
Herausforderungen für die zukünftige Global Governance-Forschung

Dimensionen einer zweiten Phase eines jungen Diskurses

Dirk Messner

Erschienen in: Achim Brunnengräber (Hrsg.): Global öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck, Münster 2003, S. 292-204

Der Global Governance – Diskurs, der Mitte der 90er Jahre an Bedeutung gewann, kommt in eine zweite Phase. In den bisherigen Arbeiten ging es zunächst darum, Begriffe, zentrale Dimensionen, Kernfragen und das Untersuchungsfeld von Global Governance zu bestimmen sowie Schnittstellen zu angrenzenden Forschungsfeldern und Disziplinen des sich neuen entwickelnden Forschungsstranges zu klären. In dem Beitrag werden einige Herausforderungen der „zweiten Phase“ der Global Governance – Diskussion skizziert: Analogienfallen im Übergang von nationalen zu globalen Problemkonstellationen und governance – Mustern müssen vermieden werden; zur Erfassung und Gewichtung der Vielfalt an global governance – Strukturen bedarf es weiterer empirischer Forschung; es gilt die Makroperspektive auf den Gesamtzusammenhang von global governance – Formen auszuleuchten; problemlösungsorientierte und machttheoretisch fundierte Forschungen zu global governance sollten zusammengeführt werden; die Politikwissenschaft kann zur global governance – Forschung nur substantiell beitragen, wenn sie sich inter- und intradeisziplinär organisiert.

Global Governance – Diskurse gewinnen Mitte der 90er Jahre, mit der Publikation der des Berichtes der „Commission on Global Governance“ an Bedeutung (Commission on Global Governance 1995). Die noch junge Global Governance-Forschung ist noch keine fest abgesteckte Teildisziplin der Politikwissenschaft. Sie reflektiert vielmehr Suchprozesse, um die Transformation der Politik unter Bedingungen der Globalisierung

zu rekonstruieren, theoretisch einzuordnen und politische Lösungsvorschläge für neue Problemlagen zu entwickeln. Und sie kombiniert theoretische Konzepte und Theorien aus diversen Bereichen der Politikwissenschaft (der Regime-Theorie, der Interdependenztheorie, der Steuerungstheorie, der Policy-Analyse, der Demokratietheorie). Dieser Suchprozess ähnelt in vielerlei Hinsicht der ersten Phase der „Nachhaltigkeitsdiskussion“, in der es ebenfalls darum ging, Begriffe, zentrale Dimensionen, Kernfragen und Schnittstellen zu angrenzenden Forschungsfeldern und Disziplinen des sich neuen entwickelnden Forschungsstranges zu klären. Im folgenden werden sechs Herausforderungen formuliert, die sich stellen, um die Global Governance-Forschung analytisch, konzeptionell und theoretisch weiterzuentwickeln und zu konsolidieren.

Analogiefallen beim Übergang von nationalen zu globalen Problemkonstellationen und governance-Strukturen vermeiden

Die sozialwissenschaftliche Forschung zu Global Governance, also zu Prozessen und Strategien kollektiven Handelns zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Problemen, rekurriert, neben den Theorienangeboten aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen, auch auf Theorien, Konzepte und Interpretationsmuster, die im Kontext der Analyse lokaler, nationaler sowie europäischer Problemkonstellationen und deren Bearbeitung durch Politik und Gesellschaft entstanden sind. Diese Vorgehensweise ist naheliegend: Welche Erkenntnisse lassen sich aus der Forschung zu „*local common-pool resources*“ und „*The Tragedy of the Commons*“ (Hardin 1968) für „*global common-pool resources*“ und „*Global Public Goods*“ gewinnen? Welche Elemente der sozialwissenschaftlichen Steuerungstheorien, die sich in den 80er und 90er Jahren mit dem Umbruch vom hierarchischen Planungsstaat zum „kooperativen Staat“ (Ritter 1979) bzw. zum „verhandelnden Staat“ (Scharpf 1993) in „Netzwerkgesellschaften“ (Messner 1995) beschäftigt hatten, können für die Global Governance-Forschung fruchtbar gemacht werden? Welche Einsichten und Methoden der Forschung zur Transformation der Politik in der Europäischen Union (Mehrebenenpolitik) bilden Bausteine für die Untersuchung der Transformation der Politik unter Bedingungen der Globalisierung?

Diese Suchrichtung ist einerseits wichtig, um fundierte theoretische Erkenntnisse zu Problemen kollektiven Handelns, zu Voraussetzungen, Stärken und Schwächen der Netzwerksteuerung, zur Dynamik von Mehrebenenpolitik oder auch zur Bedeutung,

Konstitution und Funktionsweise von Institutionen in den Kontext der Global Governance-Forschung zu übersetzen. Andererseits beinhaltet dieses Vorgehen die Gefahr, die qualitativen Veränderungen beim Übergang von lokal, nationalen und auch europäischen Kontexten in globale Zusammenhänge zu übersehen. Theoretische Kenntnisse und Konzepte werden dann einfach übertragen und kopiert, statt sie den veränderten globalen Rahmenbedingungen anzupassen und entsprechend weiterzuentwickeln. Robert Keohane und Joseph Nye (2000) haben auf die „Analogiefallen“ im Feld der Forschung zu „Global Governance und Demokratie“ hingewiesen, in dem es eine Vielzahl von Versuchen gibt, die konstitutiven Elemente nationalstaatlich-repräsentativer Demokratie einfach auf die globale Ebene zu übertragen, ohne die qualitativen Unterschiede zwischen nationalen Gesellschaften und der im werden begriffenen Weltgesellschaft angemessen zu berücksichtigen. Michael Zürn (2001) spricht von dem „Elend des methodologischen Nationalismus“ in der Politikwissenschaft und thematisiert damit das Problem, dass auch grenzüberschreitende politische Prozesse oft unreflektiert mit den Instrumenten und Kategorien interpretiert werden, die für die Analyse nationaler politischer Systeme entwickelt wurden, was im Zeitalter der Entgrenzung auf falsche Fährten führen müsse. Renate Mayntz (2000) verweist auf den unterschiedlichen Charakter von Mehrebenenpolitik in der Europäischen Union und im Kontext von Global Governance. Trotz aller Unübersichtlichkeit könne man in der EU noch von einem Mehrebenensystem sprechen, während die Global Governance-Strukturen angesichts ihrer Fragmentierung durch „Nicht-Systemhaftigkeit“ (Mayntz 2000: 14) geprägt wären. Sie warnt daher vor einer voreiligen Übertragung von Methoden und Erkenntnissen der Europaforschung auf die Global Governance-Suchprozesse.

Die Sozialwissenschaften müssen also ihre etablierten Know how-Pools für die Global Governance-Forschung mobilisieren und zugleich den skizziert Typus von Analogiefallen und Pfadabhängigkeit vermeiden. Zentral ist die Frage, welche qualitativ neuen Herausforderungen beim Übergang von lokalen und nationalen zu globalen Problemzusammenhängen auftreten, um „*Lessons learnt*“ kreativ zu nutzen, statt sie in Analogiefallen zu übersetzen. Diese Frage wird in den jeweiligen Problemfeldern (wie Finanzmärkten, Handelsmärkten, Klimawandel, Biodiversität, Bevölkerungswachstum, Drogenhandel) zu sehr unterschiedlichen Antworten führen. Ostrom et al. (1999: 281-282) haben jedoch auf einige generelle Merkmale hingewiesen, die den Übergang von

lokal- nationalen zu globalen Problemkonstellationen und deren Bearbeitung charakterisieren:

„*Scaling-up problems*“: Die steigende Zahl von Akteuren, die in globale Problemzusammenhänge sowie deren Bearbeitung eingebunden sind, führt zu Organisationsproblemen und erschwert aufgrund großer Interessenheterogenität die Einigung auf gemeinsame Regeln sowie deren Durchsetzung. „*Global environmental resources now involve 6 billion inhabitants of the globe.*“ (Ostrom et al. 1999: 281) Das „scale-Problem“ bezieht sich nicht nur auf das „Problem der großen Zahl“ der beteiligten Akteure, sondern auch auf die Komplexität der Problemkontexte. Die Lösung von Verteilungskonflikten um lokale Wasser-, Land- oder Waldressourcen unterscheidet sich wesentlich von globalen Wasser-, Land- oder Waldkonflikten. Schon die Analyse von Ursache- und Wirkungszusammenhänge wird im globalen Kontext zu einem Problem. Man denke an das globale Klimasystem, die weltweite Biodiversität oder das internationale Finanzsystem. Globale, komplexe Systeme zu verstehen und zu lernen, sie zu beeinflussen, führt offensichtlich zu enormen Herausforderungen an die Wissenschaft. Die beiden „scale-Probleme“ (große Zahl der Beteiligten, Komplexität der Problemzusammenhänge) verstärken sich wechselseitig.

„*Cultural Diversity Challenge*“: Die empirische Forschung zu „local common-pool resource“ zeigt, dass die weltweite kulturelle Diversität dazu beigetragen hat, dass in jeweiligen Regionen und Ländern sehr unterschiedliche Lösungen für ähnliche Probleme gefunden wurden. Kulturelle Diversität ist ein sozialer Innovationsmotor, der durch Globalisierungsprozesse eingegeben werden könnte. Zugleich kann kulturelle Diversität die Wahrscheinlichkeit, gemeinsame Interessen, Problemverständnisse und Regeln für Global Governance zu finden, erschweren. Hinzu kommt, dass Globalisierungsprozesse und die damit einhergehende Erosion oder gar Entwertung von Sicherheiten (im Wohlfahrtsstaat, des Wissens, der territorialen Grenzen als Schutz vor Migration oder auch „unfairem Wettbewerb“ mit anderen Wirtschaftsstandorten usw.) viele Menschen verunsichert, überfordert und die Flucht in die „Ethnie“, „nationale Gemeinschaften“ und kulturelle Clans fördert. Rechts- und Linkspopulismus, chauvinistischer Nationalismus sowie autoritäre Affekte können die Folge sein. In jedem Falle gewinnt der „Faktor Kultur“ in der Politik unter Bedingungen der Globalisierung an Bedeutung.

„*Complications of interlinked common-pool resources*“: Schon Lösungen für lokale Probleme, die sich aus Zusammenhängen und Spannungsverhältnissen zwischen

bäuerlicher Landwirtschaft, Forstbewirtschaftung und dem Schutz von Wasserressourcen ergeben, sind alles anderes als simple. Aber die Interaktionen zwischen dem Klimawandel und dem Verlust der Biodiversität oder zwischen der Dynamik internationaler Finanzmärkte, grenzüberschreitender sozialer Polarisierung und Armut produzieren ein neues Komplexitätsniveau. Weltprobleme und globale Systeme interagieren miteinander und können unvorhersehbare oder nur schwer prognostizierbare globale Risiken produzieren. Systemrisiken gibt es auch in lokalen und nationalen Kontexten, aber deren Wirkungen bleiben, selbst wenn sie verheerend ausfallen, territorial begrenzt und damit leichter beherrschbar als globale Risiken, deren Ursachen und Wirkungen systemisch und weltweit vernetzt sind und zugleich an territorial weit entfernten Orten entstehen, kulminieren oder eskalieren können.

„*Accelerating rates of Change*“: Kapitalmobilität, ökonomischer und technologischer Wandel, Klimawandel oder auch das Hineinwachsen von mehreren hundert Millionen chinesischer Arbeitskräfte in den Weltarbeitsmarkt erzeugen einen kontinuierlichen breitenwirksamen weltweiten Wandel, dessen Wirkungen häufig erst ex post deutlich werden. „*Learning by doing is increasingly difficult, as past lessons are less and less applicable to current problems.*“ (Ostrom et al. 1999: 282)

„*Requirement of unanimous agreement as a collective-choice rule*“: Die Basis für Global Governance und kollektives Handeln zur Lösung von Weltproblemen bilden vor allem freiwillige Verhandlungssysteme. Free rider-Verhalten, die Sicherung ihrer Privilegien durch handlungsmächtige Staaten und ökonomische global player sowie große Asymmetrien zwischen den beteiligten Akteuren hinsichtlich der Mobilisierbarkeit ökonomischer, personeller und institutioneller Ressourcen prägen, das Grundmuster von Global Governance. Der Abbau dieser Strukturen ist im globalen Kontext wesentlich schwieriger als in nationalen Gesellschaften.

„*We have only one globe*“: In der Vergangenheit konnten die Menschen (zumindest potentiell) auswandern, wenn Ressourcen knapp wurden und politische oder ökonomische Systeme kollabierten oder unerträglich Formen annahmen. Scheiterten Problemlösungsversuche, konnten neue Versuche gestartet werden. Weltprobleme, globale Risiken und Global Governance verändern das Gesamtpanorama. „*Today, we have less leeway for mistakes at the local level, while at the global level there is no place to move.*“ (Ostrom et al. 1999: 282)

Die Global Governance-Forschung muss diesen qualitativen Veränderungen, die im Übergang von der Analyse nationaler und sektoraler Systeme und

Wirkungszusammenhänge zur Untersuchung globaler Veränderungen und Interdependenzen sowie weltweiter multisektoraler Vernetzungen entstehen, systematisch berücksichtigen, um die skizzierten Analogiefallen zu vermeiden.

Empirische Studien zur Erfassung der Vielfalt von Governance-Mustern in der Global Governance-Architektur

Die Global Governance-Forschung der vergangenen Jahre hat dazu beigetragen, die strukturellen Veränderungen in der internationalen Politik sichtbar zu machen. Die Debatte begann mit einer Fokussierung auf die steigende Bedeutung der Vereinten Nationen zur Einhegung von Weltproblemen (vor allem im Bericht der *Commission on Global Governance* 1995); sie wurde rasch erweitert um die Dimension der etablierten internationalen Organisationen sowie Beiträge aus der Regime-Forschung (Young 1999). Bis zu diesem Punkt verblieb die Diskussion im Rahmen der Theorien Internationaler Beziehungen. Die Thematisierung der Reorganisation von Nationalstaaten unter Bedingungen der Globalisierung (Messner 1998, Zürn 1998), Arbeiten zur Proliferation neuer Akteure in der Weltpolitik (Mathews 1997), Untersuchungen zu neuen Governance-Mustern jenseits zwischenstaatlicher Kooperationen und Organisationen (Clubs einflussreicher Akteure, wie das *Financial Stability Forum*, die G-7/8; globaler Politiknetzwerke wie der *World Commission on Dams*; privaten Governance-Strukturen wie der *lex mercatoria*, dem privaten Sozialstandard SA 8000), Überlegungen zum Zusammenhang von Regional Governance (wie in der EU, im Mercosur) und Global Governance, zum Zusammenspiel von lokaler, nationaler und globaler Politik in Mehrebenensystemen sowie zu Prozessen der zunehmenden Informalisierung von Politik von der lokalen bis zur globalen Ebene (Altvater/ Mahnkopf 2002) sprengten den Kontext der Theorien der Internationalen Beziehungen (Keohane/Nye 2000).

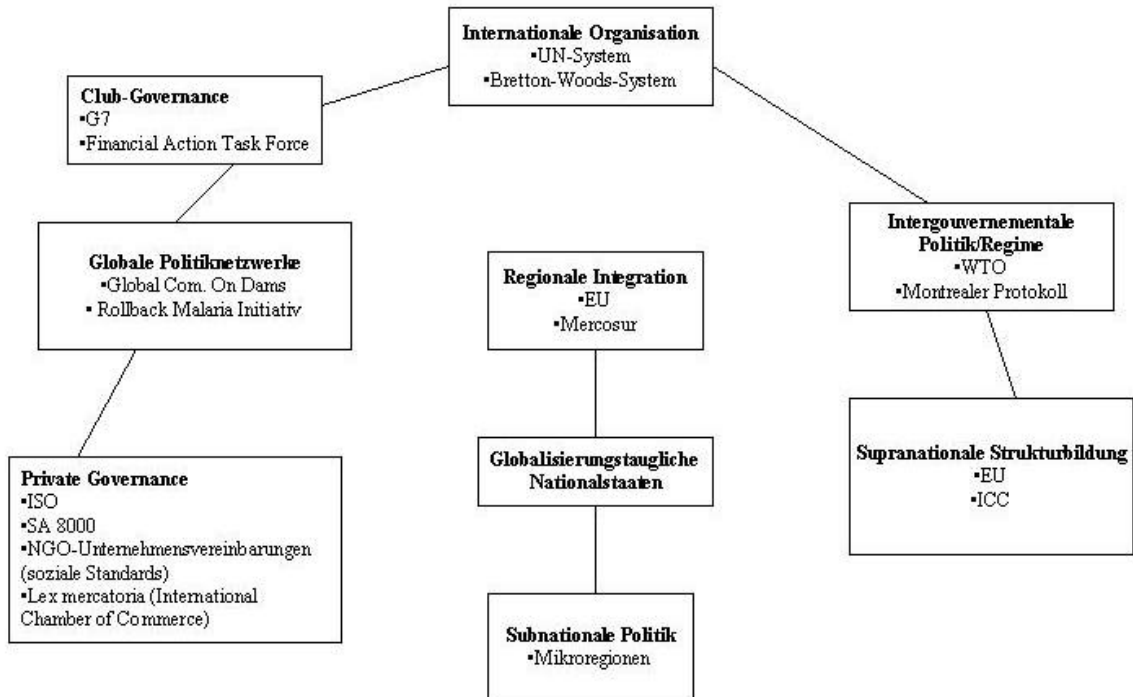
Die Global Governance-Forschung hat in diesem Suchprozess das neue Spielfeld abgesteckt, auf dem Politik unter den Bedingungen von Globalisierung stattfindet: Akteursvielfalt, Mehrebenepolitik und Pluralismus an Governance-Formen lauten die Kernelemente, auf denen das Koordinatensystem von Global Governance basiert (vgl. Schaubild). In Deutschland hat der 1997 von der Volkswagen-Stiftung eingerichtete Förderschwerpunkt „Globale Strukturen und deren Steuerung“ wichtige Beiträge in dieser ersten Phase der Global Governance-Forschung geleistet, in dem es darum ging,

qualitative Veränderungen der Politik sowie institutionelle Innovationen unter den Bedingungen der Globalisierung überhaupt erst einmal sichtbar zu machen.

Nachdem sich die Global Governance-Forschung vor allem um sich verändernde und neue Strukturmerkmale der Organisation von Politik gekümmert hat, sind nun empirische Studien notwendig, um das neu entstandene Bild der Grundzüge der Global Governance-Architektur auszufüllen, zu konkretisieren und zu differenzieren. Zukünftig geht es darum, die klassischen Fragen der Governance-Forschung, nun im Spannungsfeld von Akteursvielfalt, Mehrebenenpolitik und Governance-Pluralismus in der Global Governance-Architektur, zu untersuchen: Was sind die Bedingungen für das Zustandekommen, die Stabilität, die Regelungseffektivität und die Leistungsfähigkeit jeweiliger Governance-Muster in der Global Governance-Architektur? Welche Zusammenhänge bestehen zwischen unterschiedlichen Problemtypen und korrespondierenden Governance-Strukturen? Wie kann „*compliance*“ in Verhandlungssystemen ohne den in Nationalstaaten in der Regel existierenden „Schatten der Hierarchie“ entstehen? Welche institutionellen Innovationen sind notwendig, um Koordinationsprobleme und Verhandlungsblockaden in Mehrebenensystemen zu bearbeiten?

Vieles spricht dafür, dass die erprobten Instrumente und Konzepte der Steuerungstheorien oder auch der Regimetheorie hilfreich sind, um diese empirischen Studien durchzuführen, solange es sich um einzelne Organisationen und Netzwerke handelt. Die Herausforderung besteht darin, in jeweiligen Problemfeldern die Interaktionen zwischen unterschiedlichen Governance-Mustern (z. B. zwischen internationalen Organisationen, globalen Netzwerken, nationaler Politik; Regional Governance und Global Governance; privaten globalen Politiknetzwerken der Standardsetzung, zwischenstaatlichen Organisationen und Marktsteuerung in der Weltwirtschaft) und deren Leistungsfähigkeit besser zu verstehen.

Schaubild 3: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur



INEF

Makroperspektiven zum Verständnis der Gesamtstruktur von Global Governance

Renate Mayntz (2000: 15) formuliert in einem Aufsatz folgendes Unbehagen: „*Warum aber beschleicht einen dann trotzdem ein Gefühl des Ungenügens, wenn man die politikwissenschaftliche Literatur zu ‚Global Governance‘ in der Erwartung liest, am Ende ein Bild davon zu haben und zu verstehen, was im transnationalen Raum passiert? Könnte es sein, dass das was wir ... erfassen, gar nicht das ... Wichtigste ... ist, was sich dort abspielt.*“ Diese Frage reicht über empirische Einzelfallstudien und komparative Untersuchungen unterschiedlicher Global Governance-Muster hinaus. In der aktuellen Global Governance-Forschung stehen Regime, horizontale und private Steuerungsstrukturen, die nicht von Nationalstaaten getragen werden, transnationale Politiknetzwerke und Beiträge von NGOs zu Global Governance im Zentrum, während z. B. Arbeiten zur UN und ihren Untergliederungen nur noch am Rande eine Rolle spielen. Inwieweit diese Schwerpunktsetzung reale Bedeutungsunterschiede reflektiert oder ob sie vielmehr mit dem Interesse der Forscher an neuen Arrangements und Trends oder der in der nationalen Steuerungsforschung entwickelten Perspektive auf gesellschaftliche Selbstregulierung korrespondiert, ist schwer zu sagen. Die

Zusammenschau und Querschnittsauswertungen empirischer Einzelfallstudien sind daher wesentlich, um eine Gewichtung der unterschiedlichen Elemente von Global Governance zu ermöglichen.

Die sozialwissenschaftliche Global Governance-Forschung ist bisher auf die Analyse globaler Teilordnungen (Welthandelssystem, -finanzsystem, -umweltsystem) konzentriert, die das Nationalstaatensystem ergänzen. Das Bild der Global Governance-Architektur (s. Schaubild) basiert bisher vor allem aus Einzelfallstudien zu jeweiligen Organisationen, Regimen und Politiknetzwerken. Das Gesamtpanorama ergibt sich aus der Addition von Einzelbeobachtungen. Die Interaktionen, Dynamiken und Rückkopplungseffekte zwischen den Puzzleteilchen sind bei weitem noch nicht hinreichend durch die Sozialwissenschaften bearbeitet (Nuscheler 2000, Altvater/Mahnkopf 2002, 354). James Rosenau (1992: 13-14) beschreibt die globale Ordnung ganz in diesem Sinne als ein „*set of arrangements*“, die „*not causally linked into a single coherent array of patterns*“ sind. Bisher ist unklar, wie die verschiedenen transnationalen Institutionen und Strukturen miteinander verflochten sind und wie verschiedene transnationale Regelungsstrukturen zusammenwirken. Eine synthetische Zusammenschau der transnationalen Strukturen, Prozesse und Governance-Muster in der Global Governance-Architektur ist schwierig, nicht zuletzt aufgrund des Wissens um die inversen Beziehungen zwischen Tiefenschärfe und Reichweite von Forschung. Dennoch liegt eine wesentliche Herausforderung für die Sozialwissenschaften darin, die Kategorien und Instrumente zu entwickeln, um die Global Governance-Architektur als Makrostruktur besser zu verstehen.

Überwindung der Dichotomien zwischen den zwei Gemeinden der Forschung zu globaler Steuerung

Im Februar 2001 fand in Berlin eine sozialwissenschaftliche Tagung statt, in deren Kontext Ergebnisse der Forschungsprojekte aus dem Förderschwerpunkt „Globale Strukturen und deren Steuerung“ der Volkswagen-Stiftung vorgestellt und diskutiert wurden. Es trafen sich zwei „Global Governance-Gemeinden“, die aus zwei unterschiedlichen Welten zu berichten schienen. Die erste Gruppe skizzierte Untersuchungen zu Macht, Herrschaft, Dominanz, Hegemonie und Geopolitik in der Staatenwelt, in Politikfeldern, die vor allen mit Fragen der internationalen Sicherheit und Ressourcenkonflikten zu tun hatten. Die zweite Gruppe konzentrierte sich stark auf globale Problemlösungen in „neuen Feldern der Weltpolitik“, jenseits klassischer

Sicherheitspolitik, auf neue Muster der Konfliktregelung, transnationale Akteurs- und Regelungsstrukturen sowie Governance-Muster in Mehrebenensystemen.

Beide „Schulen“ beschreiben Teilausschnitte und -rationalitäten in der Global Governance-Architektur. Es spricht wenig dafür, dass es globale Regelungssysteme gibt, die nur durch die eine oder die andere Logik bestimmt werden. Wahrscheinlich hat Latham (1999: 35) Recht, wenn er schreibt: *„Global governists are generally so preoccupied with showing which forces of governance can produce order, that forces that might challenge governance or undermine order are treated as undesirable disruptions.“* An Bedeutung gewinnen muss in der Global Governance-Forschung die Frage: *„Governance of what, by whom in whose interests and for what purposes?“* (McGrew 2001: 18) ... und damit die Frage, wie Chancengleichheit (und in deren Gefolge Legitimation und Effektivität) in der Global Governance-Architektur im Zusammenspiel von schwachen Staaten und privaten Akteuren einerseits sowie handlungsmächtigen Staaten, Hegemonialmächten, globalen Unternehmen und einflussreichen Technokratennetzwerke andererseits, gestärkt werden kann (Brand/Brunnengräber/ Schrader 2000). Damit stellt sich die Frage der „Zivilisierung von Macht“ durch Verrechtlichung, internationale Normenbildung und einen fairen Multilateralismus.

Die Kritik gilt allerdings auch andersherum: Viele Vertreter der klassischen Internationalen Beziehungen sind ihrem alten Kategorienapparat und etablierten Interpretationsmustern so treu, dass sie fundamentale Veränderungen im Globalisierungsprozess und neue Global Governance-Muster nicht wahrnehmen können. So interpretiert Werner Link (1999: 106-107) die „Neuordnung der Weltpolitik“ mit den klassischen Schablonen der „Staatenwelt“, ohne die institutionellen Ausdifferenzierungen des internationalen Systems und Akteure jenseits der Nationalstaaten auch nur zur Kenntnis zu nehmen:

„Der Realismus ist generell skeptisch gegenüber den ordnungspolitischen Grundannahmen der Institutionelisten. ... Internationale Organisationen (sind) ... keine eigenständigen Akteure, sondern Vehikel oder Instrumente der Staaten. ... In der Staatenwelt garantiert nicht kollektive Sicherheit durch Internationale Organisationen, sondern individuelle und kollektive Verteidigung durch ... Allianzen das Überleben und die Sicherheit der Staaten.“

Dabei liegt es auf der Hand, dass die problemlösungsorientierten Steuerungstheorien, herrschafts- und machttheoretische Konzepte und die Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) von einander lernen könnten. In der ersten Phase der Global

Governance-Forschung war dies schwierig, weil die etablierte Disziplin der Internationalen Beziehungen (aber auch die „linke“ Globalisierungs- und Global Governance-Kritik) an ihren Basiskonzepten festhielten, während die „neue“ Global Governance-Forschung sich gerade für Entwicklungen und Governance-Muster interessierte, die jenseits der etablierten theoretischen Referenzrahmen angesiedelt waren.

Politikwissenschaft plus x - die begrenzte Reichweite der isolierten Politikwissenschaft in der Global Governance-Forschung: Inter- und Transdisziplinarität als Herausforderung

Die Globalisierung darf nicht auf rein ökonomische Prozesse reduziert werden, aber sie wird doch entscheidend durch wirtschaftliche Dynamiken vorangetrieben. Die ökonomischen Prozesse fallen zunächst in die „Zuständigkeit“ der Wirtschaftswissenschaften. Die Politikwissenschaft beschäftigt sich vor allem mit den institutionellen Rahmenbedingungen, in denen ökonomische Prozesse ablaufen sowie Regelungsmechanismen zur Einwirkung auf negative Externalitäten ökonomischer Prozesse. Doch welchen Beitrag zu tragfähigen Global Governance-Strukturen in der Weltwirtschaft kann die Politikwissenschaft leisten, wenn sie die ökonomischen Kausalzusammenhänge nicht oder nur in Grenzen versteht? Insbesondere im Bereich der Diskussion über die neue Finanzmarktarchitektur ist deutlich geworden, dass Nichtökonom rasch an ihre Grenzen geraten, wenn es um Argumente für und gegen spezifische Regelungsmuster zur Eindämmung von Risiken auf den internationalen Finanzmärkten geht. Man kann daher die Forschung zu tragfähigen Formen von Global Governance in der Weltwirtschaft nicht nur den klassischen Politikwissenschaftlern überlassen.

Zugleich gilt, dass die Wirtschaftswissenschaften, vor allem ihr wirtschaftsliberaler Mainstream, nur wenig von institutionellen Strukturen, politischen Prozessen und der Interaktion der globalen Wirtschaft mit anderen Teilsystemen der sich herausbildenden Weltgesellschaft verstehen. Die wissenschaftliche Bearbeitung der Folgen der ökonomischen Globalisierung und die Herausbildung neuer Regelungsformen in der Weltwirtschaft den Ökonomen zu überlassen, ist daher ebenfalls kein überzeugender Weg. Aus der Perspektive der an Global Governance interessierten Politikwissenschaft besteht die Herausforderung darin, ihre wirtschaftswissenschaftlichen Kompetenzen in Richtung einer globalen politischen Ökonomie zu stärken. Darauf aufbauend wären

inter- und transdisziplinäre Forschungsk Kooperationen mit Teilen der Wirtschaftswissenschaften notwendig.

Ähnlich stellen sich die Herausforderungen in anderen zentralen Feldern der Global Governance-Forschung da. Die Lösung globaler Umwelt- und Nachhaltigkeitsprobleme oder auch die Bearbeitung von Wirkungen technologischer Schübe (z. B. der Biotechnologie, der Gentechnologie) auf nationale Gesellschaften und globale Entwicklungen stellen die Politik- und Sozialwissenschaften vor die Herausforderung einer engen Zusammenarbeit mit den Naturwissenschaften (- und umgekehrt, die Naturwissenschaften vor die Notwendigkeit der Kooperation mit den Politik- und Sozialwissenschaften). Im Gegensatz zum politikwissenschaftlichen Mainstream zeichnen sich zum Beispiel viele Arbeiten von Elmar Altvater durch ein hohes Maß an Interdisziplinarität aus (Altvater 1986, Altvater 1992, Altvater/ Mahnkopf 2002). Auch die Global Change-Forschung (WBGU 1996) und Ansätze zu einer sustainability-Forschung (Biermann/ Dingwarth 2002) befinden sich auf diesem Weg. Nimmt die Politikwissenschaft diese Herausforderungen nicht an, wird ihre Global Governance-Forschung zu einer „Interaktionsforschung“, die soziale Konfigurationen in transnationalen Räumen sowie das Zusammenspiel von Akteuren und deren Interessen rekonstruiert, ohne problemverursachende Kausalzusammenhänge in jeweiligen Politikfeldern wirklich zu verstehen. Die politikwissenschaftlichen Beiträge zu einer tragfähigen Global Governance-Architektur und validen Problemlösungen blieben dann begrenzt.

Mehrebenenpolitik in der Global Governance-Architektur: Die Grenzen der Schichtenmodelle und die Herausforderung der Intradisziplinarität

In den Bereichen der Global Governance-Forschung, die sich mit der grundlegenden Transformationen der Politik unter Bedingungen der Globalisierung beschäftigt wird das Zusammenspiel und die enge Verzahnung von lokaler, nationaler und internationaler Politik (Mehrebenenpolitik) als ein Kernelement des Wandels der Politik betont (Rosenau 1997; Held et al. 1999; Cable 1999, Kennedy/Messner/Nuscheler 2002, Messner 2002). Dennoch dominieren in den unterschiedlichen Politikfeldern weiterhin Studien, die die Global Governance-Architektur als eine Art Schichtenmodell wahrnehmen, in dem die jeweiligen territorialen Handlungsebenen getrennt voneinander ko-existieren und daher auch separat untersucht und dann additiv zusammengefügt werden. Dies gilt z. B. für die Analysen der Weltwirtschaft, in der sich die einen mit der

Untersuchung internationaler Regelwerke (der WTO, des internationalen Finanzsystems) beschäftigen (Bergsten 1996, Rodrik 2000, Jochimsen 2000) und andere sich auf Handlungsspielräume von Regionen in der globalen Wirtschaft konzentrieren (Nadvi/Schmitz 1999, Esser et al. 1996) und sich hierbei auf die Analyse innerregionaler Prozesse beschränken, während die Überlagerung lokaler, nationaler und globaler Prozesse in der empiriegeleiteten Forschung bisher nur selten thematisiert wird.

In der Politikwissenschaft bleibt weiterhin die Trennung in Theorien der Außenpolitik und der Internationalen Beziehungen einerseits sowie die im wesentlichen auf nationale Gesellschaften orientierte Policy-Forschung andererseits konstitutiv, während in der realen Welt die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik immer unschärfer werden (Messner 2000). Studien, in denen die Interaktionen zwischen lokalen, nationalen und internationalen Governance-Strukturen systematisch untersucht werden, sind bisher die Ausnahme. Diese „territoriale“ Pfadabhängigkeit in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, die an etablierten Formen der Arbeitsteilung festhält (Volkswirtschaft- versus Weltökonomie versus Regionalforschung; Außenpolitikforschung/Internationale Beziehungen versus Analyse nationaler politischer Systeme), verlangsamt Erkenntnisgewinne über grenzüberschreitende Prozesse, Akteurskonstellationen und Governance-Muster im Kontext der Global Governance-Architektur. Die Global Governance-Forschung ist daher nicht nur auf mehr Inter- und Transdisziplinarität, sondern auch auf Kooperation und den Abbau von Grenzziehungen in den jeweiligen Disziplinen, also mehr Intradisziplinarität, angewiesen.

Literatur

Altwater, E.(1986): Mensch, Markt, Natur. Zur Vermarktung von Umwelt und Arbeit, Hamburg.

Altwater, E.(1992): Der Preis des Wohlstandes oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung, Münster 1992.

Altwater, E./ B. Mahnkopf (2002): Globalisierung der Unsicherheit, Münster

-
- Altwater, E. B. Mahnkopf (2002): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Bergsten, F. C. (1996): Global Economic Leadership and the Group of Seven, Washington.
- Biermann, F./K. Dingwerth (2002): Weltumweltpolitik. Global Change als Herausforderung für die deutsche Politikwissenschaft. PIK-Report Nr. 74, Potsdam.
- Brand, U./ A. Brunnengräber/ L. Schrader (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?, Münster.
- Cable, V. (1999): Globalisation and Global Governance, London.
- Commission on Global Governance (1995): Our Global Neighbourhood, Oxford.
- Eßer, K./ W. Hillebrand/ D. Messner/ J. Meyer-Stamer (1996): Systemic Competitiveness. New Patterns of Industrial Development, London.
- Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons, in: Science, Nr. 162, S. 1243 ff.
- Held, D. et al. (1999): Global Transformations, Stanford.
- Jochimsen, Reimut (Hrsg.) (2000): Globaler Wettbewerb und weltwirtschaftliche Ordnungspolitik, Bonn.
- Kennedy, P./ D. Messner/ F. Nuscheler (2002): Global Trends and Global Governance, London.
- Keohane, R.O./ J.S. Nye (2000): Introduction. Governance in a Globalizing World, in: J.S. Nye/ J. Donahue (Hrsg.), Washington.
- Latham, R. (1999): Politics in a Floating World, in: M. Hewson/ T.J. Sinclair (Hrsg.): Approaches to Global Governance Theory, New York.
- Link, W. (1999): Die Neuordnung der Weltpolitik, München.
- Mathews, J. (1997): The Power Shift, in: Foreign Affairs, Nr. 1.
- Mayntz, R. (2000): Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt, MPIfG Discussion Paper, Nr. 00/3, Köln.
- McCrew, Tony (2001): Governing without Governance. Towards a Genuine Global Governance, Manuskript, Southampton.

-
- Messner, D. (1995): Die Netzwerkgesellschaft, Köln.
- Messner, D. (Hrsg.) (1998): Die Zukunft des Staates und der Politik, Bonn.
- Messner, D. (2000): Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik. Einige Beobachtungen zur Transformation der Politik in der Ära des Globalismus, in: PROKLA, Nr. 118, Berlin.
- Messner, D. (2002): The Concept of the World Economic Triangle, Global Governance Patterns and Options for Regions, IDS Working Paper, Brighton
- Messner, D./ F. Nuscheler (1997): Global Governance. Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: D. Senghaas (Hrsg.): Frieden machen, Frankfurt/M.
- Nadvi, K./ H. Schmitz (eds.) (1999): Industrial Clusters in Developing Countries, Special Issue of World Development, Vol. 27, No. 9.
- Nuscheler, F. (2000): Global Governance, Entwicklung und Frieden. Zur Interdependenz globaler Ordnungsstrukturen, in: F. Nuscheler (Hrsg.) (2000): Entwicklung und Frieden in 21. Jahrhundert, Bonn.
- Ostrom, E. et al. (1999): Revisiting the Commons. Local Lessons, Global Challenges, in: Science, April/ 99, Vol. 284.
- Ritter, E.H. (1979): Der kooperative Staat, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Nr. 104.
- Rodrik, D. (2000): Governance of Economic Globalization, in: J. Nye/J. Donahue (Hrsg.): Governance in a Globalizing World, Washington.
- Rosenau, J.N. (1992): Governance, Order, and Change in World Politics, in: J.N. Rosenau/ E.O. Czempiel (Hrsg.): Governance without Governance, Cambridge.
- Rosenau, J.N. (1997): Along the Domestic-Foreign Frontiers, Cambridge.
- Scharpf, D.W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: A. Héretier (Hrsg.): Policy-Analyse, Opladen.
- WBGU (1996): Welt im Wandel: Herausforderung für die deutsche Wissenschaft. Jahresgutachten 1996, Berlin/Heidelberg.
- Young, O. R. (1999): Governance in World Affairs, New York.
- Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M.

Zürn, M. (2001): Entgrenzung und Regieren. Über das Elend des methodologischen Nationalismus, Bremen (Manuskript).