staatliches Recht in Konflikt treten können, wobei das Völkerrecht zwar von jedem Staat einzuhalten, entgegenstehendes staatliches Recht aber nicht automatisch nichtig sei. Damit werden die Varianten austauschbar.³⁸ Das Rechtssystem leidet

in der Folge aber unter der unaufgelösten Spannung zwischen Geltung und Anwendbarkeit des Rechts: Während die gleichzeitige Geltung von Völkerrecht und staatlichem Recht allseits vorausgesetzt wird, kann deren Anwendbarkeit in den unterschiedlichen Rechtsordnungen jeweils von weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht werden. In Anbetracht der Vielzahl staatlicher Rechtsordnungen entpuppen sich daher auch die gemäßigten Varianten von Monismus und Dualismus als pluralistische Auffassungen.

Der Pluralismus ist freilich eine Meta-Perspektive, denn Normenkonflikte können in Ermangelung einer übergeordneten Rechtsordnung immer nur aus der Sicht einer der beteiligten Rechtsordnungen gelöst werden. Auf dieser Prämisse baut auch das internationale Privatrecht auf, bei dem es sich entgegen seiner irreführenden Bezeichnung um staatliches Recht handelt, das andere staatliche Rechtsordnungen zwar als geltend anerkennt, aber selbst bestimmt, ob sie auf einen Sachverhalt mit Auslandsbezug anzuwenden sind. Es bietet sich daher der Versuch an, die Rechtskollisionen in der Weltgesellschaft mittels eines neuartigen „Kollisionsrechts“ nach diesem Vorbild zu bewältigen.³⁹ Der kollisionsrechtliche Verweis auf eine andere partikuläre Rechtsordnung erschiene dann aber ebenso wenig sachgerecht wie die alleinige Heranziehung der eigenen Rechtsordnung. Vielmehr müssten die verschiedenen Rechtsordnungen die Belange der anderen Rechtsordnungen jeweils intern reflektieren. Die Lösung bestünde dann in der Bildung eines substanziellen Rechts, das Elemente aus allen beteiligten Rechtsordnungen in sich aufnimmt. Auf diese Weise könnte sich in den staatlichen Rechtsordnungen etwa auch ein den Veränderungen angepasstes Verständnis der Horizontalwirkung von Grundrechten entwickeln, das im Fall von Klagen vor nationalen Gerichten einen Schutz gegenüber transnationalen Rechtsregimes gewährleistet.⁴⁰ Damit wäre

³⁶ Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense*, London 2002³, S. 437.

³⁷ Marc Amstutz, *Zwischenwelten*, in: Christian Joerges/Gunther Teubner (Hrsg.), *Rechtsverfassungsrecht*, Baden-Baden 2003, S. 213–237, hier: S. 213.

³⁸ Für den gemäßigten Monismus Hans Kelsen, *Die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 19 (1958), S. 234–248.

³⁹ Christian Joerges, *Kollisionsrecht als verfassungsrechtliche Form*, in: Nicole Deitelhoff/Jens Steffek (Hrsg.), *Was bleibt vom Staat?*, Frankfurt/M. 2009, S. 309–331; Gunther Teubner, *Altera Pars Audiatur: Das Recht in der Kollision anderer Universalitätsansprüche*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie-Beiheft*, 65 (1996), S. 199–220.

⁴⁰ Vgl. Karl-Heinz Ladeur/Lars Vielzechner, *Die transnationale Expansion staatlicher Grundrechte*, in: *Archiv des Völkerrechts*, 48 (2008), S. 42–73.

gewissermaßen deren externe Konstitutionalisierung erreicht.

Eine bedeutende Rolle kommt unter diesen Umständen den Gerichten zu, die Niklas Luhmann auf Grund ihres rechtlichen Entscheidungszwangs seit jeher im Zentrum des Rechtssystems sah.¹⁴¹ Tatsächlich stellen Beobachter fest, dass sich mittlerweile ein „Netzwerk von Gerichten“ formiert habe, das sich einer globalen Herrschaft des Rechts verpflichtet fühle und informale Beziehungen über gegenseitige Beobachtung und persönlichen Austausch pflege.¹⁴² Bereits früher wurde von einer „Funktionsverdoppelung“ staatlicher Gerichte gesprochen, die zugleich als Organe der internationalen Gemeinschaft tätig würden, um die Durchsetzungsschwierigkeiten des Völkerrechts zu überwinden.¹⁴³

Aus der faktischen Zusammenarbeit sind inzwischen sogar einige rechtliche Prinzipien über die Interaktion verschiedener Rechtsordnungen geronnen. Dazu gehören zum einen Subsidiaritätsprinzipien, die in „Solange“-Formeln verschiedenen Zuschnitts zum Ausdruck kommen. Das BVerfG zum Beispiel übt seine Rechtsprechung über die Anwendbarkeit von europäischem Sekundärrecht nicht mehr aus, solange die EU generell einen Grundrechtsschutz gewährleistet, der demjenigen des Grundgesetzes im Wesentlichen gleich zu achten ist.¹⁴⁴ Dieses Motiv hat auch Eingang in die „Bosphorus“-Entscheidung des EGMR zur Kontrolle von Unionsrecht am Maßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention gefunden.¹⁴⁵ Der EuGH hat sich in seiner „Kadi“-Entscheidung zwar einem ähnlichen Kooperationsverhältnis gegenüber den Vereinten Nationen (VN) verweigert, indem er eine Verordnung zur Umsetzung einer Re-

solution des Sicherheitsrats, die Individualsanktionen gegen mutmaßliche Terroristen vorsah, wegen Unvereinbarkeit mit europäischen Grundrechten für nichtig erklärte.¹⁴⁶ Dieser Ansatz mag aber der Tatsache geschuldet sein, dass die VN einen vergleichbaren gerichtlichen Rechtsschutz bislang nicht bieten. Unabhängig davon haben sich zum anderen Rechtspflichten zur gegenseitigen Berücksichtigung gerichtlicher Entscheidungen etabliert. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über Verträge über den Internationalen Warenkauf (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, CISG) etwa bestimmt in Artikel 7 Absatz 1, dass bei seiner Auslegung sein internationaler Charakter und die Notwendigkeit seiner einheitlichen Anwendung zu berücksichtigen sind. Während im Übrigen einige Gerichte die Rechtsprechung anderer Spruchkörper lediglich ergänzend heranziehen, um ihre eigene Argumentation zu stützen, hat das BVerfG aus dem Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes eine verfassungsrechtliche Pflicht staatlicher Gerichte abgeleitet, die Entscheidungen internationaler Gerichte derart zu berücksichtigen, dass sie sich erkennbar mit ihnen auseinandersetzen und gegebenenfalls nachvollziehbar begründen, warum sie ihnen nicht folgen.¹⁴⁷ Insofern erzwingt der Prozess der Globalisierung zwar einen Einbau kognitiver Mechanismen in das Recht, bewirkt aber nicht dessen Rückentwicklung.

Ein normatives Konzept des Rechtspluralismus in diesem Sinne eröffnet einen neuen Weg, um nicht nur die überkommene dualistische Vorstellung staatlicher Souveränität und die unerreichbare monistische Vision weltstaatlicher Universalität zu überwinden, sondern auch die postmoderne Zumutung radikaler Partikularität zu vermeiden. Zwar mag ein derartiger Kompromiss niemanden wirklich zufrieden stellen. Ein aussichtsreicheres Modell für das Recht der Weltgesellschaft ist derzeit aber nicht in Sicht.

¹⁴¹ Vgl. Niklas Luhmann, Die Stellung der Gerichte im Rechtssystem, in: *Rechtstheorie*, 21 (1990), S. 459–473.

¹⁴² Anne-Marie Slaughter, A Global Community of Courts, in: *Harvard International Law Journal*, 44 (2003), S. 191–219.

¹⁴³ Georges Scelle, Le phénomène juridique du doublement fonctionnel, in: Walter Schätzel/Hans-Jürgen Schlochauer (Hrsg.), *Rechtsfragen der internationalen Organisation*, Frankfurt/M. 1956, S. 324–342.

¹⁴⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. 10. 1986, in: *Entscheidungsammlung* 73, S. 339–388.

¹⁴⁵ Vgl. EGMR, Urteil vom 30. 6. 2005, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 59 (2006), S. 197–204.

¹⁴⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 3. 9. 2008, in: *Rechtsprechungssammlung* 2008, S. I-6351–6512.

¹⁴⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. 10. 2004, in: *Entscheidungsammlung* 111, S. 307–332; Beschluss vom 19. 9. 2006, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, 60 (2007), S. 499–504.

Eva Senghaas-Knobloch

Internationale Arbeitsregulierung für ein menschenwürdiges Leben weltweit

Der Ruf nach einer internationalen Regulierung von Arbeit hat die Entwicklung der Industriegesellschaften seit ihrem Entstehen begleitet.

Eva Senghaas-Knobloch

Dr. phil., geb. 1942; Professorin (em.) für Arbeitswissenschaft, Universität Bremen; Senior Researcher im Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec), Enrique-Schmidt-Straße 7, 28359 Bremen. esk@artec.uni-bremen.de

Seit Beginn der Industrialisierung in Europa nach 1750 gerieten traditionelle Wirtschafts- und Sozialordnungen unter den Druck einer Dynamik, in welcher die weniger produktive

Arbeit verdrängt wurde. Durch die neue dramatische Entwicklungsdynamik wurde den Menschen in traditionellen (allermeist bäuerlichen) Wirtschafts- und Lebensweisen oft die materielle Grundlage entzogen, ohne dass ihnen ausreichende Ressourcen für wirtschaftliche Alternativen zur Verfügung standen; und mit dem heraufziehenden Bürgertum wurden traditionelle Herrschafts- und Ordnungsvorstellungen delegitimiert, ohne dass sich für die große Mehrheit der Bevölkerungen die Lebensverhältnisse verbesserten. Damit stellte sich die Problematik ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für Wohlstands- und Wohlfahrtsmehrung: Reicht es aus, der Wirtschaftsdynamik möglichst ungehindert freien Lauf zu lassen oder bedarf es politischer Gestaltungsräume zur ihrer Lenkung? ¹ „Ein internationales Gesetz über die industrielle Arbeit ist die einzig mögliche Lösung des großen Sozialproblems“, urteilte der elsässische Besitzer einer Seidenmanufaktur Daniel Legrand schon 1857 und setzte sich für eine auf sechs Stunden am Tag begrenzte Arbeitszeit für Kinder ein. ² Anlässlich der Weltausstellung von 1900 in Brüssel bildete sich die private Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz und bewirkte 1906 in

Bern die Unterzeichnung erster zwischenstaatlicher Abkommen über Produktionsbedingungen wie das Verbot des hochgiftigen weißen Phosphors bei der Fertigung von Streichhölzern.

Aber erst nach dem Zivilisationsschock des Ersten Weltkriegs kam es im Rahmen des Friedensvertrags von Versailles 1919 zur Gründung der bis heute bestehenden Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). ³ Den gesellschaftlichen Anstößen zu ihrer Gründung entsprechend sah sie für jedes Mitgliedsland eine „dreigliedrige“ Beteiligung von Regierung, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervereinigungen bei allen Beratungs- und Beschlussfassungen vor. In der Präambel zu ihrer Verfassung von 1919, die bis heute gilt, heißt es: „Der Weltfrieden kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden. Nun bestehen aber Arbeitsbedingungen, die für eine große Anzahl von Menschen mit soviel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine Unzufriedenheit entsteht, die den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdet. Eine Verbesserung dieser Bedingungen ist dringend erforderlich.“ ⁴

Das bis heute einzigartig für internationale Organisationen vorgesehene Vertretungsprinzip der Dreigliedrigkeit bringt zum Ausdruck, dass Gerechtigkeit in einer Weltsozialordnung innerhalb und zwischen Staaten auf der Anerkennung gleichberechtigter Interessen beruht, die in Verhandlungen über Arbeits- und Sozialbedingungen einbezogen werden müssen. Bekräftigt und völkerrechtlich weiterentwickelt wurde diese frühe Auffassung noch während des Zweiten Weltkriegs und in den ersten Jahrzehnten danach: „Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen unermüdlich weitergeführt werden“, wird in der

¹ Zur Aktualität der Programmatiken ökonomischer Klassiker vgl. Dieter Senghaas, *Weltordnung in einer zerklüfteten Welt*, Berlin 2010, Kap. 5 (i. E.).

² Zit. nach: Alfred Manes, *Sozialpolitik in den Friedensverträgen und im Völkerbund*, Berlin 1918, S. 6.

³ Bekannt ist die englische Abkürzung ILO, die aber sowohl für die Organisation (International Labour Organization) als auch für deren Stab (International Labour Office) steht.

⁴ Internationales Arbeitsamt, *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation*, Genf 1997, S. 7.

IAO-Erklärung von Philadelphia von 1944 unterstrichen.⁵ Auch werden gemäß der 1945 angenommenen Charta der Vereinten Nationen (VN) laut Artikel 55 die „Verbesserung des Lebensstandards, die Förderung von Vollbeschäftigung und der Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg“ angestrebt. Einschlägige Artikel enthält überdies die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948.⁶ Und die beiden Menschenrechtspakte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) von 1966 formulieren in ihren Präambeln analog, dass das Ideal vom freien Menschen, der frei von Furcht und Not lebt, nur verwirklicht werden könne, wenn Verhältnisse geschaffen würden, in denen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte die gleiche Bedeutung hätten wie bürgerliche und politische Rechte.

Der IAO kommt als VN-Sonderorganisation zentrale Bedeutung zu, wenn es angesichts gravierender Wirtschafts- und Sozialkrisen um die soziale Dimension einer *global governance* geht. Hier wird Arbeitspolitik als Grundlage für jede weiter gehende Sozialpolitik gesetzt, der es neben Regeln auch um Ausgleich durch Umverteilung und Versorgung mit dem Lebensnotwendigen gehen muss.⁷ So wurden in den 91 Jahren des Bestehens der IAO von der Internationalen Arbeitskonferenz (Plenarorgan der IAO) über 188 (ratifikationsbedürftige) Übereinkommen und 199 Empfehlungen angenommen, 76 Übereinkommen wurden im letzten Revisionsprozess als aktuell bestätigt und den heute 183 Mitgliedstaaten zur Ratifikation empfohlen, auf deren völkerrechtlich verbindlicher Basis umfangreiche Aufsichtsverfahren in Gang gesetzt werden.⁸ Zu diesen Verfahren

⁵ Ebd., S. 25.

⁶ So beispielsweise gegen Sklaverei und Leibeigenschaft (Artikel 4), für Versammlung und Vereinigungsfreiheit (Artikel 20) oder für soziale Sicherheit, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 22).

⁷ Vgl. Lutz Leisering, Soziale Globalisierung? Die Entstehung globaler Sozialpolitik, in: APuZ, (2008) 21, S. 21–26.

⁸ Vgl. Eva Senghaas-Knobloch, Zwischen Überzeugen und Erzwingen. Nachhaltiger Druck zur Geltung und Wirksamkeit internationaler Arbeits- und Sozialstandards, in: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?, Bonn 2004, S. 140–159.

gehören neben regelmäßigen Staatenberichten und ihrer Auswertung während der jährlich tagenden Internationalen Arbeitskonferenz auch Beschwerde- und Klageverfahren durch Gewerkschafts- und Regierungsvertreter und den Verwaltungsrat (exekutives Organ der IAO).

Neben den auf Normen bezogenen Aktivitäten ist der IAO-Stab im Bereich der technischen Hilfe und des *capacity building*⁹ tätig und mit der ständigen Weiterführung und Revision der organisatorischen Wissensbasis befasst, bei der es um Analysen und Lageeinschätzung in den verschiedenen sozioökonomischen Kontexten der Welt, auch um Evaluationen eigener Aktivitäten geht.¹⁰ Dies ist auch erforderlich, weil sich seit der Gründung der IAO die von ihr in den Blick genommene Arbeitswelt stark verändert hat. Mit der Dekolonisierung und den neuen Ländermitgliedschaften wuchs die Herausforderung, Arbeit in einem entwicklungspolitischen Zusammenhang zu betrachten; mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und einem neuen Globalisierungsschub rückten erneut Reichweite und Geltung der universell konzipierten, aber flexibel umzusetzenden Arbeits- und Sozialstandards in den Mittelpunkt.

Veränderungen der Arbeitswelt durch Globalisierung

Nach dem zweiten Öl-Schock Ende der 1970er Jahre, durch den in den Industriestaaten Stagflation (Nullwachstum bei steigender Inflation) und ein dramatischer Anstieg von Arbeitslosigkeit ausgelöst wurde, zerbrach der Jahrzehnte währende politische Konsens innerhalb der Industriegesellschaften über Grundprinzipien von Sozialstaatlichkeit. Dominant wurde die Ökonomie

⁹ Vgl. Andrea Liese, „Capacity Building“ als Strategie zur Förderung der Regeleinhaltung. Erfahrungen der IAO bei der Abschaffung von Kinderarbeit, in: Eva Senghaas-Knobloch (Hrsg.), Weltweit geltende Arbeitsstandards trotz Globalisierung, Münster 2005, S. 63–79.

¹⁰ Vgl. Eva Senghaas-Knobloch/Jan Dirks/Andrea Liese, Die Internationale Arbeitsregulierung in Zeiten der Globalisierung. Politisch-organisatorisches Lernen in der Internationalen Arbeitsorganisation, Münster 2003.

einer fälschlicherweise¹¹ „neoliberal“ genannten Schule, die auf rein wirtschaftliche Anreize als Grundlage von Wachstum und Beschäftigung setzt und in jeglicher Regulierung des Arbeitsmarkts tendenziell schädliche Marktverzerrungen sieht. Entsprechend wurden Strategien der Privatisierung, Rücknahme des öffentlichen Beschäftigungssektors, Rückbau von Arbeitsschutz und sozialer Sicherung, Liberalisierung von Handel und Finanzen und eine restriktive Geld- und Steuerpolitik als angemessene Politik propagiert und durchgesetzt. In den verschuldeten Ländern Lateinamerikas, Afrikas und einiger asiatischer Länder wurde in den 1980er Jahren eine solche Politik auch konsequent im Rahmen des Washingtoner Konsenses in Gestalt von (Staatsaktivitäten abbauenden) „Strukturanpassungsplänen“ als Bedingung für die Gewährung von Krediten von Weltwährungsfonds und Weltbank verfolgt. Auch in den EU-Ländern und in der EU-Kommission fanden, wenngleich vielerorts durch tradierte Politikulturen gedämpft, neoliberale Rezepte einer weitgehenden Deregulierung Anklang. Am weitesten wurden die Finanzmärkte dereguliert, mit den inzwischen bekannten Ergebnissen einer Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise. Im Zuge dieser Entwicklung haben fast alle Staaten einen Teil ihrer bis dahin vorhandenen politischen Steuerungsfähigkeit verloren. Sozialstaatliche Vorkehrungen werden seitdem weniger unter dem Gesichtspunkt einer öffentlichen Investition für eine gewünschte Sozialintegration als hinsichtlich eines vermeintlichen Nachteils im globalen Wettbewerb um Privatinvestitionen betrachtet.

Seit den 1970er Jahren investieren multi- und transnational agierende Unternehmen mit Hauptsitz in den Industrieländern (und neuerdings auch in den asiatischen Schwellenländern) nicht nur – wie schon zuvor – weltweit in den Abbau von Rohstoffen und in die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte für den Export;¹² sie errichten auch weltweit Produktionsstätten für industrielle Güter – dies

¹¹ Zu den frühen Neoliberalen bzw. Ordoliberalen, die staatliche Regulierung, nicht aber „Marktaktivitäten“ des Staates für erforderlich hielten vgl. Karen Horn, *Die Soziale Marktwirtschaft*, Frankfurt/M. 2010.

¹² Vgl. Olivier De Schutter, *International Trade in Agriculture and the Right to Food*, Friedrich Ebert Stiftung, *Dialogue on Globalization, Occasional Paper 46*, Genf 2009.

sowohl zur Markterschließung vor Ort (wie in Brasilien oder China) als auch mit dem Ziel der Kostensenkung für die Belieferung des eigenen heimischen Marktes in den Industriegesellschaften (*outsourcing, insourcing*). Dadurch wird der Welthandel zu einem erheblichen Anteil zu einem Austausch von Waren zwischen verschiedenen Standorten von Multis. 1999 machte beispielsweise solcher „Intrafirmenhandel“ ein Drittel des Handels zwischen Japan und den USA aus. Schon ab den 1970er Jahren wuchs der Welthandel prozentual stärker als die Weltproduktion von Gütern, und ab Mitte der 1980er Jahre stiegen auch die grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen auf rasante Weise an – weltweit, aber auf bestimmte Kernregionen konzentriert; schließlich begannen reine Finanztransaktionen die Produktivkapitalbewegungen bei Weitem zu überschreiten.¹³ Die Aktivitäten in Entwicklung, Planung, Produktion und Dienstleistungen großer westlicher Konzerne werden in globalen sogenannten Wertschöpfungsketten dezentralisiert, also – nach Maßgabe von unternehmensstrategischen, letztlich gewinnorientierten Investitionsimperativen – auf Standorte an verschiedenen Orten der Welt ausgelagert, weiterverlagert, zurückverlagert oder auch aufgegeben. Immer mehr Unternehmen investierten zudem offensichtlich einen erheblichen Teil ihrer Gewinne in spekulative Geschäfte. Volkswirtschaftliche Entwicklung im Rahmen einzelner betroffener politischer Gemeinweisen ist bei diesen Entscheidungen nicht im Blick.

Die Folgen dieser strukturell-asyymmetrischen Art von Globalisierung stellen sich in den verschiedenen Regionen und sozioökonomischen Kontexten der Weltwirtschaft verschieden dar. Für nahezu alle gilt aber, dass die Einkommensunterschiede dramatisch anstiegen. Das Auseinanderdriften zeigt sich sowohl zwischen den Staaten als auch innerhalb der Staaten: Die Daten der Weltbank zeigen, dass sich zwischen Anfang der 1960er Jahre und Anfang des neuen Jahrhunderts in 94 Ländern, für die entsprechende Daten vorlagen, die Kluft zwischen dem durchschnitt-

¹³ Vgl. hierzu und zum Folgenden Werner Sengenberger, „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ und die lange Ernüchterung, in: Norbert Altmann/Fritz Böhle (Hrsg.), *Nach dem „kurzen Traum“*. Neue Orientierungen in der Arbeitsforschung, Berlin 2010 (i. E.).

lichen Pro-Kopf-Einkommen der 20 ärmsten Länder im Verhältnis zu dem der 20 reichsten Länder von 1 zu 54 auf 1 zu 121 vergrößerte.¹⁴ Diese drastische Entwicklung von Ungleichheit wird verdeckt, wenn die Verbesserungen in den bevölkerungsreichen neuen Exportländern China und Indien, die wenigstens das Ausmaß der extremen Armut trotz gleichzeitig wachsender innerer Ungleichheit reduzieren konnten, in die globalen Zahlen eingerechnet werden. Diese und einige kleinere Länder wie Südkorea konnten aus der Exportförderung volkswirtschaftlichen Gewinn ziehen, hatten sich aber keineswegs dem Marktöffnungs-diktat gebeugt, sondern ihre Wirtschaftspolitik selbst gezielt staatsinterventionistisch gesteuert – allerdings auf Basis einer Wirtschafts- und Arbeitspolitik, die sich über Rechte bei der Arbeit hinwegsetzt und insbesondere Frauen diskriminiert. In der Folge eines Wettlaufs bei Steuersenkungen, besonders auf Kapitaleinkommen, sanken mit den eingenommenen Steuern auch die staatlichen Ausgaben für Bildung, Gesundheit und andere öffentliche Aufgaben; Infrastrukturen wurden vielfach privatisiert. In Afrika, Osteuropa, Zentralasien, Lateinamerika und Mittelasien stieg der Anteil der Menschen in absoluter Armut. In vielen fortgeschrittenen Industrieländern zeigt sich der Trend für die Einkommens- und Vermögensverteilung während der vergangenen hundert Jahre als Bild einer „offenen Sichel“: Lohnspreizung sowie Reichtums- und Armutsdifferenzierung zu Beginn und zum Ende des 20. Jahrhunderts.

Von besonderer Bedeutung ist die weltweite Zunahme (und nicht wie modelltheoretisch prognostiziert die Abnahme) von informeller Arbeit – jener Form von Beschäftigung, die sich außerhalb von formaler Registrierung und damit verbundenen staatlichen Schutzrechten bewegt – als Folge dieser deregulierten Globalisierungspolitik. In Lateinamerika wird von einer „Delaborisierung“¹⁵ gesprochen: Der Anteil arbeits- und sozialrechtlich geschützter Beschäftigungsverhältnisse sank zugunsten von Kontraktarbeit und Alleinselbständigerarbeit sowie von befristeter

Beschäftigung, Teilzeitarbeit und einem starken Anstieg verschiedener Arbeitsformen in der informellen Ökonomie mit ihren verletzlichen Beschäftigungsformen. In Afrika ist als Folge der Globalisierung vor allem der Druck auf kleinbäuerliche Existenzen, besonders von Frauen, hervorzuheben: Im Gegensatz zum erklärten Freihandelsziel verdrängen subventionierte landwirtschaftliche Produkte aus Industrieländern wie den USA und den EU-Staaten im südlichen Afrika die – nicht selten zuvor mit Entwicklungshilfe aufgebauten – örtlichen Existenzen wie bei der Geflügelhaltung und im Fischfang. Das Weltwirtschaftswachstum in den Jahren vor der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise hat auch vielen der etwa 1,5 Milliarden formal registrierten lohnabhängigen Beschäftigten keinen erhöhten Wohlstand gebracht. In den Ländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stieg die Niedriglohnquote (zwei Drittel des Median) zwischen 1996 und 2006 von 17 auf 18 Prozent. Die Lohnquote (Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt) ist in den vergangenen Jahren in drei Vierteln aller Länder geschrumpft. Die Reallohnzuwächse der Industrieländer betragen zwischen 2001 und 2007 höchstens ein Prozent; in Deutschland waren es 0,5 Prozent.¹⁶ Auch das Arbeitsleben in der EU hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verändert: sowohl was die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse anbelangt, als auch die der Arbeit selbst.¹⁷ Bei den Beschäftigungsverhältnissen ist die Zunahme von unterbezahlten und gering geschützten Dienstleistungen sowie Teilzeitarbeit besonders von Frauen auffällig.

Decent Work Agenda

Dass Arbeitskraft nicht ohne die Person, zu der sie gehört, zu haben ist, also jede Nutzung menschlicher Arbeitskraft auch die Würde des Menschen tangiert, wird seit Kurzem wieder thematisiert. Bis weit in die 1990er Jahre war die IAO im Konzert der internationalen Institutionen eher marginalisiert. Zwar hatten sich die 120 Regierungschefs während des Sozialgipfels von 1995 in Kopenhagen zu

¹⁴ Vgl. Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung, *Eine faire Globalisierung*, Genf 2004, S. 38 ff.

¹⁵ Daniel Martinez, *The World of Work in the Context of Economic Integration and Trade Liberalization. From the Vantage Point of the Americas*, ILO-Policy Integration Department, Paper 145, Genf 2004.

¹⁶ Vgl. ILO, *Global Wage Report 2008/09*, Genf 2008, S. 19 ff.

¹⁷ Vgl. Eva Senghaas-Knobloch, *Wohin driftet die Arbeitswelt?*, Wiesbaden 2008.

den drei großen Zielsetzungen bekannt: soziale Inklusion, Vollbeschäftigung und Armutsreduktion in Verbindung mit grundlegenden Menschenrechten bei der Arbeit. Aber allein die Armutsreduktion ist im Jahr 2000 in die Liste der VN-Millenniumsziele für Entwicklung aufgenommen worden – ohne Bezug auf Probleme von Beschäftigung und Arbeit. Die deutliche Trennung ökonomischer von sozialen Dimensionen in den internationalen Governance-Strukturen hatte sich mit der Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) 1996 noch verstärkt: Regierungen und Arbeitgebervertreter aufstrebender Schwellenländer des Südens sprachen sich gegen jedes Junktim von sozial-normativen Kriterien und Freihandel aus, weil sie darin Wettbewerbsverzerrungen zu ihrem Nachteil sahen. Erst 1998 gelang es der IAO mit der „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ einen anfänglich bescheidenen normativen Grundkonsens für die Welt der Arbeit zustande zu bringen. Da das Arbeitsrecht nicht zum öffentlichen Recht gezählt wird, gab es bis dahin kaum Verbindungen zwischen arbeitsrechtlichen und menschenrechtlichen Diskursen, obwohl schon in der IAO-Erklärung von Philadelphia 1944 eine an Rechten orientierte Sprache gewählt wurde („Arbeit ist keine Ware“).

Bei den von der IAO erklärten grundlegenden Rechten oder Kernarbeitsnormen, die in acht IAO-Übereinkommen völkerrechtlich judifiziert sind, geht es um das Recht auf Vereinigungsfreiheit bzw. kollektive Tarifverhandlungen, die Abschaffung von Zwangsarbeit, die Beseitigung (spezifizierter) Kinderarbeit und das Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (wie nach Geschlecht oder Hautfarbe). Diese grundlegenden Prinzipien und Rechte lassen sich als faire Wettbewerbsregeln für die internationale Wirtschaft legitimieren. In ihrem normativen Sinn sind sie als Ermöglichungsrechte zur Existenzhaltung und -entfaltung zu verstehen.¹⁸ Es sind liberale Grundrechte; im Unterschied zu der Vielzahl von IAO-Regelungsgebieten im Arbeits- und Sozialrecht schaffen sie für sich allerdings noch keinen materiellen Schutz: So garantieren sie weder

¹⁸ Vgl. Martha Nussbaum, Women and Equality. The Capabilities Approach, in: International Labour Review, 138 (1999) 3, S. 217–245.

ausreichenden Lebensunterhalt noch gesunde Arbeitsbedingungen. Zur Förderung der Menschenwürde bei der Arbeit sind sie unabhängig, zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen allein unzureichend. Zu den prioritär zu fördernden Übereinkommen werden daher vom IAO-Stab auch die Übereinkommen über Arbeitsaufsicht, Sozialeinrichtungen, die Festsetzung von Mindestlöhnen und Arbeitnehmervertreter im Betrieb gezählt.

Auf dieser normativen Grundlegung konnte die Decent Work Agenda der IAO von 1999 aufbauen. Ihr Anspruch ist die Inklusion aller arbeitenden Menschen in das Mandat der IAO. Juan Somavía, der erste nicht aus einem klassischen Industrieland kommende Generaldirektor der IAO, formulierte in seiner programmatischen „Agenda für weltweit menschenwürdige Arbeit“ als vorrangiges Ziel, „Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten“. Der IAO müsse es „auch um Erwerbstätige außerhalb des formellen Arbeitsmarktes gehen, um die Arbeitnehmer in unregulierten Verhältnissen, um Selbständige und Heimarbeiter“.¹⁹ Die Decent Work Agenda der IAO benennt vier strategische Grundsätze, die zu Lebensbedingungen beitragen sollen, in denen sich Menschen entwickeln können: *produktive Beschäftigung* (also Arbeit, die über die bloße Existenzhaltung hinaus Bedürfnisse erfüllen kann), *Rechte bei der Arbeit*, *Sozialschutz* in den Lebensphasen, in denen der eigene Unterhalt nicht durch Arbeit gesichert werden kann (Kindheit, Krankheit bzw. Invalidität, Beschäftigungslosigkeit und Alter) und *Sozialdialog* (also das Prinzip, Arbeitende in allen Entscheidungen, die Arbeit betreffen, in einem Verhandlungsprozess mit Arbeitgebern oder auch Regierungen zu beteiligen).

Die IAO steht mit Blick auf alle vier Grundsätze vor der Herausforderung, die strukturellen Unterschiede und Interdependenzen der sozioökonomischen Kontexte (Schwellen-, Entwicklungs-, Industrie- und Transformationsländer) zu beachten, um sowohl ökonomischen Entwicklungsnutzen als auch

¹⁹ Internationales Arbeitsamt, Menschenwürdige Arbeit, Genf 1999, S. 4.

unveräußerliche Rechte zu befördern. Von besonderer Bedeutung ist, wie dem Grundgedanken des klassischen Arbeitsrechts, also der Stärkung der Verhandlungsmacht der schwächeren Seite (Arbeitnehmer), auch im Fall von unregelmäßiger und alleinselbständiger Arbeit Rechnung getragen werden kann. Hier sind gewerkschaftliche und genossenschaftliche Vereinigungen entscheidend, besonders wenn es um die faktische Beachtung von Recht und Gesetz vor Ort geht. In ihren spezifischen Länderprogrammen bemüht sich die IAO auch um die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der informellen Ökonomie. Dazu gehören Konzepte für ein „globales soziales Minimum“^{F20} und die Organisation basaler sozialer Sicherungssysteme, um Kinder sowie kranke, verletzliche und alte Menschen zu schützen.

Die Decent Work Agenda konkretisiert und aktualisiert das Mandat der IAO und ist zugleich eine Managementstrategie, um sowohl ihre vielfältigen eigenen Aktivitäten konsistent aufeinander zu beziehen, als auch um die gebotene Kohärenz der diversen Institutionen und Akteure der Weltwirtschaft zu überprüfen und einzufordern. Dabei geht es vor allem um die Respektierung und Umsetzung geltender internationaler Normen, wobei die Kernarbeitsnormen hervorgehoben werden. Die Agenda bringt die Unstimmigkeiten (Inkohärenz) in den gegenwärtigen internationalen Regelungs- und Steuerungsmaßnahmen zum Vorschein, etwa wenn eine Regierung im Rahmen von Weltbank, Internationalem Währungsfonds, WTO und EU eine andere Politik als innerhalb der IAO vertritt. Erst 2005 sind Beschäftigungsförderung und *decent work* in die Liste der VN-Millenniumsziele aufgenommen worden; 2006 wurde das Konzept vom VN-Wirtschafts- und Sozialrat bestätigt. Zur gleichen Zeit hat auch die EU diese Zielsetzung in ihre Programmatik eingefügt. Die Decent Work Agenda hat es also ansatzweise vermocht, die klassische Zielsetzung der IAO wieder auf die internationale Tagesordnung zu setzen: eine gerechte Entwicklung für alle, auf der Grundlage einer fairen Globalisierung. Schon 1969 hatte die IAO mit ihrem „Weltbeschäftigungsprogramm“ Aufgaben der ländlichen Entwicklung in den Blick genommen. Dreißig Jahre

^{F20} ILO, Decent Work and the Informal Economy, Genf 2002.

danach begann sie damit, durch eine Priorisierung bestimmter Normen und durch Maßnahmen des *capacity building* in Ländern des Südens die Anerkennung und Umsetzung ihrer aktuellen Normen zu befördern. Als besonders erfolgreich gilt dabei das Internationale Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit, wenngleich das Ziel der Überwindung von Kinderarbeit in der Welt – selbst, was ihre schlimmsten und gefährlichsten Formen anbelangt – noch in weiter Ferne ist und sich durch die derzeitige Krise noch weiter entfernt hat.

Bedeutung von Institutionen

Weltweite Probleme wie Kinderarbeit, Zwangsarbeit, rechtlich ungeschützte informelle Arbeit sind politisch zu bearbeiten. Seit den staatlichen Rettungsschirmen für Banken im Jahr 2008 gibt es eine veränderte Diskussionslage über die Notwendigkeiten staatlicher Handlungsfähigkeit. Schon im Bericht über den Einfluss der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung von 2007 ist die dringende Notwendigkeit eines *policy space* unterstrichen worden.^{F21} Dort und an vielen anderen Stellen ist immer wieder die Problematik mangelnder Kohärenz in nationalen und internationalen Entscheidungen benannt worden. Diese liegt insbesondere darin, dass die Missachtung sogar der grundlegenden Rechte bei der Arbeit (Vereinigungsfreiheit, Verbot der Kinderarbeit, Diskriminierung und Zwangsarbeit) teils ignoriert, teils sogar gefördert wird, wenn es um Konditionen für Kredite von Seiten der internationalen Finanzinstitutionen geht. Erst in jüngster Zeit gibt es verstärkte Koordinierungsansätze zwischen den internationalen Institutionen.^{F22} 2008 bestätigten die Mitglieder der IAO die integrale Einheit ihrer strategischen Zielsetzungen in Gestalt ihrer „Declaration on Full and Productive Employment and Decent Work“. Auch die allgemeine Unterstützung eines von

^{F21} Vgl. Hamish Jenkins/Eddy Lee/Gerry Rodgers, The Quest for a Fair Globalization three Years on, Genf 2007, S. 29f.

^{F22} Vgl. Wolfgang Hein, „Globale Sozialpolitik statt Entwicklungshilfe“. Menschenrechte, globale Zivilgesellschaft und die Kontrolle von „Risiken aus dem Süden“, in: Hartwig Hummel/Sebastian Loges (Hrsg.), Gestaltungen der Globalisierung, Opladen 2009, S. 37–158.

der IAO lancierten (auf dieser Erklärung aufbauenden) Globalen Beschäftigungspakts angesichts der Weltwirtschaftskrise im Sommer 2009 zeigt eine neue Aufgeschlossenheit für die IAO-Ziele – ohne dass damit schon ausgemacht ist, dass es tatsächlich zu einer neuen Politik in und zwischen den Staaten kommen wird.

Von entscheidender Bedeutung ist, dass seit der Liberalisierung des Kapitaltransfers mit den multi- und transnational operierenden Unternehmen neue Akteure von beispielloser Gestaltungsmacht entstanden sind, die außerhalb der in der IAO vertretenen Mitgliedsgruppen operieren. Zur Einbindung dieser neuen Akteursgruppe, die das Weltwirtschaftsgeschehen prägt, wurden schon 1976 durch die OECD-Leitlinien und 1977 durch die IAO-Grundsätze und eigene Berichtsverfahren geschaffen. Die Kernarbeitsnormen wurden Anfang des neuen Jahrhunderts in beide Regelwerke ausdrücklich aufgenommen. Angesichts der immer größer gewordenen Handlungsmacht und der ausbleibenden Erfolge dieser Instrumente, die auf staatlichen Verpflichtungen zur Einwirkung auf die multinationalen Unternehmen beruhen, entstand 1999 mit dem Global Compact der VN ein freiwilliges Selbstverpflichtungssystem für Unternehmen. Seine Wirkungsweise soll auf dem marktbezogenen Anreiz beruhen, den guten Ruf eines Unternehmens durch Bindung an zehn Prinzipien, darunter die in den IAO-Kernarbeitsnormen formulierten Standards, zu befördern. Auswertungen²³ zeigen allerdings, dass die Aktivitäten sogenannter gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung (*corporate social responsibility*), in deren Kontext sich eine unübersichtliche Vielfalt privater Verhaltenskodizes, Zertifikate und Gütesiegel oft ohne expliziten und engen Bezug auf die international anerkannten IAO-Normen entwickelt hat, wegen mangelnder Mechanismen mit Blick auf Beschwerden, Sanktionen oder Wiedergutmachung im Falle der Übertretung meist wirkungslos bleiben. Eine soziale Rechenschaftspflicht ist daher unabdingbar; Marktmechanismen reichen nicht. Zudem kann eine anwaltschaftliche Vertre-

²³ Vgl. Brigitte Hamm/Hannes Koch, Soziale und ökologische Verantwortung. Zur Umsetzung des Global Compact in deutschen Mitgliedsunternehmen, Frankfurt/M. 2010.

tung durch Nichtregierungsorganisationen zwar entrechteten Menschengruppen helfen, nicht aber deren eigene kollektive Stimme in selbstbestimmten Vereinigungen ersetzen. Es ist daher äußerst bedenklich, dass von allen Kernarbeitsnormen gerade die beiden Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit und zu kollektiven Tarifverhandlungen die geringsten Ratifizierungen aufweisen, und dass bei jüngeren Rechtsprechungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine Relativierung der Grundrechte zugunsten wirtschaftlicher Grundfreiheiten vorgenommen wurde.²⁴ Hilfreich erweisen sich demgegenüber die Rahmenübereinkommen²⁵ globaler Gewerkschaften mit transnationalen Unternehmen. Aber ihre Anzahl von etwa 60 ist bei etwa 60 000 „Multis“ äußerst gering.

Die westlichen Industrieländer machen heute die Erfahrung, dass die Folgen ihrer Politik des Freihandels ohne Respekt für grundlegende Rechte bei der Arbeit und der deregulierten Finanzmärkte auf sie selbst zurückfallen: in Gestalt von Wohlstands- und Wohlfahrtsverlusten, ungesteuerter Migration aus verelendeten Regionen der Welt sowie damit zusammengehender mangelhafter Durchsetzung auch nationalen Arbeitsrechts. Nachdem über Jahrzehnte die IAO-Normen von vielen Regierungen ihrer Mitgliedsländer vernachlässigt wurden, wird in der gegenwärtigen Krise wieder eine Verbindung zwischen der sozialen und der ökonomischen Dimension gesellschaftlicher Entwicklung hergestellt – auch indem die ökonomischen Kosten einer Vernachlässigung sozialer Dimensionen in den Gemeinwesen berechnet werden. Kostenkalkulation kann allerdings den politischen Willen zur Anerkennung weltweit geltender grundlegender Arbeits- und Sozialnormen nicht ersetzen. Diesen zu befördern, ist Aufgabe bürgerschaftlichen Engagements.

²⁴ Vgl. Andreas Fischer-Lescano/Florian Rödl/Christoph Schmid (Hrsg.), Europäische Gesellschaftsverfassung. Zur Konstitutionalisierung sozialer Demokratie in Europa, Baden-Baden 2009.

²⁵ Vgl. Torsten Müller/Hans-Wolfgang Platzer/Stefan Rüb, Internationale Rahmenvereinbarungen – Chancen und Grenzen eines neuen Instruments globaler Gewerkschaftspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Globale Gewerkschaftspolitik, Kurzbericht 8, 2008.

Souveränität wiedergewinnen: Suche nach den Grundelementen eines neuen Multilateralismus

Immer häufiger fühlen sich Politiker gejagt und gehetzt – von Finanzmärkten, Erderwärmung, ansteckenden Krankheiten,

Inge Kaul

Dr. rer. soc.; beigeordnete Professorin an der Hertie School of Governance in Berlin; ehemalige Leiterin des Büros für Entwicklungsstudien beim Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP).
contact@ingekaul.net

Drogenhandel, Terrorismus und anderen Problemen. Es bleibt kaum noch Zeit für eine proaktive Gestaltung der Politik. Krisenmanagement bestimmt weitgehend das politische Geschehen. Woher kommt dieses politische Tau-

meln von Krise zu Krise? Wie die folgenden Ausführungen zeigen, ist die Vermutung, dass sich die Natur der politischen Herausforderungen gewandelt hat und deshalb konventionelle Politikansätze und Instrumente nicht mehr greifen, in der Tat zutreffend: Die Anpassung der Politik an die heutigen Realitäten, insbesondere an die wachsende Bedeutung globaler, grenzüberschreitender Probleme, hat bislang nur zum Teil stattgefunden. Aber erste Ansätze eines neuen Multilateralismus lassen sich erkennen. Dessen Kernstück wird eine neue Rolle des Staates sein: Staaten werden sich mehr und mehr als Vermittler zwischen nationalen und internationalen Politikerwartungen positionieren und so politische Gestaltungskraft wiedergewinnen, um Globalisierung und Souveränität besser miteinander vereinbaren zu können.

Globale öffentliche Güter

Ein grundlegend neuer Aspekt der gegenwärtigen Zeit ist die zunehmende Durchlässigkeit der nationalen Grenzen und die damit

verbundene wachsende Bedeutung von globalen öffentlichen Gütern.¹ Die Durchlässigkeit nationaler Grenzen basiert auf einer von der Politik geförderten „Verglobalisierung“ von zuvor eher nationalen öffentlichen Gütern wie etwa den Handels- und Investitionsregimen. Nationale Handelsschranken wurden abgebaut und Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen weltweit vereinheitlicht. Ähnliche Tendenzen hat es im Kapitalbereich gegeben. Auch technische Normen und Standards sind harmonisiert worden, um Infrastruktursysteme besser integrieren zu können. All das hat die Globalisierung von Märkten und das Wachstum grenzüberschreitender ökonomischer Aktivitäten befördert. Die Motivation vieler Staaten, insbesondere der Industrienationen, für die „Verglobalisierung“ von öffentlichen Gütern speiste sich aus ihrem Interesse, neue globale Möglichkeiten zu erschließen, vornehmlich mit Blick auf die internationalen Handels- und Finanzmärkte.

Allerdings hatten diese Veränderungen auch unbeabsichtigte Folgen, die sich nun leichter und schneller in der Welt verbreiten konnten – wie etwa ansteckende Krankheiten, „toxische“ Stoffe und Finanzprodukte, Kriminalität und Gewalt. Diese *spill-over*- oder externen Effekte, die in zunehmendem Maße von außen in ein Land wirken können, haben zu einer „Verglobalisierung“ weiterer öffentlicher Güter geführt: Das Gesundheitswesen, Recht und Ordnung, Finanz- und Wirtschaftsstabilität oder Umweltbedingungen hängen heute immer mehr nicht nur von der nationalen Politik eines Landes ab, sondern auch von der Politik anderer Staaten.

¹ „Öffentliche Güter werden am besten in der Gegenüberstellung zu privaten Gütern verständlich. Der Gebrauch privater Güter kann ausschließlich und ausschließlich gestaltet werden. Private Güter sind mit eindeutigen Eigentumsrechten versehen. Und es ist ihren Besitzern überlassen, über ihren Gebrauch zu bestimmen – oder über ihren Verbrauch, ihren Verleih oder den Handel mit ihnen. Öffentliche Güter dagegen sind Güter im öffentlichen Bereich, sie sind allen zum Gebrauch verfügbar und haben so potenziell Einfluss auf alle Menschen. Globale öffentliche Güter sind öffentliche Güter mit Nutzen – oder Kosten, wie im Fall öffentlicher ‚Übel‘ wie Kriminalität und Gewalt –, die sich über Länder und Regionen, über reiche und arme Bevölkerungsgruppen und sogar über Generationen erstreckt.“ So in: Inge Kaul et al. (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, New York 2003, S. 10.

Globale öffentliche Güter implizieren *Konsuminterdependenz*. Aber sie implizieren auch *Politikinterdependenz*: Sollten sich die Menschen in einem Land, beispielsweise in Deutschland, für eine dezidierte Reduktion von Treibhausgasen aussprechen, um der Erderwärmung entgegenzuwirken, dann könnten sie dieses Ziel nur erreichen, wenn alle anderen Staaten, vornehmlich die Hauptemittenten, sich ebenfalls zu einer solchen Reduktion der Gase verpflichten würden. Ähnliches gilt für viele andere globale Herausforderungen wie die Sicherheit der internationalen Zivilluftfahrt oder den internationalen Bankensektor: So ist es nur von begrenztem Nutzen, Bankenrisiken in lediglich einigen wenigen Ländern zu kontrollieren und nicht in allen relevanten Märkten, da beispielsweise ein Verbot von Leerverkäufen in einem Land zu einem Anstieg von Leerverkäufen in einem anderen Land führen kann.

Globale öffentliche Güter verlangen oft nach einem *multilateralen Politikansatz*, oder anders formuliert, einer Harmonisierung nationaler Politikmaßnahmen. Dies bedarf internationaler Abkommen, welche den nationalen Interessen der einzelnen Staaten gerecht werden. Da die „Institution Staat“ auf internationaler Ebene kein vollwertiges Äquivalent besitzt, muss sich internationale Kooperation weitgehend auf freiwilliger Basis vollziehen und dementsprechend auch die Interessen aller betroffenen Staaten berücksichtigen. Kooperation muss aus Sicht der jeweiligen Nationalstaaten Sinn ergeben und sich lohnen. Aber an eben dieser Einsicht – dass internationale Kooperation Sinn ergibt und mittlerweile unumgänglich ist – hapert es eben oft noch.

Bisherige Politikantwort: Wandel unter dem Druck von Krisen

Die Tatsache, dass viele Probleme und Herausforderungen heute globaler Art sind und mithin nach effektiver multilateraler Kooperation verlangen, ist nicht unbemerkt geblieben. Selbst Vertreter der stärksten Weltmacht USA, wie Präsident Barack Obama, erkennen dieses Faktum der Politikinterdependenz an. Die Suche nach neuen Politikansätzen hat begonnen. Doch sie wird oft nur dann vorangetrieben, wenn sich eine akute Krisensituation ergibt, und sie wird rasch wieder vergessen,

wenn die Kriseneffekte verebben – oder die nächste Krise ins politische und mediale Rampenlicht tritt.

Da die meisten multilateralen Entscheidungen auch weiterhin unverbindlicher Art sind, gibt es etliche multilaterale Stellungnahmen zu den globalen Zielen, welche die internationale Gemeinschaft gerne erreichen würde – Frieden, Sicherheit, Nachhaltigkeit, Halbierung der globalen Armut bis 2015 und vieles anderes. Aber die Umsetzung solcher Zielvorstellungen vollzieht sich nur zögernd. Nur ein Bruchteil der Ressourcen, die national und international zur Verfügung stehen müssten, wird tatsächlich bereitgestellt. Die Gelder für Entwicklungszusammenarbeit haben nicht einmal die Hälfte des angekün- digten Niveaus von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes der Geberländer erreicht und werden dies aufgrund der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise wohl auch nicht sehr bald tun. Das Auseinanderklaffen von multilateralen Politikzielen und tatsächlichem Handeln hat sich auch auf der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende 2009 gezeigt. Aber solche Diskrepanzen tauchen nicht nur auf, wenn es um finanzielle Aspekte der internationalen Zusammenarbeit geht, sondern auch bei der Übernahme politischer Kosten, die sich zum Beispiel bei der Bekämpfung von Korruption, der Limitierung von Treibhausgasen oder der Erhebung einer Finanztransaktionssteuer ergeben könnten.

Der Grund dafür ist ein Verhalten, das in der Ökonomie als „Trittbrettfahren“ bezeichnet wird und häufig im Zusammenhang mit öffentlichen Gütern zu beobachten ist: Weil öffentliche Güter eben für alle da sind, neigen private Akteure dazu, anderen bei der Bereitstellung dieser Güter den Vortritt zu lassen, sprich, ihnen die Bezahlung zu überlassen, wohl wissend, dass, wenn das Gut zur Verfügung steht, es auch für sie da ist – kostenlos. Staaten verhalten sich wie Privatakteure: Auch sie unterliegen nur allzu oft, wie die heutige zunehmende Krisenhäufigkeit zeigt, der Versuchung des Trittbrettfahrens, des *easy riding*. Dabei spielen freilich auch andere Faktoren eine Rolle: Manche Staaten werden nicht die notwendigen Mittel oder Kapazitäten zur Bereitstellung des öffentlichen Gutes haben; in anderen Fällen kann mangelndes gegenseitiges Vertrauen dafür verantwortlich sein, dass alle warten, bis der jeweils an-

dere den ersten Schritt zur Finanzierung des Gutes macht. Ein weiterer wichtiger Faktor ist, dass, statt ökonomisch zu denken, die Industrieländer oftmals aus rein machtpolitischen Erwägungen heraus handeln. Doch die heutige Konsum- und Politikinterdependenz der Staaten verlangt nach politisch-ökonomischen Überlegungen: Probleme müssen gelöst werden, wenn sie nicht eine (potenzielle) Gefahr für alle darstellen sollen; dies bedarf effektiver internationaler Kooperation und eines *Win-win*-Denkens, also der Einbeziehung von Fairness in die eigenen Kosten-Nutzen-Kalkulationen.

Unter dem Druck akuter Krisen haben Staaten aber dennoch begonnen, ihr Verhalten zu ändern. Gegenseitige Aufforderungen, *Spill-over*-Effekte besser zu managen, werden immer lauter und in immer mehr Politikbereichen entschiedener. Staaten verlangen voneinander, mehr zu tun, um den Klimawandel einzudämmen, um ansteckende Krankheiten wie die H1N1-Grippe zu kontrollieren oder um ihren Beitrag zur Finanzmarktstabilität zu leisten. In diesen und anderen globalen Politikfeldern wird auch nach neuen Politikansätzen gesucht. Man denke nur an die Initiativen zur Entwicklung von CO₂-Märkten oder an die diversen Instrumente, die im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise debattiert werden – etwa bessere Bankenregulierung und -aufsicht, Erhebung einer Bankenabgabe, Besteuerung von Bonuszahlungen und die Finanztransaktionssteuer.

In einzelnen Bereichen wie dem multilateralen Handel haben internationale Organisationen (so beispielsweise die Welthandelsorganisation) außerdem größere Befugnisse erhalten, Staaten durch die Verhängung von Sanktionen zur Umsetzung globaler Normen zu „zwingen“. Auch die Überwachung und Beobachtung von Staatsverhalten ist intensiviert worden. Man denke nur an die vielen Indikatoren und Indizes zu *good governance*, welche von multilateralen Organisationen, der Zivilgesellschaft oder auch privaten Unternehmen veröffentlicht werden und in nicht unbedeutendem Maße die internationale Wahrnehmung eines Staates beeinflussen – einschließlich seiner Anziehungskraft für ausländische Investoren oder der Beurteilung seiner Kreditfähigkeit. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass Staaten

oft auf die internationalen Erwartungen reagieren und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Sie agieren heute immer häufiger mit dem Selbstverständnis eines *Vermittlerstaates*. Das heißt, sie insistieren nicht unbedingt auf absoluter Politikouveränität, sondern sind mehr und mehr bereit, zwischen nationalen Politikpräferenzen und externen Politikanforderungen zu vermitteln und es beiden Seiten – den Wählern zu Hause und den internationalen „Partnern“ (wie anderen, mächtigeren Staaten oder auch beispielsweise Ratingagenturen) – recht zu machen.

Nur hat sich auch dieser Wandel bislang zumeist ad hoc vollzogen, als Antwort auf eine akute Krise. Vielen Politikern und auch Wählern wird dieser Rollenwandel des Staates bislang kaum bewusst geworden sein. Mithin üben Staaten die neue Vermittlerrolle oft auch nur halbherzig und zögernd aus. Dies kommt vor allem dann vor, wenn Anpassungs- oder Abwehrmaßnahmen hohe nationale Kosten nach sich ziehen würden. Auch die konventionell mächtigeren Staaten tun sich in solchen Fällen schwer, wie ihr gegenwärtiges Verhalten im Klima- und Finanzbereich nur allzu deutlich zeigt – obwohl rechtzeitige und entschiedene Korrekturmaßnahmen ihnen oft großen Gewinn bringen würden, selbst wenn sie auch noch anderen Ländern finanzielle Anreize bieten müssten, um eben alle „ins Boot“ zu holen.

Viele der Güter, die Gegenstand internationaler Verhandlungen sind, und die wir als Krisen erfahren, sind globale öffentliche Güter dieser Art, deren Bereitstellung den reichen Ländern Kosten verursacht. Güter, die entweder allen Nutzen bringen (wie etwa die internationalen Kommunikations- und Transportsysteme) oder die von besonderem Interesse für die Industrienationen sind (wie etwa viele Aspekte des multilateralen Handelsregimes) stehen zumeist in vollem Umfang zur Verfügung – selbst wenn sie den weniger entwickelten Ländern Kosten verursachen. Allerdings hat sich gezeigt, dass die erzwungene Anpassung der schwächeren Staaten an politische Vorgaben der Industrienationen, einflussreicher Firmen oder Organisationen der Zivilgesellschaft staatliches Verhalten oft nicht nachhaltig verändern und auch zu mangelnder Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern führen kann. Man erinnere sich nur an die vielen Proteste ge-

gen diverse Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen, die den Entwicklungsländern oft von internationalen Organisationen und Organisationen der bilateralen Hilfe abverlangt worden sind.

Obwohl somit die Anpassung an die Folgen der Globalisierung bislang nur unzureichend ist, verändern sich nationale und internationale Politikprozesse, um auf globale Herausforderungen – neue Möglichkeiten und neue Zwänge – reagieren zu können. Wie gesagt, erste Ansätze eines neuen Multilateralismus sind erkennbar. Die Frage ist, welche Veränderungsnotwendigkeiten sie andeuten: In welche Richtung müsste sich multilaterale Kooperation bewegen, um die Welt aus der Krisenspirale zu befreien, in der sie sich gegenwärtig zu verfangen droht?

Globalisierung und Souveränität vereinbaren

Die bisherigen Politikantworten verdeutlichen, dass globale Herausforderungen nicht unbedingt zu einer De-Nationalisierung der Politik führen. In allererster Linie verlangen sie nach einer neuen Rolle des Staates. Sie sollte, wie die folgenden Punkte verdeutlichen, die Grundlage zukünftiger Politikinnovation sein. Maßnahmen auf internationaler Ebene wären komplementärer Natur.

Vom Staat eine Vermittlerrolle erwarten: Ein erster fundamentaler Schritt wäre, die bereits stattgefundenen Veränderung der Rolle des Staates genauer zu analysieren. Zu klären ist, ob und inwieweit Staaten in der Tat schon die erwähnte Rolle eines Vermittlers zwischen externen und internen Politikanforderungen spielen, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, etwa für die nationale Demokratie, und wie eine solche Vermittlerrolle des Staates weiter gestärkt werden könnte.

Eine Verringerung der Krisenhaftigkeit der gegenwärtigen Welt ist nicht ohne einen Wandel des konventionellen „Westfälischen Staates“ hin zum Vermittlerstaat denkbar. Auf lokaler Ebene haben wir gelernt, dass die Rücksicht auf die Freiheiten anderer unsere eigenen Freiheiten nicht notwendigerweise limitiert, sondern oft sogar erweitert. Wenn wir selbst Normen der Rücksichtnahme auf andere akzeptieren, dann erhöhen sich auch

unsere Chancen, rücksichtsvolles Verhalten von anderen erwarten zu können. Souveränität kann als eine besondere Form von Freiheit gesehen werden: Respekt für die Souveränität anderer Staaten stärkt globale Normen wie die der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates. Nationale Souveränität wird heute in zunehmendem Maße nicht nur durch militärische Interventionen verletzt. Weit häufiger sind Attacken, die von Krankheitsregern ausgehen oder ihren Ursprung in Luftverschmutzung, spekulativem Finanzgebaren und anderen Aktivitäten haben, die globale *Spill-over*-Effekte produzieren können. Wenn alle Staaten mehr tun würden, um solche Effekte zu reduzieren, gäbe es weniger globale Probleme.

Das genau macht Politikinterdependenz zu einer neuen Herausforderung: Sie konfrontiert die Welt mit der Tatsache, dass eine Öffnung der Grenzen nur dann mit Souveränität zu vereinbaren ist, wenn Staaten aufeinander Rücksicht nehmen. Mangelnde Rücksichtnahme könnte dazu führen, dass es letzten Endes allen Ländern schlechter geht – alle Staaten in zunehmendem Maße von Pandemien, Naturkatastrophen, Finanz- und Wirtschaftskrisen, Energieunsicherheit, Landknappheit und letztlich auch Konflikten und Krieg heimgesucht werden. Multilateralismus, der in die heutige Politiklandschaft passt, muss auf nationaler Ebene damit anfangen, die Rolle des Staates neu zu definieren. Diese Neudefinition muss von den Staaten verlangen, dass sie die Welt als Ganzes betrachten und die Rechte anderer Staaten mitberücksichtigen, wenn sie nationale Politik betreiben.

Ein Konzept von verantwortungsvoller Souveränität entwickeln: Wie erwähnt, haben die Staaten damit begonnen, sich gegenseitig zur Internalisierung externer Effekte zu ermahnen. Auch die im Rahmen der Vereinten Nationen aufgekommene Debatte über eine *responsibility to protect* geht in diese Richtung. Diese Norm besagt, dass die internationale Gemeinschaft verpflichtet ist zu intervenieren, wenn Staaten nicht ihrer Pflicht nachkommen, das Überleben ihrer Bürgerinnen und Bürger zu sichern.

Aber Staaten haben Pflichten nach innen und nach außen. Denn eine Vernachlässigung von Problemen wie Klimawandel kann

in Zukunft auch vielen Menschen weltweit das Leben kosten. Deshalb wäre es wichtig, international Konsens darüber herzustellen, welchen internen und externen Pflichten Staaten unbedingt nachkommen sollten und was die internationale Gemeinschaft tun könnte, um Staaten bei der Erfüllung solcher Pflichten zu unterstützen, beziehungsweise wie nachlässige Nichtachtung zu sanktionieren wäre.

Zielvorstellungen und Problemlösungen disaggregieren: Heute wird die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter oft auf einem stark aggregierten Niveau diskutiert. Man verhandelt über Klimawandel, Finanzstabilität oder Armutsbekämpfung. Das sind höchst komplexe Phänomene, die sich aus vielen und oft recht unterschiedlichen Bausteinen zusammensetzen, welche auf nationaler oder internationaler Ebene erbracht werden müssen und verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteursgruppen involvieren. Aber nur selten gibt es genaue Vorstellungen darüber, welcher Akteur welche Aufgabe und Verpflichtungen hat. Und mithin ist auch die Verantwortung für das Erreichen bestimmter Ziele kaum festzulegen und schon gar nicht einzufordern.

Aber auch in dieser Hinsicht beginnen sich Politikprozesse zu verändern. Die Zahl von internationalen Kooperationsmechanismen, die sich auf ein wohl definiertes Problem – etwa die Erforschung eines neuen Impfstoffes gegen tropische Krankheiten – konzentrieren, hat in jüngster Zeit rapide zugenommen. Das hat mehrere Gründe wie etwa die stärkere Einbindung von privaten Akteuren in multilaterale Zusammenarbeit. Aber wichtig ist vor allem, dass es das Herunterbrechen komplexer Probleme in ihre diversen Bestandteile leichter macht, zu erkennen, wer unter welchen Voraussetzungen bereit und in der Lage wäre, einen Beitrag zu leisten und ob der Beitrag – zum Beispiel eine Reduktion von CO₂-Emissionen – auch wirklich erbracht wurde. *Single-issue*-Verhandlungen und -Mechanismen tragen zu dieser Klarheit bei. Deshalb gilt es, sie für eine Politik der kleinen, aber konkreten Schritte in Richtung einer größeren globalen Zielvorstellung zu nutzen.

Einen erweiterten G20-Ansatz erproben: Überlegungen, welche zur Ausbreitung von *Single-issue*-Mechanismen führten, gaben

auch den Anstoß für die Gründung der „Gruppe der 20“ (G20), die sich auf Minister Ebene trifft und mit der globalen Finanzstabilität befasst. Die Hauptidee war *leadership*: Komplexität managen, alle Aspekte im Auge behalten, das gegenseitige Vertrauen unter den Staaten, die am meisten zur Bewältigung wichtiger globaler Probleme beizutragen haben, stärken und so sicherstellen, dass Zielvorstellungen auch in Taten, in verändernde Politik, umgesetzt werden. Die gegenwärtige Finanzkrise hat zu einer Aufwertung der G20 geführt. Sie trifft sich jetzt auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs, zu Gipfeln wie dem in Toronto im Juni 2010. Aber es wird auch zunehmend deutlich, dass Staats- und Regierungschefs sich nicht nur auf ein Thema konzentrieren können und wollen. Mithin soll auf dem nächsten Gipfeltreffen im November 2010 in Südkorea die Agenda erweitert werden – um Themen wie globale Gesundheit und Armutsbekämpfung. Aber die Ausweitung der Agenda birgt auch Risiken: Zwar werden viele Themen angesprochen, es bleibt aber kaum Zeit für detaillierte Diskussionen und konkretes Verhandeln.

Mithin wäre es interessant zu testen, ob Probleme effektiver zu lösen wären, wenn es eine eigene „GX“ für jede der vordringlichsten globalen Fragen gäbe und diese Gruppen sich auf Ministerebene treffen würden. Sie könnten unter anderem ein Auge darauf haben, ob alle notwendigen *Single-issue*-Initiativen tatsächlich umgesetzt werden und sich letztlich zu dem gewünschten globalen öffentlichen Gut zusammenfügen. Die G20 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs könnte sich dann mit der Welt als Ganzes befassen und darauf achten, dass alle Krisen notwendige Beachtung und Lösungen finden. Allerdings könnten die G20 auf höchster Ebene und die „thematischen Gs“ diese Funktionen nur erfüllen, wenn sie weltweit als legitim angesehen würden. Dafür müsste neu überdacht werden, wie allen Betroffenen und Interessierten eine effektive Stimme verliehen werden könnte.

Die internationale und nationale Institutionenlandschaft durchforsten: Der „G“-Ansatz ist vorläufig noch als ein Experiment anzusehen. Deshalb wäre es verfrüht, ihn bereits jetzt mit konventionellen multilateralen Organisationen wie den Vereinten Nationen zu verbinden. Das gilt übrigens auch für die

Beziehung zwischen den *Single-issue*-Mechanismen und den konventionellen Organisationen wie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) oder auch der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO). Längerfristig wird sich jedoch die Frage nach ihrer institutionellen Verankerung stellen. Um sie beantworten zu können, wäre es wichtig, zunächst die neue Rolle des Staates und die anderen damit verbundenen Politikinnovationen zu erkunden. Denn Staaten wenden sich zumeist an internationale Organisationen, weil sie von ihnen einen bestimmten Service erwarten, den sie alleine nicht erbringen können, zumindest nicht auf effiziente und effektive Art und Weise. Im Augenblick wissen wir noch zu wenig darüber, welche multilateralen Organisationen wir in Zukunft brauchen werden und was genau von ihnen zu erwarten sein wird. Es muss sich auch erst noch genauer zeigen, inwieweit Multilateralismus weiterhin formal organisiert, das heißt auf Institutionen bezogen ablaufen oder sich eher in flexiblerer Art vollziehen wird, etwa in der Form der Sechs-Parteien-Gespräche zu Nordkorea, und wie die global vernetzten nichtstaatlichen Akteure sich zu multilateralen staatlichen Initiativen verhalten werden.

Der richtige Augenblick für grundlegende Reformen des gegenwärtigen multilateralen Systems ist noch nicht gekommen – wohl aber der Augenblick für Reformen im nationalen Institutionengefüge, die notwendig wären, um die neue Vermittlerrolle des Staates zu unterstützen. Dazu gehört, das Verhältnis zwischen den Sektorministerien zum (immer noch so genannten) Außenministerium neu zu denken: Wer hat die Hauptverantwortung für globale Fragen? Wer stellt sicher, dass sich die nationalen und internationalen Bausteine zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter ergänzen? Ähnliche Fragen stellen sich in Bezug auf die Zusammenarbeit von parlamentarischen Ausschüssen. Auch dort besteht zumeist noch eine Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik, die es in der Realität schon längst nicht mehr gibt.

Neue Wege der Finanzierung erkunden: Nicht nur staatliche Institutionen hinken der Realität hinterher, wenn es um die Anpassung an Globalisierungsprozesse geht, son-

dern auch die Wissenschaft: So gibt es trotz der wachsenden Zahl globaler Probleme und Krisen noch keine umfassende, systematische Theorie globaler öffentlicher Güter, die Fragen von deren Bereitstellung auf nationaler und internationaler Ebene behandelt.

Von einer solchen Theorie könnte man dann erfahren, ob durch die Globalisierung neue Möglichkeiten der Ressourcenmobilisierung geschaffen wurden. Wäre es nicht angebracht, dass Akteure (wie Banken), die Nutzen aus globalen öffentlichen Gütern (wie der Finanzmarktstabilität) ziehen, eine geringfügige (ihr Marktverhalten nicht verzerrende) Nutzungsabgabe zahlen – ähnlich den Gebühren, die auf nationaler Ebene für das Parken auf öffentlichen Plätzen und Straßen oder als Eintrittsgeld in öffentliche Schwimmbäder erhoben werden? Wann sollten Abgaben dieser Art erhoben werden, und wann eher Steuern, die darauf abzielen, Verhaltensänderungen herbeizuführen (wie beispielsweise von spekulativen Finanztransaktionen abzuhalten)? Die jüngsten Debatten über die Einführung einer Finanztransaktionssteuer haben nur allzu deutlich gezeigt, wie dünn die wissenschaftliche Basis auf diesem Gebiet noch ist und wie schwach die Argumente sowohl auf der Seite der Gegner als auch der Befürworter sind.

Der Mangel an öffentlichen Geldern ist sicherlich nicht das einzige Hindernis, das multilaterale Kooperation ins Stocken bringt. Einige Innovationen sind bereits zu verzeichnen – wie die Solidaritätsabgabe auf Flugtickets. Aber sie reichen bei Weitem nicht aus, um die anstehenden Probleme angemessen zu finanzieren, selbst wenn öffentlich-private Partnerschaften (*public private partnerships*) berücksichtigt werden. Allein für die Anpassung der Entwicklungsländer an die Auswirkungen der Klimaerwärmung werden etwa 30 Milliarden US-Dollar pro Jahr benötigt – ein Betrag, der sich bis zum Jahr 2020 auf etwa 100 Milliarden US-Dollar erhöhen wird. Die Identifizierung von neuen und zusätzlichen Ressourcen könnte es den Regierungen erleichtern, bei ihren Wählerinnen und Wählern politische Zustimmung für eine umfassendere Finanzierung globaler öffentlicher Güter zu finden. Es wäre höchst nützlich, wenn Ökonomen und Finanzexperten sich der Erforschung solcher Ressourcenquellen widmen würden – und überaus erfreulich,

wenn es dann noch gelingen würde, diese in eine umfassendere Theorie der globalen öffentlichen Güter oder eine Theorie öffentlicher Finanzen für das gegenwärtige Zeitalter der Globalisierung einzubetten.

Ausblick

Es wird oft behauptet, dass Politikinnovation und weitere Schritte in Richtung eines neuen, stärker an Problemen orientierten Multilateralismus noch weiterer schwerer Krisen bedürfen. Aber es scheint, dass es auch andere Kräfte gibt, die Wandel herbeiführen könnten.

Wir befinden uns zurzeit in einer Übergangsphase von einer unipolaren zu einer multipolaren Welt. Immer mehr Akteure werden an internationalen Verhandlungen über globale Fragen teilnehmen. Internationale Politik wird so partizipatorischer, viestimmiger und – so die Hoffnung – fairer. Dazu werden auch die international immer stärker engagierten nichtstaatlichen Akteure beitragen. Das bedeutet, dass die Staaten in zunehmendem Maße mit Erwartungen von außen konfrontiert werden, denen sie sich nur mit zunehmenden Kosten entziehen können. Der politische Druck auf Staaten, sich wie ein Vermittler zu verhalten und verantwortliche Souveränität auszuüben, wird wachsen und damit auch die politische Bereitschaft, andere komplementäre Politikinnovationen vorzunehmen.

In dem Maße, in dem Staaten ihr Verhalten ändern, wird auch deutlich werden, dass unter den Bedingungen größerer Durchlässigkeit nationaler Grenzen und der damit verbundenen wachsenden Bedeutung globaler öffentlicher Güter eine faire, auf *win-win* ausgerichtete internationale Kooperation, die für alle Beteiligten beste Strategie ist. Ein neuer Multilateralismus, der internationale Kooperation national verankert, könnte dies befördern – und politischen Entscheidungsträgern die Souveränität zurückgeben, die sie aufgrund mangelnder oder ineffektiver Kooperation verloren haben. Um aber dahin zu kommen, bedarf es noch zahlreicher Politikinnovationen und Debatten.

Ekkehart Krippendorff

Staat muss sein. Muss Staat sein?

Essay

Wer und wann aus dem weiten Feld imperial kodierter amerikanischer Politikwissenschaft den Begriff *failed states*, der „fehlgeschlagenen Staaten“, in Umlauf gebracht hat, ließe sich sicher mit etwas philologischer Kleinarbeit feststellen. Es wird irgendwann im Kontext des Erwachens aus den Illusionen einer geordneten Welt nach dem Ende des

Kalten Krieges geschehen sein. Für Europa, für „den Westen“ war wohl der kriegerische Zerfall Jugoslawiens ein traumatisch nachwirkender Schock. Seit 2005 erstellt der US-amerikanische Fund for Peace einen jährlichen Index zerfallsbedrohter Staaten, und die deutsche Politikwissenschaft versammelte im selben Jahr ihre einschlägigen Experten für internationale Politik zu einem Themenheft „Zerfallende Staaten“,¹ wenig später folgte eine entsprechende Publikation der Heinrich Böll Stiftung.² Der Begriff selbst war ein Reflex auf die Desillusionierung mit der wiederum westlich-imperial geborenen Strategie einer neuen Weltstaatenordnung im Gehäuse der Vereinten Nationen (VN), welche aus den entkolonisierten Gesellschaften Afrikas, Asiens und der arabischen Welt „Nationalstaaten“ zu machen versuchte; der magische politologische Begriff der 1950er und 1960er Jahre hatte *nation building* geheißen. Jetzt aber, seit Ende des 20. Jahrhunderts, stellen sich viele der damals aus der Zusammenarbeit mit ehemals kolonialen (meist in den Metropolen ausgebildeten) und europäischen Außenpolitikeliten konstruierten Staaten als „Fehlschläge“ heraus. Zwischenzeitlich hatten sich einige der Neuen durch einen Seitenwechsel ins „sozialistische Lager“ vom Geburtsmakel, Kolonialismusprodukte zu sein,

Ekkehart Krippendorff

Dr. phil., geb. 1934; Professor (em.) für Politikwissenschaft und Politik Nordamerikas am John F. Kennedy-Institut für Nordamerikastudien, Fachbereich Politische Wissenschaft, Freie Universität Berlin.
kpdf@zedat.fu-berlin.de

zu befreien versucht. Es erging ihnen aber nicht besser als den im „westlichen Lager“ verbliebenen Neo-Staaten, vielmehr wurden sie dann meist Opfer außengelinkter Bürgerkriege als Folge des globalen Kräftenmessens während des Kalten Krieges.

Das derzeit im Zentrum internationaler Aufmerksamkeit und Betroffenheit stehende Afghanistan ist dafür ein Paradebeispiel. Seinen Namen gaben diesem die englischen und die russischen Geostrategen, für die das auf der Landkarte staatenlose Gebiet eine Pufferzone zwischen ihren jeweiligen Einflusszonen darstellte. Mitte des 19. Jahrhunderts wurden mehr oder minder willkürliche Grenzen gezogen und ein Königreich gegründet, welches aber bei den durch unwirtliche Gebirge voneinander getrennt lebenden Stämmen so gut wie keine Akzeptanz fand. Mit sechs Millionen Angehörigen bilden die Paschtunen den größten Stammesverband (aus dem sich heute die Taliban rekrutieren), daneben gibt es die Hazaras mit vier, die Usbeken mit ein bis zwei Millionen, aber auch noch Turkmenen, Aimaken, Perser, Belutschen, Tadschiken und andere. 1973 wurde die Monarchie im Staatsstreich gestürzt, durch eine Republik ersetzt und diese wiederum 1978 von linken, prosovjatischen Putschisten übernommen, womit sie eine traditionalistische Konterrevolution und einen Bürgerkrieg provozierten.

Das infamste Politik-Spiel trieb in den 1980er Jahren die US-Regierung, welche die staatsfeindlichen fundamentalistischen Islamisten aktiv und mit Waffen unterstützte, was wiederum die sowjetischen Militärs auf den Plan rief. Eben das war die Falle gewesen, die sich die US-Strategen für die ohnehin schon krisengeschüttelte Sowjetmacht ausgedacht hatten: Acht Jahre verausgabte sich die sowjetische Armee erfolglos, ehe sie geschlagen abziehen musste und ihr eigenes marodes Staatsprojekt einer „Union sozialistischer Sowjetrepubliken“ wenige Jahre später zusammenbrach, so wie es sich die amerikanischen Strategen in ihren kühnsten Träumen vorgestellt hatten. Die einzige einigermaßen kohärente militärisch-politische Formation, die in Afghanistan zurückblieb,

waren die Taliban – die allerdings nicht daran dachten, nun einen Staat nach westlichem Modell zu errichten, weshalb sich ihr amerikanischer Schirmherr bald von ihnen abwandte.

So oder so: Das megalomane Projekt der weltpolitischen Manager, die bunte Weltgesellschaft der Kulturen, Religionen und Ethnien in das Korsett einer berechenbaren Weltstaatengesellschaft zu pressen, zeichnete sich immer deutlicher als ein *failed project* ab – eines, das vom Ansatz her letztlich nicht gelingen konnte. Um diese These einigermaßen überzeugend zu begründen, bedürfte es an dieser Stelle der Rückbesinnung auf die Geschichte und Ideologie von Staatlichkeit, was aber den Rahmen eines Essays sprengen würde. Nur an so viel sei hier erinnert: Es hat in der Geschichte nur zwei geschichtsmächtige, das heißt überlebende Strategien der Staatlichkeit gegeben: die chinesische und die römische.

Der chinesische Staat zeichnete sich unter anderem durch seine erstaunliche Selbstgenügsamkeit und Selbstbegrenzung innerhalb mehr oder minder stabiler Grenzen eines riesigen Territoriums aus, was ihm eine ungewöhnlich stark ausgeprägte kulturell-ideologische Identität gab. Die chinesische Herrschaftselite verstand sich und ihr Land als Zentrum der zivilisierten Welt („Reich der Mitte“) und entfaltete darum keine imperial-expansive Dynamik. Im Gegenteil: Zwischen sich und ihren Nachbarn errichtete sie die bis heute höchst eindrucksvolle Mauer und untersagte gleichzeitig den Bau einer hochseetüchtigen Flotte. Rom hingegen entwickelte nach seiner Unterwerfung der italischen Völker eine geradezu atemberaubende militärisch-administrative und kulturell-ideologische Expansionsdynamik, die innerhalb von drei Jahrhunderten nahezu das ganze heutige West-, Ost- und Mitteleuropa einschließlich Nordafrikas einschloss. Sein zweiphasiger Untergang (Westrom im 5. Jahrhundert, Ostrom im Jahr 1453 mit dem Fall Konstantinopels) hinterließ den Traum eines pazifizierenden Imperiums: eine funktionierende Infrastruktur, eine einheitliche Währung, militärische Organisation von Sicherheit, ein universalistisches Rechtssystem und eine verfassungsähnliche Institutionalisierung der Macht, eine Amtssprache und eine alle diese Faktoren verbindende politische Kultur.

¶ Vgl. APuZ, (2005) 28–29.

‡ Vgl. Heinrich Böll Stiftung, Ethnonationalismus und State Building, Bd. 5, 2008.

Die Vision einer Weltfriedensordnung als Erbe Roms blieb in Europas „kulturellem Gedächtnis“ (Jan und Aleida Assmann) erhalten und ist in Kunst und Literatur, Bildsprache und Musik bis in unsere Gegenwart ungebrochen lebendig geblieben. Die Erinnerung an Rom ist aber zugleich die Erinnerung an den Staatsgedanken, der in den Teilen, in welche das Imperium zerbrach und sich auflöste, weiterlebte. Das betrifft besonders die westlichen, die dauerhaft christianisierten „Bruchstücke“. Die deutschen Kaiser verstanden sich ebenso wie die europäischen Prinzen allesamt als Erben und Bewahrer römischer Staats-tradition und ließen sich bis weit ins 19. Jahrhundert als solche feiern, abbilden und historisch legitimieren. Die jungen Vereinigten Staaten von Amerika, deren Gründungsväter zwar geistesgeschichtlich vor allem Aufklärer waren, sahen sich aber gleichwohl explizit als Erben und Erneuerer der imperialen Ordnungsmacht Rom, die bis heute als historisches Vorbild von politischen Historikern immer wieder erinnert, berufen und als historischer Auftrag zitiert wird.[¶] Darum gehören die USA in einem erweiterten historischen Horizont hier zu Europa, zur europäischen politischen Tradition und leben auch sie vom europäischen staatspolitischen Erbgut.

Staat als die Wirklichkeit der sittlichen Idee

Was war das Besondere an diesem in Rom geborenen und in den ehemals römischen Kolonien bewahrten Staatsgedanken, der ihn unterscheidet von allen anderen Modellen, insbesondere vom einzigen ihm gewissermaßen ebenbürtigen Ordnungskosmos Chinas? Es war die Idee – das Ideal – einer transpersonalen, schriftlich verfassten, in Rechten und Pflichten kodifizierten rationalen Ordnung, der sich auch die Regierenden zu unterwerfen haben: Der Staat als ein sichtbar-unsichtbarer, alle Menschen gleichermaßen erfassender Mechanismus, der in Gang gehalten wird von „Staatsdienern“, deren Ethos in uneigennütziger Pflichterfüllung besteht. An der Spitze dieser Anstalt stand ein Monarch, Fürst bzw. Machthaber, dessen (selten erreichtetes) Rollenselbstbild das des „Ersten Dieners seines Staates“ war. Diese Staatsidee und ihr die-

nendes Personal wurde am Ende des Dreißigjährigen Krieges 1648 mit dem Westfälischen Frieden ratifiziert und als von der Politischen Soziologie später so getaufter „Moderner Staat“ auch administrativ praktiziert. In Frankreich gebar diese Idee den noblen Begriff einer *raison d'état*, einer Staatsvernunft, die über den Partikularinteressen Einzelner oder gesellschaftlicher Gruppen und Klassen stehe. In England schuf Thomas Hobbes das Bild des „Leviathan“, der die Staatsbürger zu einer großen, unüberwindlichen Gestalt zusammenschweißt. In Deutschland brachte der Soziologe Max Weber diese Staatsidee auf den Begriff der „rationalen Anstalt“, die es auch empirisch „nur im Okzident gegeben“ habe. Und schließlich erkannte der Philosoph Georg Wilhelm Hegel in der Rationalität des neuzeitlichen Staates das Wirken der historischen Vernunft und konnte von ihr, nach Jahrhunderten der geistigen Maulwurfsarbeit des Zu-sich-selbst-Kommens, sagen: „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee.“

Im Grunde sind wir Europäer, die wir von den Staaten anderer Kulturkreise funktionierende Institutionen, Verfassungen, ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit und rationale Verwaltungen – besetzt mit unbestechlichen staatsloyalen Beamten – erwarten, Hegelianer. Die Idee vom Staat als Wirklichkeit der sittlichen Idee ist ein europäischer Maßstab, den wir im VN-Zeitalter in der internationalen Politik an alle, also nunmehr auch an außereuropäische Staaten mit anderen historischen und geistesgeschichtlichen Traditionen anlegen und daraus politische Strategien ableiten, etwa wenn es um den Umgang mit oft landesüblicher Korruption geht. Wie viel spätmittelalterliche Triebsublimierung, kulturelle Repression, höfische Disziplinierung der Sitten, Gehorsamserziehung der Untertanen kompensiert durch prestige-abgesicherte Dienstehre zur Herausbildung der spezifisch europäischen „Staatskultur“ nötig war, hat Norbert Elias eindringlich und detailliert dargestellt.[¶] Noch der letzte Postbeamte und Zugschaffner (ehe der Privatisierungswahn unserer Tage diese Kultur brutal zerstörte) konnte sich als Mitglied einer staatstragenden Dienstelite fühlen und sich in der Pflicht-

¶ Vgl. Peter Bender, *Weltmacht Amerika – das neue Rom*, Stuttgart 2003.

¶ Vgl. Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 2 Bde., Frankfurt/M. 1976.

erfüllung seine gesellschaftliche Identität bestätigen. Diese idealtypische Mentalität fehlt dem vergleichbaren nigerianischen oder pakistanischen Post- oder Schalterbeamten; im Militär lässt sich diese nicht dem Staat, sondern der Familie oder dem Clan geschuldete Loyalität an der hohen Desertionsrate wie in Afghanistan festmachen.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Nicht die empirische Wirklichkeit europäischer Staatengeschichte ist hier zu thematisieren – die ist über weite Strecken so grauenvoll und destruktiv, dass man sich fragen muss, wie es kam und kommt, dass ihre Idee überhaupt überlebt hat. Der Schlüssel zu einer möglichen Antwort liegt im 19. Jahrhundert: So weltweit überwältigend war der Erfolg europäischer Staatlichkeit gewesen, dass ihre Theoretiker und handelnden Protagonisten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, als sie mit der ordnungspolitischen Aufgabe konfrontiert wurden, den militärisch und ökonomisch relativ leicht unterworfenen außereuropäischen Gesellschaften den Weg in die politische Selbstständigkeit zu öffnen und ihnen ihre Freiheit zur Selbstbestimmung ihres politischen Schicksals zurückzugeben, sich diese gar nicht anders vorstellen konnten als im Gehäuse wiederum europäisch modellierter Staaten.

Den Entkolonisierten den europäischen Staat als Bedingung für die Souveränität zu oktroyieren, war nicht, oder jedenfalls nicht ausschließlich, ein zynisch-machiavellistisches Manöver zur Fortsetzung der Kolonialherrschaft mit anderen Mitteln. Diese institutionelle Strategie entsprang vielmehr einer nachvollziehbaren kulturellen Blindheit der europäischen außenpolitischen Eliten, ideologisch unterstützt von Sozialwissenschaftlern ohne differenzierte ethnologische und präkoloniale historische Kenntnisse. Staat musste sein, weil er vernünftig war und sich in Europa bewährt hatte. Unterschlagen, vergessen und verdrängt wurde dabei, dass der europäische, sogenannte Nationalstaat sich seine Nation – die kulturelle, sprachliche, religiöse Homogenität – erst im Laufe von mehr als drei Jahrhunderten in blutigen, bisweilen massenmörderischen Kriegen hatte erkämpfen müssen: Man erinnere sich an den organisierten Massenmord und die Vertreibung der französischen Huguenotten oder an Zwangstaufe und Vertreibung der spanischen Juden

nach der Reconquista. Dem jüngsten europäischen Nationalstaat galt der erleichterte und besorgte Stoßseufzer: „L’Italia è fatta, ora facciamo gli Italiani“ – Italien ist gemacht, jetzt müssen die dazugehörigen Italiener gemacht werden. Für die neuen Staaten waren darum „Bürgerkriege“ absehbar und vorprogrammiert – dreißig Jahre lang zusätzlich instrumentalisiert vom sowjetisch-amerikanischen Hahnenkampf im Kalten Krieg. Mehr als andere taten sich da die USA hervor, die heute den Sturm ernten, den sie damals als Wind säten (al-Qaida, Taliban). Aber dieses Kapitel ist weit davon entfernt, im historischen Bewusstsein des Westens angekommen zu sein, und die Regierenden haben mit Erfolg alles getan, um es vergessen zu machen. Ganz anders allerdings steht es um die historische Erinnerung daran bei den Betroffenen, den Opfern dieser machiavellistischen Herrschaftsstrategien – sie haben nicht vergessen.

Das heute zu beobachtende und analytisch zu entschlüsselnde Phänomen des Staatenzerfalls, eben der *failed states*, hat hier seinen Ursprung. Die von Hegel auf den Begriff gebrachte Idee der Staatlichkeit konnte in den überwiegend ethnisch und tribal organisierten Gesellschaften Afrikas, der arabischen Völker oder Südasiens keine Anknüpfungspunkte finden. Wer dort vom Staat als Wirklichkeit der sittlichen Idee spräche, würde bestenfalls auf Unverständnis stoßen, vermutlich aber politisch nicht ernst genommen bzw. ausgelacht werden. Kaum einem der jungen Staaten ist es gelungen, ein identitätsstiftendes Dach für seine Bevölkerung zu konstruieren, aus einem machtpolitisch auf Landkarten konstruierten Staatsvolk von vielfältigen Stämmen und Religionsgemeinschaften einen funktionierenden Nationalstaat zu bilden oder wenigstens ein übergreifendes Staatsbewusstsein zu stiften. Afghanistans Stammesgesellschaft ist da wiederum nur das aktuellste und dramatischste Beispiel. Der amerikanische Botschafter Karl W. Eikenberry resümierte seine Erfahrungen in Afghanistan nüchtern: „Abgesehen von [dem Präsidenten Hamid] Karsai gibt es keine politische Elite, die aus den lokalen Loyalitäten eine nationale Identität formen und ein zuverlässiger Partner sein könnte.“ Über die afghanischen *warlords* schreibt ein gut informierter Journalist: „Sie sind Menschen-schlächter, die ganze Bevölkerungsgruppen vertreten: Ich zahle, Du kämpfst und stimmst

für mich bei Wahlen. In einem Land, in dem es keine zuverlässige staatliche Struktur gibt und in dem seit Jahrzehnten Krieg geführt wird, bleiben sie die Ansprechpartner.“¹⁵ Die Verunsicherung traditioneller Staatsdiplomatie im Umgang mit nichtstaatlichen (oder „substaatlichen“) Akteuren führt zu einem rational kaum vermittelbaren ständigen taktischen Strategie- und Partnerwechsel, an dessen Widersprüchlichkeiten eine kritische journalistische Berichterstattung bitteres intellektuelles Vergnügen findet: „Die britische Regierung, die sich früher für eine großzügigere Finanzhilfe für die Regierung in Kabul eingesetzt hatte, nennt dieselbe jetzt korrupt, halb-kriminell, ineffizient und illegitim. *Warlords* wie Gul Agha Shirazai, die einst verteufelt wurden, werden jetzt toleriert und sogar gelobt. Die USA bewaffneten 2001 afghanische Milizen, entwaffneten sie 2003 wieder durch ein Demobilisierungsprogramm, und bewaffneten sie erneut 2006 als Gemeinde-Verteidigungsstreitkräfte. Wir erlaubten 2001 lokale Autonomie, drängten zwei Jahre später auf eine starke Zentralregierung und kehrten 2006 wieder zurück zur Dezentralisierungsstrategie.“¹⁶

Vergleichbares gilt auch für den anderen aktuellen Kriegsschauplatz, Irak, wo sich die englische Kolonialbürokratie und -diplomatie in den 1920er Jahren im *nation building* versucht hatte. Andere Zerfallskandidaten stehen gewissermaßen Schlange, um auf die Liste des Fund for Peace zu kommen: Jemen, Somalia, Sri Lanka, Nigeria und die Republik Kongo bis hin zu den Großstaaten Indien und Pakistan. Der Index wird jährlich länger. In Europa tendiert man allerdings zu vergessen, dass noch vor zehn Jahren auf dem eigenen Kontinent ein völkermörderischer Staatenzerfalls-Bürgerkrieg tobte: In Jugoslawien, das unvergleichlich günstigere Voraussetzungen funktionierender Staatlichkeit zu haben schien.

Was ist zu tun?

Zunächst einmal ist noch sehr viel intensive Forschungsarbeit zu leisten. Die müsste be-

¹⁵ Thomas Avenarius in: Süddeutsche Zeitung vom 29.1.2010.

¹⁶ Rory Stewart in: The New York Review of Books vom 14.1.2010.

ginnen mit dem Hinterfragen der zentralen Hypothesen, auf denen das von den VN repräsentierte und verteidigte Weltstaatensystem beruht. Aus ihrer Sicht ist der europäisch kodierte Staat alternativlose Rahmenbedingung jeder legitimen Politik: Staat muss sein. Also werden die *failed states* allen Schwierigkeiten und Widersprüchen zum Trotz stabilisiert, wie es aktuell in Afghanistan zu beobachten ist. Als das wichtigste und erfolgversprechendste Instrument der Stabilisierungsstrategie gilt das Militär. Ohne Militär kein Staat – das war und ist die europäische Erfahrung. Staat und Militär sind Zwillingseinstitutionen als Garanten von Ordnung und Berechenbarkeit. Wenn man von den Regierten der „Versagerstaaten“ schon kein internalisiertes Staatsbewusstsein erwarten kann, dann muss man ihnen wenigstens das Rückgrat militärischer Ordnung implantieren. Das scheint operativ machbar und lässt sich von Diplomaten und Ministerialbürokratien scheinbar einfach umsetzen in normierte und disziplinierte Ausbildungsprogramme und Rüstungslieferungen. So dient die Militärhilfe der Bundesregierung erklärtermaßen dem Ziel der „Festigung der Staatsgewalt“ in den Empfängerländern. Das ist zusätzlich ein glänzendes Geschäft, das weltweit größte Geschäft einer Kategorie überhaupt: Die (unzuverlässigen) Zahlen für Waffenexporte schwanken weltweit zwischen 45 und 200 Milliarden US-Dollar. Das Geschäft ist zu 90 Prozent in der Hand der Mitglieder des VN-Sicherheitsrates, also des obersten politischen Weltorgans, den materiellen Nutzen davon aber haben ausschließlich die Industrienationen. Die für uns lebensnotwendigen Rohstoffe – allen voran das Öl – werden mit Waffenlieferungen bezahlt, mit denen die Militärapparate vor Ort für eine Ordnung sorgen, die unseren Lebensstandard staatlich sichert. So stehen beispielsweise für das deutsche Verteidigungsministerium beim Bürgerkrieg im Kongo, der Ende der 1990er Jahre zu mehreren Millionen Toten führte, „zentrale Sicherheitsinteressen unseres Landes“ auf dem Spiel. Ein *circulus vitiosus*.

In den vergangenen Jahren hat sich die These von den „asymmetrischen Kriegen“ und ihrer Entstaatlichung durchgesetzt, derzufolge die Staaten nicht mehr als Staaten strukturell und letztlich auch moralisch-politisch für den kriegesischen Gewaltcharakter des internationalen Systems verantwortlich

sein sollen, sondern nunmehr nichtstaatliche Akteure wie *warlords* und vielerlei kriminelle und terroristische Netzwerke, von denen al-Qaida nur das prominenteste ist. „Nur dann wenn die ökonomischen Strukturen wesentlich unter staatlicher Kontrolle stehen“, könne man die falsche These⁷ aufrechterhalten, dass Kriege grundsätzlich Staatenkriege seien. Dabei wird die zentrale Bedeutung des Waffenhandels übersehen, der ohne die aktive Rolle der industrialisierten Staaten als Wegbereiter, Vermittler, Kontrolleure und Profiteure nicht funktionieren könnte: kein Krieg – sei es Bürger-, Sezessions- oder klassischer Grenzkrieg –, der ohne die Existenz der staatlich legitimierten, abgesicherten und systematisch geförderten Waffenexporte ausgebrochen oder durchzuhalten wäre. Nach wie vor ist Staatlichkeit ohne Militär und dieses ohne eine weltweite Rüstungsökonomie, deren wichtigste Auftraggeber wiederum Staaten sind, nicht denkbar. Aber gleichzeitig kann man wissen, dass die intendierte Stabilisierung „zerfallender Staaten“ mit militärischen Mitteln nicht funktioniert, weil sie eben wegen dieses angewandten Mittels nicht funktionieren kann.

Seit Gründung der USA haben amerikanische Streitkräfte mehr als zweihundert Mal in Auslandseinsätzen für die Wiederherstellung von Ruhe und Ordnung zu sorgen versucht. Von den 16 Malen, die die USA in jüngerer Zeit versucht haben, zerfallende Staaten entweder aufzubauen oder durch Regimewechsel zu festigen, waren elf glatte Fehlschläge und zwei – Grenada und Panama – können nur als „wahrscheinlich erfolgreich“ gelten.⁸ Wirklich erfolgreich waren aus der Sicht einiger Forscher nur zwei Fälle: Deutschland und Japan. So viel zum militärischen *nation building*.

Solange die Experten der internationalen Politik und ihre operativen Manager sich nicht von der alternativlosen Rekonstruktion des europäischen Staatsmodells, der „rationalen Anstalt“ als einziger Form des Politischen verabschieden zugunsten der

Möglichkeiten anderer, kulturell authentischer Politikformen, in denen tribale und ethnische Loyalitäten nicht als minderwertige Primitivismen diskreditiert, sondern als Potenzial eigener Normen und Verfahren ernst genommen werden, wird dieser Stein des Sisyphos ihnen immer wieder auf die Füße rollen. Auf dem langen und ideologisch extrem schwierigen Weg dahin wäre eine – noch nicht existierende – ethnologisch informierte normative Wissenschaft der Internationalen Beziehungen gefragt, die sich in Zusammenarbeit mit arabischen, afrikanischen und asiatischen Gesellschaften auf die Spurensuche nach verschütteten indigenen Wurzeln politischer Organisation präkolonialer Gesellschaften geben müsste.

Ist Demokratie als gesellschaftliche Selbstbestimmung tatsächlich ausschließlich eine Erfindung des klassischen Griechenland oder hat es nicht auch außereuropäische Formen und Variationen gesellschaftlicher Selbstregierung gegeben, die unter der massiven Walze europäischer Welteroberung und damit einhergehender systematischer Kulturzerstörung (wie exemplarisch in Spanisch-Amerika) begraben wurden, aber heute konstruktiv erinnert und rekonstruiert zu werden verdienen?⁹ Immerhin haben zumindest zwei der berühmten amerikanischen „Gründungsväter“, Thomas Jefferson und Benjamin Franklin, sich die Mühe gemacht, von indianischen politischen Erfahrungen zum Beispiel über die Bildung stammesübergreifender stabiler Bündnisse für die eigene Bündnisstruktur der „Vereinigten Staaten“ zu lernen; mehr Indianisches als nach außen bekannt ging in die frühen Diskussionen um Kultur und Struktur dieses neuen politischen Staates ein, der selbst kein Staat, sondern nur eine gemeinsame „Administration“ von Staaten sein wollte.¹⁰

Seit den 1940er Jahren haben Ethnologie und Anthropologie bei außereuropäischen Kulturen wichtige Erkenntnisse gewonnen, zum Beispiel über Konfliktlösungsmechanismen in nichtstaatlichen Gesellschaften, die

⁷ Vgl. Ekkehart Krippendorff, *Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft*, Frankfurt/M. 1985.

⁸ Vgl. William R. Polk, *Aufstand. Widerstand gegen Fremdherrschaft – vom Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg bis zum Irak*, Hamburg 2009.

⁹ Mein eigener bescheidener Versuch dazu: *Die Kultur des Politischen. Wege aus den Diskursen der Macht*, Berlin 2009, S. 55–77.

¹⁰ Vgl. Thomas Wagner, *Irokesen und Demokratie. Ein Beitrag zur Soziologie interkultureller Kommunikation*, Münster 2004.

von der Politikwissenschaft überhaupt nicht, von einigen Friedensforschern bestenfalls marginal zur Kenntnis genommen wurden, aber nirgends zu einem kreativen Nachdenken über neue Politikformen jenseits repräsentativen Parteienstaates geführt haben.

Ein gründlich recherchierter Bericht über die explosive Bürgerkriegssituation im Jemen sprach vom „undurchdringlichen Geflecht der Stämme“.¹¹ Der Notwendigkeit, tribale Gesellschaften zerfallender Staaten zu Partnern staatlicher Politik machen zu müssen, stellen sich fast unlösbare Probleme für Theorie und Praxis: für die Theorie ein neues, unkonventionelles Nachdenken über die Subjekte und Parameter des Politischen; für die Praxis die Differenzierung und Wertung kulturell legitimer versus destruktiv-sektiererischer Netzwerke des Machtspiels. Nicht jeder Clan, nicht jedes außerstaatliche Netzwerk, nicht jeder Stamm hat in der Selbstbestimmung und Selbstregierung seiner Mitglieder seine Identität und Dignität. In dem Bericht über den Kleinkrieg im Nordjemen, in den die saudische Monarchie inzwischen zugunsten der Zentralregierung und gegen die schiitischen Houthi-Rebellen eingegriffen hat, heißt es: „Al Qaida, sonst ein erbitterter Feind der saudischen Monarchie, warnt die sunnitische Welt im Internet davor, dass die schiitischen Iraner im Grenzland zwischen dem Jemen und Saudi-Arabien eine Einflusszone schaffen wollten gleich der von Hisbollah beherrschten Region im Libanon.“ An Verwirrung für jede Form von Analyse und vor allem diplomatisch-militärische Praxis ist da offensichtlich kein Mangel.

Nur eines scheint sicher: An eine erfolgreiche Rekonstruktion von Staatlichkeit ist auch da ebenso wenig zu denken, wie an den sinnvollen Einsatz konventioneller außenpolitischer Mittel und Methoden, insbesondere des Militärs als der *ultima ratio* staatlicher Politik. Die zynisch-pragmatische Schlussfolgerung, welche die amerikanischen Politikmacher aus dem „Zerfallsdilemma“ ziehen, keine staatlichen Ansprechpartner zu haben und daraufhin einzelne Gruppen oder Stammesführer zu „kaufen“, mag kurzfristig wie im Irak gewisse taktische Erfolge zeitigen, macht aber eine stabile politische Lösung langfristig noch unwahrscheinlicher.

Die wahre Staatsvernunft, auf die wir so stolz sind, sollte zunächst darin bestehen, jeglichen Handel mit Waffen und Rüstungsmaterial zu unterbinden. Die Entmilitarisierung von Konflikten statt der systematischen, gar noch symmetrisch-profitablen Aufrüstung beider Seiten, ist eine der wichtigsten Bedingungen für die Möglichkeit des geduldigen Experimentierens mit alternativen indigenen Politikformen.

Wir diskutieren das Problem der „zerfallenden Staaten“ in Bezug auf die außereuropäischen Neo-Staaten – und ignorieren dabei die Phänomene zerfallender nationalstaatlicher Identität in einigen der „Mutterländer moderner Staatlichkeit“. Gibt es einen untergründigen Zusammenhang mit den hier diskutierten dramatischen Zerfallserscheinungen und den plötzlich auftretenden nationalen Identitätskrisen in Frankreich, Spanien, England oder auch der Schweiz? Die Vermutung eines Zusammenhanges mit den von der Globalisierung ausgelösten Migrationsbewegungen drängt sich auf. Führen die dadurch ausgelösten demographischen und kulturellen Veränderungen zur Entloyalisierung mit der Idee vom Staat als Wirklichkeit der sittlichen Idee? Könnte sich daraus auch in Europa eine andere Staatsidee entwickeln? Haben die Vereinigten Staaten von Amerika möglicherweise mit ihrem Anteil an einem andersartigen Erbteil moderner Staatlichkeit eine bessere Chance, eine multikulturelle Gesellschaft politisch zu integrieren als das starre europäische Staatsmodell? Wenn da politische Integration versagt, ist dann nicht Desintegration, also „Zerfall“, die langfristige Konsequenz? Oder könnten – und sollten – sich nicht neue Formen des Politischen, neue Formen des „Politikmachens“ jenseits der Staatsfixierung herausbilden und ermutigt werden? Müssten sie nicht ansetzen mit einer anderen Sprache des Nachdenkens, Sprechens und Schreibens über Politik? Müsste Politik sich nicht davon befreien, ein eindimensionaler Diskurs über Macht und die Praxis staatlicher Machtausübung zu sein, um ein mehrdimensionaler Diskurs über Kultur zu werden, wie sie ihn in Literatur, Kunst und Musik entdecken und für ihre Aufgabe der Gestaltung von gesellschaftlicher Ordnung, einer Friedensordnung zumal, fruchtbar machen kann: die Kultur des Politischen?

¹¹ Süddeutsche Zeitung vom 12. 11. 2009.

APuZ

Nächste Ausgabe 36–37/2010 · 6. September 2010

Spanien

Walter Haubrich

„Besser als gestern, schlechter als morgen“

Holm-Detlev Köhler

Spanien in Zeiten der globalen Wirtschaftskrise

Walther L. Bernecker

Baskenland und Katalonien zwischen „Nation“ und „Nationalität“

Deniz Devrim

Die Spanische EU-Ratspräsidentschaft 2010 – eine Bilanz

Matthias Jäger

Bröckelt die „geistige Reserve des Okzidents“?

Ulrike Capdepón

Der öffentliche Umgang mit der Franco-Diktatur

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Asiye Öztürk
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
13. August 2010

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefer Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Societäts-Verlag
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fsd.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Weltstaatengesellschaft? APuZ 34–35/2010

- Christiane Grefe*
3–7 **Rio reloaded**
Finanzkrisen, wachsende Armut und Klimawandel sind globale Herausforderungen. Um die weitere Zuspitzung dieser Probleme zu verhindern, gilt es, am Ansatz der Vereinten Nationen einer demokratischen Artenvielfalt neu anzuknüpfen.
- Jeanne Lätt · Thomas Fues · Siddharth Mallavarapu*
7–14 **“We will have to learn to be better listeners”**
Das Doppelinterview mit Thomas Fues und Siddharth Mallavarapu widmet sich den normativen Grundlagen von *global governance* unter den Bedingungen einer multipolaren Welt. Fehlt es derzeit an globalen Normen und Visionen?
- Michael Zürn*
14–20 **Internationale Institutionen und nichtstaatliche Akteure**
Das Regieren jenseits des Nationalstaates wirft eine Reihe von grundlegenden Fragen auf: Haben die internationalen Institutionen einen supranationalen Charakter erlangt? Welche Rolle spielen nichtstaatliche Akteure?
- Andreas Fischer-Lescano · Lars Viellechner*
20–26 **Globaler Rechtspluralismus**
In der Weltgesellschaft überlagern sich zahlreiche Rechtsregimes. Kohärenz wird nur durch ein Rechtsverständnis zu erreichen sein, das Vorstellungen von staatlicher Souveränität, weltstaatlicher Universalität und radikaler Partikularität überwindet.
- Eva Senghaas-Knobloch*
27–33 **Internationale Arbeitsregulierung**
Internationale Arbeitsregulierung steht seit der Industrialisierung auf der politischen Tagesordnung. Die negativen Auswirkungen der Deregulierungspolitik auf die soziale Situation in den Industrieländern unterstreichen ihre Aktualität.
- Inge Kaul*
34–40 **Suche nach den Grundelementen eines neuen Multilateralismus**
Die Anpassung der Politik an globale Realitäten hat bislang nur zum Teil stattgefunden. Kernstück eines neuen Multilateralismus wird eine neue Rolle des Staates sein: als Vermittler zwischen nationalen und internationalen Erwartungen.
- Ekkehart Krippendorff*
40–46 **Staat muss sein. Muss Staat sein?**
Am Beispiel Afghanistan zeigt sich die Besonderheit der europäischen Staatsbildung, die als Vorbild außereuropäischen Gesellschaften kolonial oktroyiert wurde, ohne überall deren tribale Strukturen außer Kraft setzen zu können.