

Globale Politiknetzwerke - eine neue Art des Regierens

Von Thorsten Benner, Wolfgang H. Reinicke und Jan Martin Witte

In gekürzter Form erschienen in: MITBESTIMMUNG Heft 1/2-2002 (www.mitbestimmung.de)

Von Seattle bis Genua - die Bilder sind mittlerweile vertraut: Drinnen tagen die Vertreter von Regierungen und internationalen Organisationen, draussen protestieren die „Globalisierungsgegner“. Ein tiefer Graben trennt beide Lager, obwohl ein gemeinsames Thema im Vordergrund steht: *global governance* – wie regieren wir die Welt im Zeitalter der Globalisierung?

Neue Antworten sind nach dem 11. September dringlicher denn je. Hier hilft der Blick auf ein neues Phänomen, das in vielerlei Hinsicht die Zukunft globalen Regierens markiert: Global Public Policy Networks. Auf so unterschiedlichen Feldern wie Umweltschutz, Korruptionsbekämpfung oder Arbeits- und Sozialstandards bringen diese globalen Politiknetzwerke die zentralen Akteure der Globalisierung zusammen und bilden Brücken zwischen Staaten, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Globale Politiknetzwerke leisten themenfokussiert einen Beitrag zu einer nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung. Ökonomische Liberalisierung, politische Liberalisierung sowie die rasante technologische Entwicklung haben eine neue Welt geschaffen, die sich fundamental von der unterscheidet, welche die Architekten der Nachkriegsordnung vor mehr als 50 Jahren im Auge hatten. Während damals Staaten alleine das internationale Geschehen bestimmten und internationale Organisationen zur wechselseitigen Koordination schufen, leben wir heute in einer Welt, in der über Grenzen hinweg operierende zivilgesellschaftliche Akteure (allen voran Nicht-Regierungsorganisationen) sowie Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Diese haben die Chancen der Globalisierung genutzt, um ihre Aktivitäten transnational zu vernetzen. Der Grad der zwischengesellschaftlichen Verflechtung der ökonomischen, kulturellen

und sozialen Beziehungen und die Geschwindigkeit des Wandels stellen Entscheidungsträger in Staaten und internationalen Organisationen vor ständig neue Herausforderungen.

Vier Dimensionen machen das Dilemma des Regierens unter den Bedingungen der Globalisierung aus. *Erstens* ändert sich die *geographische* Dimension des Regierens mit zunehmender ökonomischer und sozialer Integration. Entscheidungsträger in Staaten sehen sich mit der Bereitstellung von öffentlichen *goods* und der Eindämmung von öffentlichen *bads* konfrontiert, die weit über territoriale Grenzen hinausreichen. *Zweitens* ist die *zeitliche* Dimension zu einem kritischen Moment für politische Entscheidungsträger geworden. Im Zeichen rund um die Uhr operierender Finanzmärkte und Medien bleibt immer weniger Zeit für Entscheidungen, die gleichzeitig eine nachhaltige, generationenübergreifende Perspektive berücksichtigen. *Drittens* nimmt die *Komplexität* politischer Entscheidungen zu. Entscheidungsträger in Staaten und internationalen Organisationen finden sich zunehmend mit Problemen konfrontiert, die quer zu etablierten bürokratischen oder disziplinären Einteilungen verlaufen. Entscheidungen über Handelsfragen etwa haben tiefgreifende ökonomische, ökologische, soziale sowie sicherheitspolitische Folgewirkungen, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Zudem stehen neue Probleme auf der globalen Tagesordnung – wie etwa Fragen der Gentechnologie – deren Komplexität und Auswirkungen gegenwärtig kaum abschätzbar sind. Je komplizierter die Problemstellung ist, umso grösser sind die Risiken und mögliche Folgewirkungen von Entscheidungen, die auf einer verkürzten Sicht der Dinge beruhen. *Viertens* sieht sich der Globalisierungsprozess mit einem doppelten Legitimitätsproblem konfrontiert: Das von vielen Seiten kritisierte Ungleichgewicht zwischen „marktschaffenden“ Instrumenten etwa zur Handelsliberalisierung und „marktregulierenden“ Übereinkommen etwa im Bereich des Umweltschutzes und der Arbeits- und Sozialstandards unterminiert die Tragfähigkeit des Globalisierungsprozesses. Gleichzeitig verlangen zivilgesellschaftliche Akteure nach stärkerer Teilhabe an internationalen Politik- und Entscheidungsprozessen.

Die Mehrzahl globaler Politiknetzwerke ist in den letzten 5 bis 10 Jahren entstanden. Als institutionelle Innovationen bringen sie in dynamischer Form Akteure zusammen, die erkannt haben, dass im Zeichen zunehmender Interdependenz eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung nur gemeinsam möglich ist. Staaten und internationale Organisationen realisieren, dass sie zur Gestaltung der Globalisierung Unternehmen und die Zivilgesellschaft in transnationale Politikprozesse einbinden müssen. Nicht-Regierungsorganisationen wiederum haben gelernt, dass reine Blockadepolitik allein nicht immer zum Politikwechsel führt. Und Unternehmen sind sich zunehmend bewusst, dass ein förderliches Geschäftsumfeld nicht ohne Kooperationsbereitschaft sicherzustellen ist und dass die Globalisierung politisch gestaltet werden muss, damit sie ihnen Chancen für eine nachhaltige Expansion ihres Geschäfts bietet.

Netzwerke erlauben neue, intelligente Formen des Wissensmanagements, indem sie unterschiedliche Kompetenzen und Standpunkte in einem konstruktiven Prozess zusammenführen. Sie tragen somit zu einer verbesserten Problemlösungs- und Vermittlungskapazität bei, die durch traditionelle Verfahren nicht zu erreichen ist – man denke nur an das Seattle-Desaster der WTO. Globale Politiknetzwerke haben das Potential der Transformation internationaler Kooperation vom Modell des Altherrenclubs zu neuen hybriden Formen vernetzten Regierens. Sie gestalten die Globalisierung als Positivsummenspiel. Die Netzwerke leben von der Unterschiedlichkeit ihrer Teilnehmer und der daraus resultierenden produktiven Spannungen - der "strength of weak ties", wie es der amerikanische Soziologe Mark Granovetter nennt. NGOs verwandeln sich nicht in gewinnorientierte Akteure, Unternehmen werden nicht zu Wohlfahrtsverbänden. Regierungen und Parlamentarier ziehen sich ebenfalls nicht aufs Altenteil zurück: ihnen kommen zentrale Rollen in Netzwerken zu.

Funktionen globaler Politiknetzwerke

Globale Politiknetzwerke erfüllen eine breite Palette von Funktionen – von der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (wie etwa der Bekämpfung von Malaria in der Global Alliance for Vaccines and Immunization) oder das Sammeln und Verbreiten von Wissen. Eine zentrale Funktion globaler Politiknetzwerke liegt im Bereich der Verhandlung globaler Standards. Globale Politiknetzwerke erleichtern das Setzen globaler Normen, in denen ein relativ grosses Konfliktpotential vorhanden ist und somit eine für alle relevanten Parteien einbindende Verhandlungslösung der einzige Weg sein kann. Die World Commission on Dams (WCD, www.dams.org) ist in mancherlei Hinsicht der Prototyp eines solchen Politiknetzwerks. Seit den achtziger Jahren hatten sich die Fronten zwischen Befürwortern und Gegnern grosser Staudamm-Projekte verhärtet. Nicht-Regierungsorganisationen wandten ihre gesamte Energie auf die wenig konstruktive Aufgabe, solche Projekte zu blockieren; Unternehmen fanden sich in einem höchst unsicheren Geschäftsumfeld wieder; die Weltbank konnte keine Kredite mehr vergeben – auch nicht für Unterfangen, die sie für wünschenswert hielt. Ein höchst unbefriedigender Zustand für alle Beteiligten. Auf Initiative einiger engagierter Weltbank-Vertreter sowie der International Union for the Conservation of Nature (IUCN) vermochte die WCD im Jahre 1998 dann erstmals alle zentralen Gruppen an einen Tisch zu bringen – nicht zu einer unverbindlichen Konferenz, sondern um gemeinsam Standards für Dammbauprojekte zu entwickeln. Bereits die Zusammensetzung der WCD war bemerkenswert: so fungierten sowohl Göran Lindahl, damals Chef des weltweit grössten Dammbauunternehmens ABB, als auch Medha Patkar, einer der prononciertesten Dammbaugegner, als zwei der 12 Kommissionsmitglieder. Über zwei Jahre hinweg versuchte sich die Kommission anhand einer Vielzahl von Studien und Konsultationen an einer Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen mit Dämmen und deren Folgewirkungen auf Umwelt und Gesellschaft. Dieser Prozess, in dem es gelegentlich hoch her ging, konnte auf der Website der Kommission mitverfolgt werden. Finanziert wurde die Arbeit der

Kommission durch Beiträge aller Beteiligten. Im November 2000 stellte Nelson Mandela dann den WCD-Abschlussbericht vor, der einen Planungsrahmen für neue Dammbauprojekte anbietet. Die Empfehlungen der Kommission zielen darauf, die ökologische, soziale und politische Nachhaltigkeit zukünftiger Dammbauprojekte zu verbessern. Dies soll unter anderem durch einen strikten Evaluierungsprozess für neue Projekte gewährleistet werden.

Oder das Beispiel Arbeitsstandards: Hier hat "Rugmark" als NGO-Initiative gemeinsam mit der Industrie ein unabhängiges Gütesiegel für Teppichprodukte geschaffen, die ohne Kinderarbeit hergestellt werden (www.rugmark.org). Die Erlöse der "Rugmark-Stiftung" werden für soziale Projekte, vor allem für die Ausbildung von Kindern eingesetzt, um sie der Ausbeutung in der Teppichindustrie zu entziehen. Seit 1995 sind mehr als zwei Millionen Teppiche mit dem Rugmark-Gütesiegel in Europa und Nordamerika verkauft worden. Die in den Vereinigten Staaten basierte "Fair Labour Association" versucht – wenngleich mit enormen Anlaufschwierigkeiten – ähnliches für den grossen Sektor der global operierenden Textilindustrie zu erreichen.

Zudem gibt es eine Vielzahl von Initiativen im Bereich Sozial- und Umweltstandards, die von reiner Selbstregulierung bis hin zu Initiativen wie „Social Accountability 8000“ (SA8000) reichen. Auch angesichts der Schwäche klassischer korporatistischer Strukturen im Rahmen der ILO versuchen sich internationale Organisationen wie die UN in der Debatte um „corporate social responsibility“ neu zu erfinden. Der von UN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte „Global Compact“ (www.unglobalcompact.org) versucht Unternehmen zusammenzubringen, die sich zur Einhaltung von 9 aus internationalen Vereinbarungen abgeleiteten fundamentalen Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards verpflichten. Die Proliferation „freiwilliger“ und „selbstverpflichtender“ Initiativen hat viele Fragen der Überwachung und der Qualitätskontrolle aufgeworfen. Die „Global Reporting Initiative“ (www.globalreporting.org) versucht gegenwärtig im Dialog mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft, internationalen Organisationen und Regierungen, einen

gemeinsamen Rahmen für die Offenlegung relevanter Informationen zur Umwelt- und Sozialbilanz von Unternehmen zu entwickeln.

Herausforderungen

In den vergangenen Jahren haben die Vereinten Nationen und die Weltbank globale Politiknetzwerke – zumindest rhetorisch – zu einem zentralen Aspekt ihrer strategischen Ausrichtung gemacht. Deutschland hat jüngst im Rahmen einer Resolution in der UN-Generalversammlung („Towards Global Partnerships“, Resolution A/RES/55/215 vom 21.12.2000) das Potential multisektoraler Netzwerke und Partnerschaften unterstrichen. Doch die zunehmende Bedeutung globaler Politiknetzwerke kann nicht darüber hinweg täuschen, dass es bisher keine langfristig ausgelegte Strategie auf Seiten politischer Entscheidungsträger für den Umgang mit globalen politischen Prozessen gibt. Jegliche Anstrengungen in diesem Bereich sind Resultate zwar wichtiger, jedoch unkoordinierter Einzelentscheidungen. Die Umsetzung eines solchen Leitbildes vernetzten Regierens setzt ein grosses Mass an Lernen und Umdenken bei allen Beteiligten voraus. Viele Leitbilder der „lernenden“ und „wissensbasierten“ Organisation gehen von einem hohen Mass an Planbarkeit und Steuerbarkeit aus. Konkrete Veränderungsprozesse sind jedoch oft durch Auseinandersetzungen und Widersprüchlichkeiten geprägt. Internationale Organisationen haben in vielen globalen Politiknetzwerken zentrale Rollen eingenommen. Es gilt, internationale Organisationen zu effektiven Schnittstellenmanagern in Netzwerken machen. Eine Reform des aussenpolitischen Apparates muss der Tatsache Rechnung tragen, dass die Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik verschwimmen und viele Probleme quer zu etablierten Ressortzuständigkeiten liegen. Nicht-Regierungsorganisationen wiederum stehen vor der Herausforderung, sich an globalen Politiknetzwerken professionell zu beteiligen, ohne sich kooptieren zu lassen. Für Unternehmen schliesslich gilt es, das Engagement in Netzwerken zu

einem integralen Bestandteil der Unternehmenskultur zu machen und es nicht den PR-Abteilungen zu überlassen.

Chancen für Gewerkschaften

Gewerkschaften sollten globale Politiknetzwerke im Sinne eines neuen Internationalismus als Chance zu einer aktiven Beteiligung an der Gestaltung der Globalisierung begreifen. Themenfokussierte Netzwerke bieten oft effektivere Beteiligungsmöglichkeiten an globalen Politikprozessen als die klassische Formen des Dialogs mit Unternehmen etwa im Rahmen der ILO. Um sich erfolgreich an globalen Politiknetzwerken zu beteiligen, müssen sich Gewerkschaften stärker als bisher international vernetzen. Erste gute Ansätze, dies beispielsweise im europäischen oder transatlantischen Rahmen umzusetzen, müssen effektiver ausgebaut werden. So ist beispielsweise das Potenzial des Transatlantic Labor Dialogue (TALD) bisher nicht genügend erkannt, die mögliche Rolle von Gewerkschaften bei der Mitbestimmung der transatlantischen Politikagenda unterschätzt worden. Gewerkschaften sollten auch den Dialog mit anderen Nicht-Regierungsorganisationen suchen, nicht um eine globale Blockadepolitik zu verfolgen, sondern um konstruktive zivilgesellschaftliche Koalitionen zur Gestaltung der Globalisierung zu fördern. Aufgrund unterschiedlicher Mentalitäten mag dies nicht immer einfach sein, ist aber von zentraler Bedeutung gerade auch für Gewerkschaften, die von den oft innovativen und flexiblen Organisationsstrukturen und Arbeitsweisen von Nichtregierungsorganisationen lernen könnten.

Gewerkschaften sollten neue Ansätze zur Durchsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards kritisch begleiten, sich an der Überwachung beteiligen und auf bestehende Defizite aufmerksam machen. Gewerkschaften können zudem dabei helfen, die Umsetzung von „corporate social responsibility“ auch durch Druck von Arbeitnehmerseite zu einem festen Bestandteil der Unternehmenskultur zu machen – europäische Unternehmen haben hier durch

die weit kooperative Unternehmenskultur oft einen internationalen Wettbewerbsvorteil, den Gewerkschaften ausnutzen helfen können.

Wie alle erfolgreichen Akteure in Netzwerken müssen auch Gewerkschaften ihre Schnittstellenkompetenz verbessern, um in der Lage zu sein, zwischen den unterschiedlichen Sektoren und Akteursgruppen verschiedener Ebenen und Organisationskulturen zu vermitteln und Koalitionen zu bilden. Hier liegt eine besondere Herausforderung für die Aus- und Weiterbildung sowie die Mitarbeiterführung nicht nur in Gewerkschaften, sondern auch in öffentlichen Bürokratien, Unternehmen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Legitimität

Die Legitimität und Akzeptanz globaler Politiknetzwerke muss zudem durch Partizipation und Transparenz verbessert werden. Globale Politiknetzwerke sind keinesfalls der Sargnagel demokratisch legitimierter Politik sondern eröffnen den Bürgern neue Beteiligungsmöglichkeiten an transnationaler Politik. Globale Politiknetzwerke können zudem durch die Herstellung grösserer Öffentlichkeit dazu beitragen, die Transparenz internationaler Politik zu erhöhen. Zudem gilt es dem bisherigen Versäumnis vieler Netzwerke, in ausreichender Weise Akteure aus Entwicklungsländern einzubeziehen, durch konkrete Programme des capacity-building entgegenzuwirken. Nur so kann man dem Misstrauen vieler Entwicklungsländer begegnen, die in globalen Politiknetzwerken vor allem ein Instrument des Nordens sehen, zu dem sie keinen Zugang haben. Hier sollten sich Gewerkschaften aus Industrieländern auch stärker im „capacity-building“ engagieren, um ihren Partnern aus Entwicklungsländern die Teilnahme an globalen Politikprozessen zu ermöglichen.

Globale Politiknetzwerke werden zudem nur durch eine Ein- und Rückbindung auf lokaler und nationaler Ebene erfolgreich sein können - gemeint sind etwa die Einbindung der Exekutive und eine stärkere Beteiligung von Parlamentariern. Auch hier können Gewerkschaften als starke Mitgliederorganisationen eine wichtige Vermittlerrolle spielen.

In vielerlei Hinsicht ist die internationale Politik auf Seiten der Nationalstaaten immer noch von einem restriktiv definierten nationalen Interesse bestimmt, das auf kurzfristige strategische Gewinne statt auf langfristige ergebnisorientierte Kooperation setzt. In ähnlicher Weise zielen viele transnational operierende Unternehmen und NGOs auf kurzfristige Gewinne im Kampf um die öffentliche Meinung und politischen Einfluss, statt nachhaltige Kooperations- und Verhandlungslösungen in Betracht zu ziehen.

Nach dem 11. September – im Angesicht von Terror und Krieg – sind Debatten wie etwa um einen gerechteren und stabileren Rahmen für globales Regieren oder bessere Lösungsansätze für globale Umweltprobleme aus den Schlagzeilen verschwunden, während die Kalten Krieger mit ihrem anachronistischen Verständnis von Sicherheit Morgenluft wittern. In einer vernetzten Welt jedoch gehen Sicherheit und eine verbesserte *global governance* Hand in Hand. Man denke nur an das Beispiel der Geldwäsche. Hier bieten globale Politiknetzwerke ein positives Leitbild des Regierens im 21. Jahrhundert. Sie demonstrieren, dass auf allen Ebenen Bewegung in das Dreieck von öffentlichem Sektor, Zivilgesellschaft und Wirtschaft gekommen ist. Diese Dynamik muss zur nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung genutzt werden. Wenn die G8-Staaten ernst machen wollen mit ihrem Versprechen, “innovative Lösungen auf der Basis einer breiten Partnerschaft mit der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor voranzutreiben“ (Kommuniqué des Genua-Gipfels vom 22. 7. 2001), ist ein Umdenken gefragter denn je.

Literatur

Thorsten Benner/Wolfgang Reinicke/Jan Martin Witte (2000) ‘Globalisierung: Weltwirtschaftliche Dynamik und politische Steuerung’ in Marion Gräfin Dönhoff et al. (eds.) *Jahrbuch Internationale Politik 1997-1998* (München, R. Oldenbourg), S. 17-26.

Robert O. Keohane/ Joseph S. Nye Jr. (2000) ‘Introduction’, in: Joseph S. Nye/ John S. Donahue (2000) *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press), S.1-41.

Wolfgang H. Reinicke/Francis Deng/Jan Martin Witte/Thorsten Benner (2000)
Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance (Ottawa: IDRC Publishers).

Weitere Informationen und Publikationen unter www.globalpublicpolicy.net

Die Autoren

Thorsten Benner, McCloy Scholar, Kennedy School of Government, Harvard University sowie Research Associate, Global Public Policy Project (www.globalpublicpolicy.net). Email: tbenner@globalpublicpolicy.net

Wolfgang H. Reinicke, Managing Director, Galaxar S.A. sowie Director, Global Public Policy Project (www.globalpublicpolicy.net). Email: wreinicke@galaxar.ch

Jan Martin Witte, ERP Fellow, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (SAIS) sowie Research Associate, Global Public Policy Project (www.globalpublicpolicy.net), Email: jmwitte@globalpublicpolicy.net