

5 Global Governance umgestalten: Reform oder Apocalypse Soon!

Das Paradox unserer Zeit

Das Paradox unserer Zeit lässt sich leicht beschreiben: die gemeinschaftlichen Fragen und Probleme, die wir zu bewältigen haben, sind zunehmend global, die Mittel, sie anzugehen, sind jedoch national und lokal, schwach und unzulänglich. Drei drängende globale Themen unterstreichen die Notwendigkeit, so schnell wie möglich einen Ausweg aus dieser Situation zu finden.

Erstens wurden, wenn überhaupt, nur äußerst geringe Fortschritte dabei gemacht, ein nachhaltiges System zur Bewältigung des Klimawandels zu schaffen. Der Kohlendioxid-Gehalt in der Atmosphäre beträgt heute fast 35 % mehr als in vorindustriellen Zeiten (Byers, 2005: 4). Der frühere britische wissenschaftliche Leiter Sir David King warnte, dass der »Klimawandel das größte Problem ist, dem wir heute gegenüberstehen, größer als die Bedrohung durch den Terrorismus« (2004). Ganz abgesehen davon, ob man diese Darstellung vollständig überzeugend findet, lässt sich doch nicht bestreiten, dass der Klimawandel sämtlichen Lebensformen auf dieser Erde, den Biosystemen und dem sozioökonomischen Gefüge großen Schaden zufügen kann. Es wird häufiger gewaltige Stürme geben, Wasserzugänge werden zu Kampfschauplätzen werden, steigende Meeresspiegel werden Tausende heimatlos machen, die massenhafte Abwanderung verzweifelter Menschen wird zunehmend zu einem allgemeinen Phänomen werden und die Zahl derer, die in den ärmsten Ländern an schweren Krankheiten sterben, wird rasch steigen (hauptsächlich deshalb, weil sich die Bakterien schneller verbreiten werden und so eine größere Lebensmittel- und Wasserverschmutzung verursachen). Der überwiegende Teil der aktuellen wissenschaftlichen Gutachten hält fest, dass der Klimawandel nicht nur auf lange Sicht gesehen, sondern bereits hier und jetzt eine ernsthafte Gefahr darstellt. Das Versagen der internationalen Gemeinschaft, ein solides System zu schaffen, um dem Klimawandel entgegenzuwirken, ist daher eines der ernstes-

ten Anzeichen für die Probleme, die auf die multilaterale Ordnung zukommen.

Zweitens wurden auch die Millenniumsentwicklungsziele – die vereinbarten Entwicklungsziele der internationalen Gemeinschaft oder, so könnte man sagen, deren moralisches Bewusstsein – nur in sehr geringem Ausmaß vorangebracht. Die Millenniumsziele legen minimale Standards fest, die im Bezug auf Armutsbekämpfung, Gesundheit, das Bildungsangebot, den Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten, ökologische Nachhaltigkeit etc. erreicht werden sollen. Die Verwirklichung dieser Ziele ist bisher beklagenswert langsam vorangekommen, und es wird immer deutlicher, dass sie weit verfehlt werden. Es sieht sogar so aus, dass die Festlegung dieser Ziele völlig sinnlos gewesen sein könnte, so weit sind wir in vielen Teilen der Welt von ihrer Umsetzung entfernt. Dieser menschlichen Katastrophe liegt natürlich zugrunde, dass die Hälfte der Weltbevölkerung materiell extrem verwundbar ist: 45 % der Menschheit leben unter der von der Weltbank festgesetzten Armutsgrenze von zwei Dollar pro Tag und 18 % (oder etwa 1.089 Millionen Menschen) leben unter der Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag. Wie Thomas Pogge treffend bemerkte, sind »Menschen, die so unglaublich arm sind, schon durch minimale Veränderungen natürlicher oder sozialer Bedingungen gefährdet. [...] Jedes Jahr sterben armutsbedingt etwa 18 Millionen einen frühen Tod. Das ist ein Drittel aller Todesfälle weltweit – 50.000 jeden Tag, darunter 29.000 Kinder unter fünf Jahren« (Pogge, 2007: 207; vgl. UNDP, 2005). Und dennoch vergrößert sich die Kluft zwischen reichen und armen Ländern weiterhin, und es ist anzunehmen, dass die untersten fünf Prozent der Welt noch ärmer geworden sind (Milanovic, 2002: 88; Pogge, 2007).

Drittens mag es zwar so scheinen, als sei die nukleare Katastrophe abgewendet; wie Martin Rees darlegt, hält sie sich aber nur in der Schwebe (2003: 8, 27, 32 f., 43 f.). Es verbleiben riesige Kernwaffenvorräte, die Verbreitung von Kernwaffen zwischen den Staaten setzt sich weiter fort (z. B. in Iran), es könnte sein, dass aufgrund fehlerhafter Aufzeichnungen nukleare Waffen und Materialien entwendet wurden (nach dem Untergang der Sowjetunion), neue Generationen taktischer Kernwaffen werden gebaut und die »schmutzige Bomben«-Technologie (die Beschichtung konventioneller Bomben mit Plutonium) macht den nuklearen Terrorismus zu einer ernsthaften Bedrohung. Andere Gefahren könnten z. B. Terroranschläge auf Kernkraftwerke sein, und dabei könnten vor allem die Kraftwerke

zum Ziel werden, die sich in Ländern mit wenigen Schutzmöglichkeiten befinden. Rees fügt diesen Überlegungen noch die beunruhigenden Risiken hinzu, die von der Mikrobiologie und der Genetik (gentechnisch hergestellte Viren) ausgehen, und schließt daraus, dass »die Chancen, dass unsere heutige Zivilisation das Ende des gegenwärtigen Jahrhunderts erleben wird, ohne einen ersthaften Rückschlag zu erleiden, nicht mehr als Fünfzig zu Fünfzig stehen« (2003: 8). Selbstverständlich stellen sich hier schwerwiegende Fragen hinsichtlich der Verantwortlichkeit, Regulierung und Durchsetzung.

Anhand dieser globalen Herausforderungen lassen sich drei wesentliche Problembereiche aufzeigen, mit denen wir konfrontiert sind. Diese Bereiche betreffen:

- die gemeinsame Nutzung unseres Planeten (Klimawandel, Biodiversität und die Zerstörung der Ökosysteme, Wasserknappheit),
- den Schutz der Menschheit (Armut, Konfliktprevention, globale Infektionskrankheiten),
- die Entwicklung unseres rechtlichen Regelwerks (Verbreitung von Kernwaffen, Giftmüllentsorgung, Regeln für die Genforschung, für den Handel, für Finanzen und Steuergesetze) (vgl. Richard, 2002: 66).

In unserer immer dichter vernetzten Welt können diese globalen Probleme von keinem Nationalstaat allein gelöst werden. Sie erfordern gemeinschaftliches Handeln – etwas, was in unserer Welt bisher nicht besonders gut funktioniert hat und was besser werden muss, wenn diese drängenden Themen adäquat behandelt werden sollen. Allerdings mangelt es leider noch an Hinweisen darauf, dass wir bei Schaffung hierfür geeigneter Governance-Institutionen Fortschritte machen würden.

Warum sich mit den globalen Herausforderungen befassen?

Warum sind diese globalen Themen überhaupt von Bedeutung? Die Antwort hierauf mag intuitiv klar erscheinen, vier Gründe sollten jedoch besonders betont werden: Solidarität, soziale Gerechtigkeit, Demokratie und politische Wirksamkeit. Diese Gründe sollen genauer beleuchtet werden, da sie zusammen eine Art Landkarte der Dimensionen ergeben, die wir im Kopf behalten müssen, um über die Art und Angemessenheit von Governance auf globaler Ebene

nachzudenken. Mit Solidarität meine ich nicht nur die empathische Anerkennung der Notlage anderer, sondern auch die Bereitschaft, gemeinsam mit anderen Lösungen für drängende kollektive Probleme zu finden. Ohne Solidarität zwischen armen und reichen, entwickelten und Entwicklungsländern werden die Millenniumsziele nicht erreicht werden und, wie Kofi Annan knapp bemerkte: »Millionen Menschen werden sterben, frühzeitig und aus Gründen, die zu verhindern gewesen wären« (2005: 139). Diese Tode sind umso schmerzlicher, da Lösungen und Auswege in unserer Reichweite liegen. Was Herausforderungen wie den Klimawandel und die Verbreitung von Kernwaffen angeht, so müssen wir der Definition von Solidarität auch einen Fokus auf unseren eigenen Schutz hinzufügen, ganz zu schweigen von dem zukünftiger Generationen. Die gegenwärtigen globalen Herausforderungen erfordern, dass wir die Einflüsse, die auf unsere sich überlappenden Schicksalsgemeinschaften wirken, erkennen und aktiv an ihnen mitwirken.

Ein zweiter Grund, sich auf die globalen Herausforderungen zu konzentrieren, ist die soziale Gerechtigkeit. Welche Standards für diese gelten, ist selbstverständlich umstritten. Um das Argument, das ich hier machen will, so zugänglich wie möglich zu gestalten, werde ich im Anschluss an Pogge soziale Gerechtigkeit als die Einhaltung der Menschenrechte innerhalb einer institutionellen Ordnung verstehen, in dem Maß, in dem diese Einhaltung vernünftigerweise möglich ist (Pogge, 2007; vgl. auch Kapitel 2). Natürlich argumentieren die meisten, dass soziale Gerechtigkeit mehr verlangt und so lässt sich mit einigem Selbstvertrauen behaupten, dass eine institutionelle Ordnung, die diese Standards verfehlt, nicht gerecht sein kann. Daraus kann dementsprechend abgeleitet werden, dass unsere bestehende sozioökonomische Ordnung, insofern sie die Millenniumsziele nicht erfüllt und den umfassenderen Herausforderungen des Klimawandels und dem Risiko der Verbreitung von Kernwaffen nicht entgegentritt, ungerecht oder schlicht jenseits des Gerechten ist.

Der dritte Grund ist die Demokratie. Demokratie setzt einen zwangsfreien politischen Prozess voraus, in dem und durch den die Menschen die Bedingungen ihrer Vernetzung, ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und ihrer Differenzen festlegen und verhandeln können. Im demokratischen Denken bildet die »Zustimmung« die Grundlage kollektiver Vereinbarungen und Governance. Damit die Menschen frei und gleich sein können, müssen Mechanismen vor-

handen sein, durch die die Zustimmung in die staatlichen Bestimmungen des öffentlichen Lebens eingeschrieben werden kann (vgl. Kapitel 2). Wenn jedoch Millionen Menschen sterben und Milliarden gefährdet sind, was beides zu verhindern wäre, dann lässt sich klarerweise behaupten, dass unser heutiges Governance-System sehr wohl zulässt, dass Menschen »ohne ihre Zustimmung« und »gegen ihren Willen« ernsthaftes Leid zugefügt wird (Barry, 1998b: 201, 231). Die Anerkennung dessen deckt fundamentale Defizite in der Gestaltung unserer Governance auf, die Gerechtigkeit und Demokratie im Kern betreffen.

Schließlich ist zu bemerken, dass die eher späte als frühe Reaktion auf drängende globale Probleme die Kosten für deren Bekämpfung in die Höhe schnellen lässt. Tatsächlich sind die Kosten für die Untätigkeit hoch und oft wesentlich höher, als sie es für ein frühes Eingreifen wären. Schätzungen zufolge sind beispielsweise die Kosten für die Untätigkeit bei der Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten in Afrika etwa 100-mal höher als die Kosten für intervenierende Maßnahmen (vgl. Conceição, 2003). Ähnliche Schätzungen wurden in den Bereichen der internationalen finanziellen Stabilität, des multilateralen Handelssystems und der Friedens- und Sicherheitspolitik vorgenommen, und sie alle zeigen, dass die Kosten für eine mangelhafte Bereitstellung globaler öffentlicher Güter extrem hoch sind und die für Strukturreformen benötigten Ausgaben weit übersteigen (ebd.). Und dennoch stehen wir zu oft wie gelähmt vor den dringenden kollektiven Herausforderungen oder tragen aktiv zur Reproduktion politischer und sozialer Ordnungen bei, die den minimalen Standards, die Solidarität, Gerechtigkeit und Demokratie erfordern, nicht gerecht werden.

Treibende Kräfte und Governance Herausforderungen

Die multilaterale Ordnung aus den Jahren nach 1945 ist heute durch das Aufeinandertreffen und die Kombination humanitärer, wirtschaftlicher und umweltbedingter Krisen gefährdet. Zudem gibt es Kräfte, die diese Krisen noch verschlimmern: das sich herausbildende System struktureller globaler Verwundbarkeit, die Washingtoner Maßnahmenpakete und die Konstellation der gegenwärtigen Geopolitik. Der erste Faktor – die strukturelle globale Verwundbarkeit – ist ein Merkmal unseres heutigen globalen Zeitalters, das aller Wahr-

scheinlichkeit nach auch nicht mehr verschwinden wird. Die beiden anderen Faktoren sind das Resultat klarer politischer Entscheidungen, und die können verändert werden. Ihre Wirkung ist gewollt, auch wenn sie sich oft im Kleid des Unabwendbaren präsentiert hat. Oder, anders ausgedrückt: die jetzige Form der Globalisierung ist veränderbar, selbst wenn die Endzeituhr (das Logo auf der *Bulletin of Atomic Scientists*) schon kurz vor Mitternacht steht.

Die Welt, in der wir leben, ist in höchstem Maße vernetzt. Die Vernetzung zwischen den Ländern – oder der Prozess der »Globalisierung«, wie diese oft genannt wird – lässt sich leicht bemessen, indem man die Wege aufzeichnet, auf denen Handel, Finanzen, Kommunikation, Schadstoffe, Gewalt und viele andere Faktoren über die Ländergrenzen hinaustreten und das Wohlergehen unterschiedlicher Länder in gemeinsame Strukturmuster einschließen (vgl. Held et al., 1999). Die tieferliegenden treibenden Kräfte dieser Prozesse werden in näherer Zukunft weiter wirken, unabhängig von der genauen politischen Form, die die Globalisierung annimmt. Unter diesen treibenden Kräften sind:

- die sich wandelnde Infrastruktur der globalen Kommunikation in Verbindung mit der IT- Revolution,
- die Entwicklung globaler Märkte für Güter und Dienstleistungen, verbunden mit der neuen weltweiten Verbreitung von Informationen,
- der Einwanderungsdruck und die Bewegung von Völkern in Verbindung mit Veränderungen der Strukturen wirtschaftlicher Nachfrage, der Demographie und der Umweltzerstörung,
- das Ende des Kalten Krieges und die Verbreitung demokratischer Werte und Verbraucherinteressen über viele Weltregionen hinweg, zusammen mit einigen Marktreaktionen darauf, und
- die Herausbildung eines neuen Typus und einer neuen Form der globalen Zivilgesellschaft, in der sich Elemente einer globalen öffentlichen Meinung kristallisieren.

Trotz der Brüche und Konflikte, die unser Zeitalter durchziehen, werden die Gesellschaften untereinander vernetzter und stärker voneinander abhängig. Daher können Entwicklungen auf lokaler Ebene – ob wirtschaftliche, politische oder soziale – beinahe augenblicklich globale Konsequenzen nach sich ziehen und umgekehrt (Giddens, 1990: Kapitel 2, Held, 2004: Kapitel 4–6). Verbinden wir dieses zudem noch mit dem wissenschaftlichen Fortschritt in vielen Gebieten,

der heute häufig sofort über globale Kommunikationsnetzwerke verbreitet wird, und die globale Arena wird zu einem Raum außerordentlich vieler Möglichkeiten – sowohl für die menschliche Entwicklung als auch für deren Abbruch und Zerstörung durch Einzelne, Gruppen oder Staaten (die sich im Prinzip alle Kenntnisse über die Kernenergie, Gentechnik, Bakteriologie und Computernetzwerke aneignen können) (Rees, 2003: 62, 65).

Der zweite Strang treibender Kräfte, auf den in der Einleitung Bezug genommen wurde, lässt sich in zwei Schlagworten zusammenfassen: der Washingtoner Konsens und die Washingtoner Sicherheitsagenda. Beide werden in *Global Covenant* (Held, 2004) und *Debating Globalization* ausführlich von mir untersucht (Held et al., 2005). Jede eingehende Beurteilung der beiden Programme muss bei den Themen ansetzen, die diese jeweils anzugehen versuchen. Sie sind nun aber auch zwei miteinander verbundene Antriebskräfte der spezifischen Form, die die Globalisierung angenommen hat (vgl. Kapitel 6 für eine Analyse der Frage, inwieweit die globale Finanzkrise eine Veränderung in der globalen ökonomischen Governance angestoßen hat). Zusammengenommen verkünden diese Programme die Sicht, dass einer aktiven Rolle von Regierungen in Kernbereichen des sozioökonomischen Lebens – von der Marktregulierung bis zur Post-Konfliktregelung – fundamental misstraut werden muss, und dass die nachhaltige Durchsetzung international beschlossener politischer Maßnahmen und Regulierungen die Freiheit gefährdet, Entwicklungen behindert und Güter beschränkt. Sicherlich bietet keines der beiden Programme eine erschöpfende Erklärung für die aktuellen Strukturen der Globalisierung; sie sind aber dennoch ein Kernstück der politischen Verhältnisse, die diese Strukturen umgeben.

Während der letzten zwei bis drei Jahrzehnte war die Agenda der Wirtschaftsliberalisierung und der globalen Marktintegration (der Washingtoner Konsens) das Mantra vieler führender Wirtschaftskräfte und internationaler Finanzinstitute, und die Standardauffassung wirtschaftlicher Entwicklung hält weiterhin daran fest, dass wirtschaftliches und soziales Wohlergehen nur über wirtschaftliche Liberalisierung und internationale Marktintegration zu erreichen ist. »[A]lles andere ist Beiwerk«, wie Martin Wolf bemerkte (2004: 144). Aber ist das wirklich so? Es gibt gute Gründe, daran zu zweifeln, dass der herkömmliche liberale Wirtschaftsansatz tatsächlich die versprochenen Güter erbringt und dass die globale Marktintegration die unverzichtbare Bedingung für Entwicklung darstellt. Vielmehr hat de-

ren energische Implementierung durch die Weltbank, den IWF und führende Wirtschaftsmächte häufig zu kontraproduktiven Ergebnissen geführt.

Die Länder, die am meisten von der Globalisierung profitiert haben – u. a. China, Indien und Vietnam –, sind die, die die Regeln des herkömmlichen liberalen Wirtschaftsansatzes nicht eingehalten haben (Rodrik, 2005). Und nicht nur das: die Länder, die das taten – wie beispielsweise die lateinamerikanischen und karibischen Länder –, haben, verglichen mit Ostasien und ihren eigenen früheren Verhältnissen, ihre Wirtschaftsleistung verschlechtert. Anders gesagt ist also der Zusammenhang zwischen Wachstum, wirtschaftlicher Offenheit und Liberalisierung schwächer, als die herkömmliche liberale Argumentation es nahelegt. Die weitverbreitete Hinwendung der Entwicklungsländer zu mehr Offenheit fällt mit einer Verminderung der Weltwirtschaftswachstumsrate zusammen, die im Vergleich zur Nachkriegszeit von 2,7 Prozent in den Jahren 1969 bis 1978 auf 1,5 Prozent in den Jahren 1979 bis 2000 zurückgegangen ist (Milanovic, 2005).

Die Verbindung zwischen wirtschaftlicher Liberalisierung, Wachstum und Armutsverringerung ist ebenfalls nicht so eng, wie von der liberalen Argumentation prophezeit. Ansätze dieser Art gehen im Allgemeinen davon aus, dass ärmere Länder aufholen oder sich der Leistung reicherer Länder annähern, wobei man annimmt, dass die ärmeren Länder durch die Öffnung und Liberalisierung schneller wachsen und reicher werden, so dass sich die Einkommensungleichheiten mit der Zeit verringern. Die Belege hierfür sind jedoch, gelinde gesagt, stark umstritten. Zunächst ist, abgesehen vom phänomenalen Wachstums Chinas und zum Teil auch (des urbanen) Indiens, die Zahl derer, die unter der von der Weltbank festgelegten Armutsgrenze von einem Dollar pro Tag leben, in den zwei Jahrzehnten seit 1981 angestiegen (vgl. Wade, 2006). Zudem gibt es eine nahezu absolute Korrelation zwischen der jeweiligen Position einer Einkommensgruppe zu Beginn der 1990er Jahre und deren real kumulierter Einkommensgewinne in den darauffolgenden Jahren (vgl. Pogge, 2006). So kann nachgewiesen werden, dass die Gewinne am unteren Rand der globalen Einkommenshierarchie minimal oder sogar negativ waren, da das erste, d. h. das unterste Prozent dieser Hierarchie 7,3 % verlor und das zweite nur ein Prozent hinzugewann. Abgesehen davon ist der Weltbank-Maßstab absoluter Armut, der von einem Dollar pro Tag ausgeht, weitgehend willkürlich; beziffert

man die Armutsgrenze mit zwei Dollar pro Tag, so lässt sich die gegenteilige Entwicklung aufzeigen (vgl. Held und Kaya, 2007).

Wenn man die Entwicklung der Einkommensungleichheiten zwischen Ländern untersuchen und bewerten will, hängt selbstverständlich erneut viel davon ab, ob und wie man Chinas wirtschaftlichen Erfolg und die darauf folgende Armutsverringerung miteinberechnet. Wird China nicht berücksichtigt, so kann gezeigt werden, dass die Ungleichheit zwischen den Ländern seit 1980 zugenommen hat. Die 1980er Jahre sind ein wichtiges Datum, da häufig behauptet wird, dass die Ungleichheit zwischen den Ländern zu diesem Zeitpunkt ihren Höhepunkt erreicht habe. Natürlich spricht vieles dafür, China miteinzubeziehen; dann muss allerdings bedacht werden, dass Chinas Erfolg von einer Reihe von Faktoren abhängig war, die sich nicht alle feinsäuberlich in die liberale Argumentation einfügen lassen. Seinen Eintritt in den globalen Markt hat China beispielsweise nur schrittweise und reguliert vollzogen und die Zölle wurden zwar verringert, jedoch erst nach dem wirtschaftlichen Aufschwung, insbesondere während der letzten Jahrzehnte. Die Kapitalflüsse sind bis heute streng reguliert, und die direkten Auslandsinvestitionen sind an Handelspartnerschaften gebunden, die häufig starken politischen Kontrollen unterliegen.

Das alles soll nicht heißen, dass Handel und internationale Kapitalflüsse nicht für viele Länder wichtige Wachstumsmöglichkeiten eröffneten. Die Frage ist: Unter welchen Bedingungen werden Handels- und Kapitalflüsse eingeführt (und welche Art von Handels- und Kapitalflüssen werden eingeführt), um den Gewinn zu maximieren? Die Globalisierung entweder als absolut positive Kraft oder als deren komplettes Gegenteil zu betrachten, geht an den wichtigsten Bedingungen erfolgreicher Entwicklung und politischen Wandels vorbei. Die Frage lautet nicht, ob es die Globalisierung in ihrer marktliberalen Ausgestaltung oder überhaupt keine Globalisierung geben sollte. Zu verhandeln ist vielmehr die Form, die die Globalisierung angemessenerweise annehmen sollte.

Diese kritische Frage kann nicht im Rahmen des Washingtoner Konsenses beantwortet werden, da dieser darauf ausgerichtet ist, die wirtschaftliche Liberalisierung voranzutreiben und die öffentliche Ordnung und den politischen Bereich an marktführende Institutionen und Prozesse anzupassen. Diese Entwicklungen sind zu einem großen Teil für die allgemein übliche politische Weigerung bzw. den Widerwillen verantwortlich zu machen, wichtige, von Marktversagen

betroffene Bereiche zu thematisieren wie etwa das Problem externer Effekte (beispielsweise die Umweltzerstörungen, die durch die gegenwärtigen Formen wirtschaftlichen Wachstums hervorgerufen werden), die unzureichende Entwicklung nicht-wirtschaftlicher sozialer Faktoren, ohne die niemals ein effektives Gleichgewicht zwischen »Wettbewerb« und »Kooperation« hergestellt werden kann, die zu geringe oder versäumte Nutzung produktiver Ressourcen vor dem Hintergrund offensichtlich vorhandener dringender und unbefriedigter Bedürfnisse, und das Aufkommen globaler Finanzflüsse, die die nationalen Märkte leicht destabilisieren können. Zudem haben sich die Schwierigkeiten, mit denen die Ärmsten und Schwächsten überall auf der Welt konfrontiert sind, in dem Ausmaß weiter verstärkt, in dem das Zurückdrängen der Grenzen staatlichen Handelns bzw. die Schwächung der Regierungsinstitutionen bedeutet, die Reichweite der Marktkräfte zu erweitern und dabei die Leistungen zu kürzen, die den schwächer Gestellten Schutz geboten haben.

Der Washingtoner Konsens hat also die Regierungsfähigkeit insgesamt geschwächt – lokal, national und global – und die Möglichkeiten, dringend benötigte öffentliche Güter bereitzustellen, erodiert. Wirtschaftliche Freiheit wird auf Kosten sozialer Gerechtigkeit und Umweltverträglichkeit verfochten, mit Langzeitschäden für beides. Und der Konsens hat wirtschaftliche Freiheit mit wirtschaftlicher Effektivität verwechselt. Zudem wurden die systematischen politischen Schwächen des Washingtoner Konsens durch die Washingtoner Sicherheitsdoktrin, die von der Bush-Administration verkündet wurde, noch verschlimmert.

Der schnelle Kriegseintritt 2001 in Afghanistan und 2003 im Irak stützte sich auf eine sehr eng ausgerichtete Sicherheitsagenda, die den Kern der Sicherheitsdoktrin der Bush-Administration bildete. Diese Doktrin widerspricht vielen der Hauptgrundsätze der internationalen Politik und internationaler Abkommen, die seit 1945 gelten (Ikenberry, 2002). Sie legt eine politische Vorgehensweise fest, die wesentlich hegemonial ist, die Ordnung durch Dominanz erreichen will, die sich ein Vorrecht auf Gewalt einräumt, die auf eine von einer Koalition der Willigen gestützte Führung angewiesen ist und die darauf zielt, die Welt zu einem Ort der Freiheit und der Demokratie zu machen – indem sie Amerikas Gesetze und Gerechtigkeitsvorstellungen globalisiert. Die Sicherheitsdoktrin wurde als »Krieg gegen den Terror« verfügt. Die Sprache der zwischenstaatlichen Kriegsführung wurde beibehalten und auf einen neuen Feind angewandt. Damit

wurden die Terroristen des 11. September zu Soldaten geandelt und es wurde dementsprechend Krieg gegen sie geführt. Diese Strategie verzerrte und vereinfachte die Wirklichkeit jedoch und führte so zu einem vorhersehbaren Misserfolg. Da hier Herrschaft durch Gewalt erreicht werden sollte, tötete der Krieg gegen den Terror mehr unschuldige Zivilisten, als die Terroristen am 11. September getötet hatten, erniedrigte und peinigte viele Iraker, führte zu zahlreichen unschuldigen Opfern und begünstigte damit die Anwerbung neuer Terroristen (vgl. Soros, 2006). Dieses Vorgehen lässt ein äußerst geringes, wenn überhaupt ein Bewusstsein für die Würde, den Stolz und die Ängste anderer erkennen und für die Art, auf die Schicksal und Glück aller Völker in unserem Zeitalter immer dichter miteinander verbunden sind. Zudem führte es zu einer Welle von Morden zwischen den Sunniten und Schiiten im Irak sowie zur Vertreibung von mehr als 300.000 Menschen. Anstatt sich zu bemühen, die Rechtsstaatlichkeit auszuweiten, indem sichergestellt wird, dass keine Partei – Terroristen oder Staat – sich zum Richter, Geschworenen und Urteilsvollstrecker in einem aufschwingt, anstatt den Dialog mit der muslimischen Welt zu suchen, die multilaterale Ordnung zu stärken und Mittel zu erarbeiten, um mit den Verbrechern des 11. September verfahren zu können, bedienten sich die USA und ihre Alliierten (insbesondere Großbritannien) der Techniken der »alten Kriege« und schufen damit eine für fast alle noch unsicherere Situation (vgl. Kapitel 4).

Der neuen Sicherheitsdoktrin lassen sich mehrere schwerwiegende Implikationen entnehmen (Hoffmann, 2003, 2006). Darunter ist z. B. die Rückkehr zum alten realpolitischen Verständnis internationaler Beziehungen als einer Sphäre, innerhalb derer Staaten rechtmäßig ihre nationalen Interessen verfolgen, ohne sich mit Versuchen herumschlagen zu müssen, international anerkannte Beschränkungen (Selbstverteidigung, kollektive Sicherheit) ihrer eigenen Ambitionen zu etablieren. Zudem ist die »Freiheit, einen Angriff vorwegzunehmen« (bzw. der Präemptivschlag) eine hobbesche Doktrin, und zwar eine, die Anreize für Militäraktionen schafft und diese zugleich legitimiert. Natürlich haben internationale Institutionen ihre Mängel. Diese sollten aber nicht als Ausrede dafür herhalten müssen, das regelgeleitete System, das den legitimen Gebrauch von Gewalt in der internationalen Gemeinschaft reguliert, weiter zu schwächen. Denn wenn sich ein Land die Freiheit nimmt, das Recht aufzuheben, werden bald andere diesem Beispiel folgen.

Es wäre falsch, die aktuelle Gefährdung der multilateralen Ordnung nur mit den beiden Maßnahmenpaketen und insbesondere mit den von der Bush-Administration eingeführten politischen Veränderungen in Verbindung zu bringen. Denn erstens wurden Teile des Washingtoner Konsenses eindeutig vor Bushs Amtszeit beschlossen. Und zweitens könnten das Ende des Kalten Krieges und die enormen geopolitischen Verschiebungen, die darauf folgten, ebenso entscheidende geopolitische Faktoren sein. John Ikenberry hat das Argument folgendermaßen ausgedrückt: »[D]ie Stärkung der unipolaren Machtposition Amerikas während der 1990er hat die alte Nachkriegslogik, die von der Kooperation zwischen verbündeten demokratischen Staaten ausgeht, verkompliziert. Amerikas Machtvorsprung macht es diesem Staat leichter, anderen Ländern ein Nein entgegenzuhalten oder im Alleingang zu handeln« (2005: 32). Dass die USA zunehmend weniger Anreize haben, eine multilaterale Kooperation einzugehen, hängt auch mit den Spaltungen innerhalb Europas zusammen, die es daran hindert, tatsächlich effektiv ein alternatives Modell von Global Governance zu vertreten. Die Lage der führenden Organisationen und Institutionen der multilateralen Ordnung muss deshalb verbessert und erweitert werden.

Global Governance: Gegenwärtige Trends

In einer kürzlich erschienenen Studie über die aktuelle Situation wichtiger globaler und regionaler Ordnungsstrukturen – darunter als wichtigste die UN, die EU und die NATO – meint Ikenberry, sie alle hätten an Einfluss verloren. Er drückt dies folgendermaßen aus: »Die Maschinerie der Nachkriegszeit ist heute im Verfall begriffen. Kein führender Politiker, kein internationales Gremium und keine Staatengruppe spricht heute mit Autorität oder mit einer Vision über globale Herausforderungen« (ebd.: 30). Nutzen und Wert des UN-Systems sind infrage gestellt worden, die Legitimität des Sicherheitsrates wurde angezweifelt, ebenso wie die Arbeitsweisen vieler multilateraler Organe.

Während die UN neben vielen anderen Aufgaben bei der Friedenssicherung, der Schadensminderung bei Naturkatastrophen und beim Flüchtlingsschutz weiterhin eine wichtige und effektive Rolle spielt, hat der Irakkrieg die Schwäche des UN-Systems als eines Motors der globalen Sicherheitskooperation und gemeinschaftlicher Ent-

scheidungen über Gewaltanwendung dramatisch verdeutlicht. Durch den Skandal um das Oil-for-Food-Programm im Irak und die Verwicklung von UN-Blauhelm-Truppen in sexuelle Gewalt und Kindesmissbrauch in Afrika geriet auch die Leitung des UN-Systems in Verfall. Im September 2005 kamen die UN-Mitglieder zusammen, um neue Regeln zu etablieren und klare Reformen in Gang zu setzen. Die Mitgliedstaaten waren jedoch unfähig, sich auf einen neuen großen Entwurf zu einigen und so scheiterte das Gipfeltreffen in vielen entscheidenden Punkten. (Auf dieses Thema werde ich später zurückkommen). Die tief verwurzelten Schwierigkeiten des UN-Systems bleiben somit ungelöst – die Marginalisierung der UN bzw. ihre Anfälligkeit gegenüber den Agenden der mächtigsten Staaten, die Schwächen vieler UN-Zwangsmaßnahmen (oder deren vollständiges Fehlen), die Unterfinanzierung der UN-Organisation, die Unzulänglichkeiten bei der Kontrolle vieler Umweltregime (regional und global) etc.

Welche Richtung die EU in Zukunft einschlagen wird, ist ebenfalls höchst unklar. In Brüssel ist man hinsichtlich der Frage, was die nächsten Jahre mit sich bringen werden, sehr besorgt. Beunruhigt vom zunehmenden Erfolg der Low-Cost-Ökonomien, allen voran China, Indien und Brasilien, und von der Frage, ob das Europäische Sozialmodell in seiner jetzigen Form überleben kann, äußern die Wähler in Europa ihre Skepsis gegenüber sowohl der europäischen Integration als auch der europäischen Erweiterung. Das französische »Nein« zur europäischen Verfassung spiegelte diese Haltung in Teilen wider, ebenfalls das niederländische »Nein«, wobei Letzteres auch durch die in den Niederlanden verbreitete Empfindung befeuert wurde, die niederländische »Gastgeberkultur« sei von Immigrationswellen in historischem Ausmaß bedroht. Die Fähigkeit Europas, seine »Soft Power«-Alternative gegenüber der »Hard Power« der USA zur Geltung zu bringen, bleibt blass, ebenso wie sein Wille, bei der globalen Führung eine aktivere Rolle zu übernehmen. Mit dem Fehlen der durch den Kalten Krieg gegebenen »feindschaftlichen Verbundenheit« machen sich die alten außenpolitischen Rivalitäten und Differenzen zwischen den großen Staaten wieder geltend (ebd.). Fügt man diesem Umstand noch die begrenzte Wirkung des Lissabon-Prozesses und die bestenfalls gemischten Ergebnisse des Wachstums- und Stabilitätspaktes hinzu, so wird deutlich, dass das europäische Modell, so außergewöhnlich seine Innovationen und Fortschritte auch sein mögen, eine Identitätskrise durchmacht (vgl. Held, 2006a: Kapitel 11).

Während die multilateralen Wirtschaftsorganisationen immer noch erfolgreich arbeiten (auch wenn die WTO vor der kritischen Prüfung steht, die Doha-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen), sehen sich viele der multilateralen Organisationen, die die Aktivitäten zwischen den USA, der EU und anderen führenden Staaten koordinieren – u. a. die NATO, die G8 und die vertragliche Rüstungskontrolle –, nun geschwächt. Seit dem 11. September hat sich die Zukunft der NATO verdunkelt. Die globale Umgruppierung der US-Streitkräfte und die Streitigkeiten innerhalb Europas über die Bedingungen des Einsatzes von NATO-Truppen haben die Rolle der NATO zunehmend unklar werden lassen. Die G8 waren schon immer mehr eine »Quasselbude« als ein Vehikel kollektiven Handelns, heute scheinen ihre Treffen jedoch nur eine äußerst geringe, wenn überhaupt eine anhaltende Wirkung zu haben. Waffenabkommen wie der Atomwaffensperrvertrag sind von einer ähnlichen Krise betroffen. Die USA haben unter Präsident George Bush mit der Ankündigung, eine neue Generation taktischer »bunkerbrechender« Raketen zu bauen, ihre NVV-Verpflichtungen ignoriert und damit die Unsicherheit hinsichtlich des atomaren Risikos noch erhöht. Zusätzlich ignorierten die USA das Protokoll III über den Einsatz von Brandbomben des 1980 vereinbarten Übereinkommens über bestimmte konventionelle Waffen (und wohl auch die Chemiewaffenkonvention von 1993), als sie in Falludscha, einem dicht besiedelten Gebiet, weiße Phosphorbomben einsetzten.¹² Inwieweit Präsident Obama diese Entwicklungen rückgängig machen will und kann, bleibt abzuwarten.

Die multilaterale Ordnung der Nachkriegszeit steht auf dem Prüfstand. Durch die Wiederbelebung des Nationalismus und Unilateralismus in der US-Außenpolitik, durch das Durcheinander innerhalb der EU und das wachsende Vertrauen Chinas, Indiens und Brasiliens in die Weltwirtschaftsforen, scheinen die tektonischen Platten der Politik in Bewegung geraten zu sein. Eine ganze Reihe globaler Herausforderungen bedarf klarer, effektiver und rechenschaftspflichtiger

¹² Den wachsenden Herausforderungen, mit denen das multilaterale System der Nachkriegsordnung konfrontiert ist, könnte man die enorme globale Unterstützung der Spendenaktion für die Tsunami-Hilfe gegenüberstellen. Sechs Monate nach dem Tsunami hatten viele Länder die versprochene Hilfe jedoch immer noch nicht vollständig ausgezahlt (die USA hatten 43 % gezahlt, Kanada 37 %, Australien 20 %, um nur einige Beispiele zu nennen) und die Bitten der UN um Hilfe für Niger und Malawi (wo jeweils 2,5 bzw. 5 Millionen Menschen vom Hungertod bedroht waren) wurden größtenteils ignoriert (Byers, 2005: 4).

tiger Entscheidungen; dass es um das gemeinschaftliche Vermögen, diese Dinge anzugehen, besonders gut bestellt ist, ist allerdings stark zu bezweifeln.

Probleme und Dilemmata globaler Problemlösungen

Die heutige Geopolitik ist lediglich eine leere Hülle, so wichtig sie auch sein mag. Ihr vorausgehend, sie fundierend und beschränkend, liegen die Grenzen der Nachkriegsregelungen selbst und der institutionelle Nexus der multilateralen Ordnung. Vier tief verwurzelte Probleme müssen hier näher beleuchtet werden.

Es gibt, erstens, keine klare Arbeitsteilung zwischen den vielen verschiedenen internationalen Regierungsbehörden; häufig überschneiden sich die Funktionen, Mandate konfliktieren regelmäßig und die Absichten und Ziele verwischen allzu oft. Es gibt eine Reihe miteinander konkurrierender und sich überlappender Organisationen und Institutionen, die alle in gewissem Maße an der Gestaltung verschiedener Bereiche der globalen öffentlichen Ordnung mitwirken. Das trifft beispielsweise auf den Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik zu, in dem die Schwerpunkte, die sich die Weltbank, der IWF und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) setzen, häufig unterschiedlich verteilt sind oder miteinander konkurrieren (Deacon, 2003), oder, etwas konkreter, im Bereich der HIV/AIDS-Behandlung, wo die WHO, der Global Fund, UN AIDS, die G1 und viele andere Interessengruppen miteinander wetteifern, um die sexuelle und reproduktive Gesundheit zu fördern.

Mike Moore schrieb über die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Behörden während seiner Zeit als Generaldirektor der WTO: »Ein besseres Zusammenspiel zwischen den zahlreichen Behörden, die Milliarden von Dollar vom Steuerzahler erhalten, wäre ein guter Anfang [...] dieser Mangel an Übereinstimmung schadet ihrer gemeinsamen Glaubwürdigkeit, stößt ihre Geldgeber und Eigner vor den Kopf und gibt Anlass zu allgemeinem Zynismus [...] die Vielzahl der Institutionen ist verwirrend [...] unsere interdependente Welt muss die Mittel und Wege, gemeinsame Bedürfnisse zu integrieren, erst noch entwickeln« (2003: 220 ff.).

Ein zweiter Problembereich bezieht sich auf die Trägheit, der man innerhalb des Systems der internationalen Behörden begegnet, bzw. auf die Unfähigkeit dieser Behörden, gemeinsame Problem-

lösungen bei Fragen zuwege zu bringen, bei denen man sich über Mittel, Ziele, Kosten etc. nicht einig ist. Das führt häufig zu den weiter oben genannten Situationen, in denen die Kosten für Untätigkeit höher sind als die für aktive Maßnahmen. So nannte Bill Gates die Bemühungen der Industriestaaten bei der Bekämpfung von Malaria kürzlich »eine Schande«. Malaria verursacht jährlich schätzungsweise 500 Millionen Krankheitsfälle, tötet alle 30 Sekunden ein afrikanisches Kind und kostet jährlich geschätzte 12 Milliarden Dollar an Einkommensverlusten. Die Investition in insektizidbehandelte Bettnetze und andere Formen von Schutzbehandlungen hingegen würde nur einen Bruchteil dieser Summe beanspruchen (Meikle, 2005: 22). Die Tatsache, dass die internationalen Behörden den dringenden globalen Problemen nicht entschlossen entgegenzutreten, erhöht nicht nur die Langzeitkosten dieser Probleme; sie kann auch dazu führen, dass sich die weitverbreitete Auffassung, dass diese Behörden nicht nur ineffektiv, sondern auch unverantwortlich und ungerecht handeln, noch verstärkt.

Ein drittes Problemfeld entsteht infolge der Fragen und Probleme, die sowohl den innerstaatlichen als auch den außenpolitischen Bereich betreffen. Eine wachsende Anzahl von Problemen kann als »interpolitisch« beschrieben werden; d. h. als Probleme, die das *Inter*ationale und das *Innenpolitische* miteinander verbinden (Rosenau, 2002). Häufig werden sie nicht ausreichend verstanden und erfasst bzw. wird häufig nicht entsprechend gehandelt, da es auf der globalen Ebene einen fundamentalen Mangel an Zuständigkeiten für globale Probleme gibt. Es ist alles andere als klar, welche allgemein-globalen Probleme – wie der Klimawandel oder die Zerstörung der Artenvielfalt – in die Zuständigkeit welcher internationalen Behörde fallen und welche Probleme genau von welcher Behörde angegangen werden sollen. Die institutionelle Fragmentierung und Konkurrenz führt nicht nur dazu, dass sich die Gerichtsbarkeiten der einzelnen Behörden überschneiden, sondern auch dazu, dass bestimmte Probleme zwischen die Zuständigkeiten zweier Behörden fallen. Letzteres trifft ebenso auf die Probleme zu, die im Bereich zwischen globaler Ebene und nationaler Zuständigkeit liegen.

Der vierte Problembereich bezieht sich auf ein Verantwortlichkeitsdefizit, das wiederum mit zwei miteinander zusammenhängenden Problemen verbunden ist: die Machtungleichheiten zwischen Staaten sowie die zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der aktiven Gestaltung der globalen öffentlichen Ordnung.

Multilaterale Organe müssen alle Staaten, die sie umfassen, vollständig repräsentieren, was aber selten der Fall ist. Außerdem müssen Regelungen vorhanden sein, damit staatliche und nicht-staatliche Akteure miteinander in Dialog und Beratung treten können; diese Bedingungen sind in multilateralen Entscheidungsgremien aber nur teilweise erfüllt. Inge Kaul und ihre Kollegen bei der UNDP, die dieses Problem untersucht haben, haben die vielsagende Bemerkung gemacht, dass »das Ungleichgewicht zwischen den Staaten sowie das zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, nicht immer leicht zu erkennen ist, da das Problem in vielen Fällen nicht nur ein quantitatives ist – ob also alle Parteien einen Platz am Verhandlungstisch haben«. Das Hauptproblem ist oftmals ein qualitatives, d.h. »wie gut die verschiedenen Anspruchsberechtigten repräsentiert sind« (2003: 30). Ein Platz am Verhandlungstisch einer großen internationalen Organisation oder bei einer großen Konferenz garantiert noch keine effektive Repräsentation. Denn selbst wenn formal alle gleichermaßen repräsentiert sind, haben die entwickelten Länder oftmals breit aufgestellte Delegationen, die über eine umfassende Verhandlungsexpertise und technisches Wissen verfügen, während ärmere Entwicklungsländer häufig von Ein-Mann-Delegationen abhängen oder sogar darauf angewiesen sind, sich einen Delegierten zu teilen. Die Schwierigkeiten, die hier auftreten, reichen von der erheblichen Unterrepräsentation der Entwicklungsländer in Organen wie dem IWF – wo 24 Industrienationen 10 bis 11 der Sitze des Präsidiums innehaben, die afrikanischen Länder hingegen nur 2 – bis zu Problemen, die aus dem Unvermögen entstehen, sich die adäquate Verhandlungsexpertise und ein adäquates technisches Wissen anzueignen. Ein Problem, das selbst bei Entscheidungsprozessen, bei denen ein Land jeweils von einer Person vertreten wird, auftritt (siehe Chasek/Rajamani, 2003; Mendoza, 2003). Zusammengefasst lässt sich also sagen, dass viele Menschen bei den sie betreffenden globalen politischen Problemen einen Anspruch auf die Vertretung ihrer Interessen haben, sie jedoch von den hierfür erforderlichen politischen Institutionen und Verfahren ausgeschlossen bleiben.

Diesen institutionellen Schwierigkeiten liegt zugrunde, dass sich die Symmetrie und Kongruenz zwischen denen, die Entscheidungen treffen, und denen, die von ihnen betroffen sind, auflöst (Held, 1995: Teil III). Dieser Punkt wurde kürzlich von Kaul und ihren Kollegen in ihrer Arbeit über die globalen öffentlichen Güter anschaulich formuliert. Bei ihnen ist vom vergessenen *Äquivalenz-*

Prinzip die Rede (siehe Kaul et al., 2003: 27 f.). Dieses Prinzip besagt, dass die Reichweite der Kosten und Nutzen eines Gutes mit der Reichweite der Gerichtsbarkeit, innerhalb derer über dieses Gut entschieden wird, übereinstimmen sollte. Grundsätzlich besagt das Prinzip also, dass die, die entscheidend von einem globalen Gut abhängen oder von einer Bedrohung betroffen sind, bei dessen Bestimmung und Regulierung mitreden können sollten. Allzu oft ist die »Äquivalenz« zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen, zwischen Entscheidungsträgern und Anspruchsberechtigten und zwischen den In- und Outputs der Entscheidungsfindungsprozesse jedoch nicht gegeben. Um einige aktuelle Beispiele zu nennen: Die Entscheidung, das »Abernten« von Regenwäldern zu erlauben (was zum Anstieg von Kohlendioxid in der Atmosphäre beiträgt), könnte zu ökologischen Schäden führen, die weit über die Grenzen hinausreichen, die die Verantwortlichkeit der jeweiligen Entscheidungsträger formal eingrenzt; die Entscheidung, Atomanlagen in Grenznähe eines benachbarten Land zu bauen, ist eine Entscheidung, die wahrscheinlich ohne Absprache mit der Bevölkerung des benachbarten Landes (oder der Länder) getroffen wird, trotz des für sie entstehenden Risikos.

Dementsprechend stehen wir vor der Herausforderung:

- *den Kreis der Anspruchsberechtigten und den der Entscheidungsträger überein zu bringen:* Möglichkeiten zu schaffen, allen ein Mitspracherecht hinsichtlich der globalen öffentlichen Güter einzuräumen, die ihr Leben betreffen.
- *Die Finanzierung globaler öffentlicher Güter zu systematisieren:* Die richtigen Anreize zu schaffen und private und öffentliche Mittel für diese Güter sicherzustellen.
- *Grenzen, Sektoren und Akteursgruppen untereinander zu verbinden:* die institutionelle Interaktion zu fördern und Raum für politisches Unternehmertum und strategisches Problem-Management zu schaffen (ebd.: 5–6).

Die Fehler bzw. Unzulänglichkeiten globaler politischer Prozesse resultieren häufig aus der fehlenden Übereinstimmung zwischen dem Kreis der Entscheidungsträger, der auf dem internationalen Schauplatz hervorgebracht wird, und der Reichweite der Spill-over Effekte, die mit bestimmten öffentlichen Gütern oder Bedrohungen verbunden sind. »Die Herausforderung besteht darin, die Personenkreise derer, die konsultiert (bzw. am Entscheidungsprozess beteiligt) wer-

den sollen, und die Reichweite der Spill-over-Effekte einander anzupassen« (ebd.: 28).

Stärkung der Global Governance

Um die Symmetrie und Übereinstimmung zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen wieder herzustellen und das Äquivalenz-Prinzip zu verankern, muss die Global Governance gestärkt werden und es muss eine Vereinbarung geben, die sich mit den eben diskutierten institutionellen Herausforderungen befasst sowie mit den Problemen, die den weiter oben dargelegten Bruchlinien zugrunde liegen, die sich durch die Bestimmungen der Global Governance ziehen. Eine solche Agenda würde drei miteinander verbundene Dimensionen umfassen: die Förderung koordinierten staatlichen Handelns, um gemeinsame Probleme anzugehen, die Stärkung derjenigen internationalen Institutionen, die effektiv arbeiten können, sowie die Entwicklung multilateraler Regeln und Prozeduren, die alle Mächte, kleine wie große, in einen multilateralen Rahmen einbinden (vgl. Hirst/Thompson, 2002: 252 f.). Aber um was genau zu tun? Das Ziel kann nicht sein, das, was wir bereits gehabt haben, also die irreführenden und zerstörerischen Maßnahmenpakete des Washingtoner Konsens und der Washingtoner Sicherheitsagenda, noch weiter voranzutreiben. Tatsächlich müssen beide von einem politischen Rahmen ersetzt werden, der:

- die enorme Produktivitäts- und Wohlstandssteigerung, die durch den globalen Markt und die heutige Technologie ermöglicht werden, fördert und unterstützt,
- extreme Armut problematisiert und sicherstellt, dass die Gewinne fair verteilt werden,
- Möglichkeiten zur politischen Äußerung, Deliberation und demokratischen Entscheidungsfindung in der regionalen und globalen Öffentlichkeit erzeugt,
- Umweltverträglichkeit ins Zentrum der Global Governance rückt,
- internationale Sicherheit bietet, die durch eine Auseinandersetzung gestützt wird, die sowohl die Gründe für als auch die verübten Verbrechen von Terrorismus, Kriegen und *failed states* betrachtet.

Ich nenne den Ansatz, der sich die Umsetzung dieser Punkte zur Aufgabe macht, den Ansatz einer »sozialdemokratischen Globalisierung« und einer »Agenda menschlicher Sicherheit« – beides Kernelemente einer kosmopolitanen Politik.

Der Washingtoner Konsens muss durch einen umfassenderen Entwurf von Institutionen und politischen Herangehensweisen ersetzt werden. Der Blickwinkel, den die Philosophie des liberalen Marktes bietet, ist zu eng, und Anhaltspunkte für eine alternative Sicht lassen sich bei einem alten Rivalen finden – der Sozialdemokratie (vgl. Ruggie, 2003; Held, 2004). Traditionsgemäß haben die Sozialdemokraten versucht, die demokratischen Institutionen der einzelner Länder in bestimmter Weise zu nutzen: Sie haben akzeptiert, dass Märkte unerlässlich sind, um wirtschaftliches Wohlergehen zu generieren, aber erkannt, dass sie ohne entsprechende Regulierung ernsthafte Mängel aufweisen – vor allem durch die Erzeugung unerwünschter Risiken für ihre Bürger und deren ungleiche Verteilung.

Auf nationalstaatlicher Ebene bedeutet Sozialdemokratie, den freien Markt zu unterstützen und gleichzeitig auf der Geltung eines Bezugsrahmens geteilter Werte und gemeinsamer institutioneller Praktiken zu bestehen. Auf der globalen Ebene bedeutet Sozialdemokratie, eine Wirtschaftsagenda zu verfolgen, die die Liberalisierung der Märkte mit Programmen zur Armutsbekämpfung und dem Schutz der Schwachen übereinbringt. Zudem muss bei der Umsetzung dieser Agenda sichergestellt werden, dass einerseits die verschiedenen Länder die nötige Freiheit haben, um mit ihren eigenen Investmentstrategien und Ressourcen zu experimentieren, und andererseits, dass bei nationalstaatlichen Entscheidungen grundlegende universelle Standards eingehalten werden. Die Frage ist nun: Wie können Selbstbestimmung, Märkte und zentrale universelle Standards nebeneinander bestehen?

Als erstes muss, wie in Kapitel 1 beschrieben, zwischen dem internationalen Wirtschaftsrecht und den Menschenrechten, zwischen Wirtschaftsrecht und Umweltrecht und zwischen Staatssouveränität und transnationalem Recht eine Brücke geschlagen werden (vgl. Chinkin, 1998). Hierfür ist nicht nur die strikte Durchsetzung bestehender Menschenrechte und Umweltabkommen und deren klare Artikulation durch die Ethik-Codices bestimmter Branchen notwendig (wo diese existieren oder entwickelt werden können), sondern es ist ebenso erforderlich, dass neue Aufgabenbereiche in die Grundregeln bzw. die grundlegenden Gesetze des Systems des freien Marktes auf-

genommen werden. Versuche in diese Richtung sind beispielsweise das Sozialkapitel des Vertrags von Maastricht oder die Bemühungen, Arbeits- und Umweltbedingungen in das NAFTA-Regime einzuführen.

Letztlich geht es um drei miteinander verbundene Umwandlungsprozesse. Der erste würde beinhalten, Unternehmen zur Förderung der zentralen universellen Prinzipien der UN zu verpflichten (wie es der Globale Pakt der UN derzeit tut). In dem Maß, in dem das dazu führen würde, die Menschenrechte und Umweltstandards in den Unternehmenspraktiken zu verankern, wäre ein solcher Prozess ein wesentlicher Schritt nach vorn. Soll daraus jedoch mehr werden als eine freiwillige Initiative, die anfällig dafür ist, umgangen oder ignoriert zu werden, so müssen beizeiten bestimmte kodifizierte und obligatorische Regeln ausgearbeitet werden. Der zweite Umwandlungsprozess würde dementsprechend die Verankerung überarbeiteter Kodizes, Regeln und Prozeduren – u. a. zur Gesundheit, Kinderarbeit, Gewerkschaftsaktivitäten, Umweltschutz, Konsultation der Anspruchsberechtigten und Unternehmensführung – in den Artikeln von Verbänden und den Aufgabenbereichen von Wirtschaftsorganisationen und Handelsgesellschaften beinhalten. Die wichtigsten Gruppen und Verbände des Wirtschaftsbereiches müssten, in ihren *modus operandi*, eine Struktur von Regeln, Prozeduren und Praktiken übernehmen, die mit den universellen sozialen Forderungen vereinbar sind, wenn Letztere sich durchsetzen sollen. Dazu würde ein neues internationales Abkommen benötigt, das die Grundbestandteile einer universellen Gerichtsbarkeit und klare Wege zu deren Durchsetzung festlegt.

Es gibt viele mögliche Einwände gegen solch einen Entwurf. Die meisten von ihnen sind jedoch fehlplaziert (Held, 2002a: 72 ff.). Ein Bezugsrahmen aus Menschenrechten und ökologischen Werten, der sich vornehmlich mit der gleichen Freiheit und den Entwicklungsmöglichkeiten aller Menschen befasst, ist solide und vernünftig. Er kann aber nicht ohne einen dritten Umwandlungsprozess realisiert werden, der sich auf die dringendsten Fälle wirtschaftlichen Leids und wirtschaftlicher Schädigungen konzentriert. Ohne Bemühungen in diese Richtung läuft die Verteidigung der genannten Standards Gefahr, zu reiner *Edelmütigkeit* zu verkommen, die es versäumt, die sozioökonomischen Veränderungen, die einen notwendigen Teil der Verpflichtung gegenüber diesen Standards ausmachen, zu verfolgen und durchzusetzen.

Die Verschiebung innerhalb der Globalisierungsagenda, für die ich hier plädiere – womit kurz gesagt der Übergang von der liberalen zur sozialdemokratischen Globalisierung gemeint ist –, würde sich auch auf unsere dringlichsten gegenwärtigen Sicherheitsprobleme positiv auswirken. Im Zentrum der Argumentation steht die Notwendigkeit, Sicherheitspolitik und Menschenrechte zu verknüpfen und sie in einen kohärenten internationalen politischen Rahmen einzubinden. Damit wäre der zweite Aspekt der globalen Politik benannt: die Washingtoner Sicherheitsagenda zu ersetzen. Wenn die entwickelten Länder zügig globale rechtliche Regelungen etablieren wollen, die die Sicherheit erhöhen und Maßnahmen gegen die Bedrohung durch den Terrorismus gewährleisten, dann müssen diese Regelungen Teil eines umfassenderen Reformprozesses sein, der die unsichere Lebenssituation problematisiert, die die sich entwickelnden Gesellschaften durchleben. In den Entwicklungsländern, d. h. im größten Teil der Welt, werden Gerechtigkeitsfragen in Bezug auf Herrschaft und Terrorismus nicht für sich genommen als vorrangig betrachtet und höchstwahrscheinlich auch solange nicht als legitime Anliegen verstanden, solange sie nicht mit grundlegenden humanitären Themen verbunden werden, die das soziale und wirtschaftliche Wohlergehen betreffen wie z. B. Bildung, sauberes Wasser und Hygiene. Zu verhandeln ist, was ich einen neuen »globalen Bund« nenne, oder, wie es das hochrangige Gremium zur Reform der UN neulich ausdrückte, eine neue »große Übereinkunft« (Held, 2004; Hochrangige Gruppe der UN, 2005).

Insbesondere ist es notwendig, die Sicherheitspolitik und Menschenrechte im internationalen Recht miteinander zu verbinden und den UN-Sicherheitsrat zu reformieren, um die Legitimität bewaffneter Interventionen durch eine glaubhafte Überprüfung bisher umstrittener Fälle zu erhöhen. Des Weiteren ist es notwendig, die längst veralteten, die Entscheidungsprozesse des Sicherheitsrates prägenden geopolitischen Regelungen von 1945 zu erweitern, indem die Repräsentation im Sicherheitsrat auf einer fairen und einheitlich geregelten Grundlage auf alle Regionen ausgeweitet wird. Zudem müsste der Aufgabenbereich des Sicherheitsrates erweitert werden oder es müsste parallel ein sozialer und wirtschaftlicher Sicherheitsrat eingerichtet werden, um die gesamte Bandbreite menschlicher Krisen – physische, soziale, biologische, ökologische –, die die menschliche Handlungsfähigkeit gefährden können, zu überwachen und, wenn nötig, zu intervenieren. Darüber hinaus müsste eine Weltumwelt-

organisation gegründet werden, die die Implementierung bestehender Umweltabkommen und -verträge voranbringen kann, und deren Hauptaufgabe es wäre, sicherzustellen, dass die Welthandels- und Finanzsysteme mit einem nachhaltigen Gebrauch der Ressourcen unserer Welt vereinbar sind. Das wäre tatsächlich eine große Übereinkunft!

Natürlich muss man leider einräumen, dass der Moment für die Umsetzung dieser Agenda verpasst wurde, wie die doch sehr begrenzten Ergebnisse des UN-Gipfels im September 2005 und die »Nein«-Stimmen zur EU-Verfassung zeigen. Trotzdem gab es beim Gipfel Fortschritte zu verzeichnen: bezüglich der Menschenrechte (mit der prinzipiellen Einigung, einen Menschenrechtsrat einzurichten), des UN-Managements (mit einer Verpflichtung, internationale Rechenschaftspflichtigkeitsmechanismen zu stärken), der Friedenskonsolidierung (mit der Einrichtung einer Kommission zur Friedenskonsolidierung) und bei der Anerkennung einer »Schutzverantwortung« gegenüber denjenigen, denen, egal in welchem Land, schweres Leid widerfährt (vgl. Feinstein, 2005). Und es besteht ein gewisses Maß an Übereinstimmung hinsichtlich der Frage, was im Bereich einer institutionellen Reform der UN getan werden muss, wie ein Vergleich des Berichts der Hochrangigen Gruppe der UN (2005) und der Newt Gingrich- und George Mitchell-Berichte an den Kongress von (2004) zeigen kann.

Aber selbst wenn der Moment verpasst wurde, ist er doch noch nicht verloren. Der Washingtoner Konsens und die Washingtoner Sicherheitsdoktrin schlagen fehl – Marktfundamentalismus und Unilateralismus haben die Schwächen und kontraproduktiven Tendenzen der beiden Programme enthüllt (Held, 2004, 2005). Die erfolgreichsten Entwicklungen im wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Bereich verdanken sich nicht diesen beiden Maßnahmepaketen und beweisen damit eindeutig, dass es alternative (und bessere) Ansätze für Sicherheit und Entwicklung gibt, als die ehemals vorherrschenden Doktrinen, und sie geben Anhaltspunkte dafür, wie diese Ansätze aussehen könnten. Die Tabelle am Ende dieses Kapitels fasst einige der wichtigsten dafür notwendigen politischen Veränderungen zusammen.

Global Governance und die demokratische Frage

Die bisher dargelegten Überlegungen sind mit den Schritten befasst, die unternommen werden sollen, um mehr Solidarität, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und politische Wirksamkeit zu erreichen, nachdem sich die Fehler der gegenwärtigen Politik nun deutlich sichtbar gerächt haben. Die gegenwärtigen Probleme der Global Governance benötigen aber einen sehr viel weiteren Zeithorizont, um vollständig in Angriff genommen werden zu können. Die Probleme der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit beispielsweise werden institutionell nur dann gelöst werden, wenn die strukturellen Beschränkungen der aktuellen globalpolitischen Ordnung erfasst werden; Beschränkungen, die mit »der Realismus ist tot« beschrieben werden können oder, um es etwas zurückhaltender zu formulieren, die *Raison d'État* muss ihre Grenzen kennen (vgl. Einleitung).

Traditionellerweise wurde die Unstimmigkeit zwischen der Sphäre der Entscheidungsträger und der der Betroffenen durch die Idee der politischen Gemeinschaft aufgehoben – der begrenzten, territorial abgegrenzten Gemeinschaft, in der Entscheidungsträger und Betroffene Verfahren und Institutionen erzeugen, die das Problem der Rechenschaftspflichtigkeit lösen. In der Entstehungszeit der Nationalstaaten konnte die Idee einer engen Vernetzung zwischen geographischer Lage, politischer Macht und Demokratie vorausgesetzt werden. Es erschien zwingend, dass politische Macht, Souveränität, Demokratie und Bürgerstatus einfacher- und angemessenerweise durch einen begrenzten territorialen Raum miteinander verbunden waren (Held, 1995). Das ist aber nicht länger der Fall. Globalisierung, Global Governance und globale Herausforderungen werfen Fragen hinsichtlich des angemessenen Geltungsbereichs von Demokratien und demokratischer Gerichtsbarkeit auf, da Entscheidungsträger und Betroffene nicht unbedingt in einer territorial symmetrischen Beziehung zueinander stehen.

In der Demokratietheorie gilt häufig das Prinzip der umfassenden Inklusivität als das konzeptuelle Hilfsmittel, um das grundlegende Kriterium und die Begründung für eine angemessene Eingrenzung derjenigen zu finden, die in bestimmte Bereiche der Entscheidungsfindung miteinbezogen werden sollten, und derjenigen, die einer bestimmten Gruppe von Menschen gegenüber rechenschaftspflichtig sein sollten. Grundsätzlich besagt dieses Prinzip, dass die, die von öffentlichen Entscheidungen, Problemen oder Entwicklungen maß-

geblich betroffen sind, alle gleichermaßen die Möglichkeit haben sollten, diese direkt oder indirekt durch gewählte Delegierte oder Vertreter zu beeinflussen und mitzugestalten. Diejenigen, die maßgeblich von öffentlichen Entscheidungen betroffen sind, müssen beim Entscheidungsprozess mitreden können. Die Frage, die wir uns heute stellen müssen, ist jedoch die: Wie ist der Ausdruck »maßgeblich betroffen« zu verstehen, wenn die Beziehung zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen räumlich komplexer ist – d. h. wenn die Entscheidungen Menschen außerhalb eines fest umschriebenen demokratischen Gebildes betreffen, wie es z. B. bei Agrarsubventionen, den Gesetzen zur Stammzellenforschung und der CO₂-Emission der Fall ist? Wem gegenüber sollten die wichtigsten Entscheidungsträger in einem Zeitalter globaler Vernetzung rechenschaftspflichtig sein? Den Menschen, die von ihren Entscheidungen betroffen sind? Die Antwort auf diese Frage ist nicht so einfach. Wie Bob Keohane bemerkte, »kann das Betroffensein nicht ausreichend dafür sein, dass eine gültige Forderung entsteht. Wenn es das wäre, könnte praktisch niemals etwas entschieden werden, da es so viele Konsultations- und Vetoansprüche gäbe« (2003: 141). Hier tut sich ein schwer zu lösendes Problem auf. Die Dinge werden jedoch etwas einfacher, wenn das »all-affected«-Konzept direkt mit der Idee der Auswirkungen auf die Bedürfnisse bzw. Interessen der Menschen verbunden wird.

Wenn wir uns maßgebliche Auswirkungen auf das Leben der Menschen vorstellen, dann kann »Auswirkung« hier in drei Kategorien eingeteilt werden: stark, mittel und schwach. Mit »stark« meine ich, dass vitale Bedürfnisse oder Interessen von Menschen (von der Gesundheit bis zum Wohnraum) so betroffen sind, dass sich daraus grundlegende Konsequenzen für deren Lebenserwartung ergeben. Mit »mittel« meine ich, dass Bedürfnisse derart betroffen sind, dass die Möglichkeit der Menschen, an dem Gemeinwesen, in dem sie leben, zu partizipieren (wirtschaftlich, kulturell und politisch), infrage steht. Mit »schwach« meine ich einen Einfluss, der sich auf die jeweilige Lebensführung oder das Angebot verfügbarer Konsummöglichkeiten (von Kleidung bis Musik) auswirkt. Diese Kategorien sind nicht wasserdicht, liefern aber eine brauchbare Orientierungshilfe:

- wenn die dringlichen Bedürfnisse nicht erfüllt werden, ist das menschliche Leben gefährdet – d. h., dass hier Menschen Gefahr laufen, schwer geschädigt zu werden.
- wenn die sekundären Bedürfnisse unerfüllt sind, werden die Menschen nicht in der Lage sein, in vollem Umfang an ihrer Ge-

meinschaft zu partizipieren, und ihr Potential, sich am öffentlichen und privaten Leben zu beteiligen, wird unausgeschöpft bleiben. Ihre Möglichkeiten werden eingeschränkt oder vermindert sein – d. h., dass die Lebenschancen dieser Menschen bedroht sind.

- wenn die Bedürfnisse hinsichtlich der Lebensführung unerfüllt bleiben, wird die Fähigkeit der Menschen, ihr Leben zu gestalten und sich durch diverse Medien auszudrücken, ausgebremst – hier können die unerfüllten Bedürfnisse zu Ängsten und Frustration führen.

Im Lichte dieser Überlegungen muss das Prinzip der umfassenden Inklusivität neu formuliert werden. Ich verstehe es so, dass die, deren Lebenserwartung und Chancen maßgeblich durch soziale Kräfte und Entwicklungen beeinflusst werden, an deren Bestimmung und Regulierung beteiligt sein müssen; entweder direkt oder indirekt durch politische Vertreter. Demokratie hat da ihren Ort, wo sie am dichtesten an denjenigen ist und die einschließt, deren Lebenserwartung und Chancen durch starke äußere Einflüsse bestimmt werden und damit den Kreis der Anspruchsberechtigten und den der Entscheidungsträger näher zusammenbringt. Das Argument, diese Überlegungen auch auf die Entscheidungen und Entwicklungen auszuweiten, die die Bedürfnisse hinsichtlich der Lebensgestaltung betreffen, ist weniger überzeugend, da es sich hierbei grundsätzlich um Wert- und Identitätsfragen handelt, die jede Gemeinschaft für sich selbst lösen muss. Ob beispielsweise McDonalds in China zugelassen werden sollte oder ob US-Medienprodukte in Kanada frei angeboten werden dürfen, sind Fragen, die weitgehend von den betreffenden Ländern gelöst werden müssen, obwohl sich natürlich ernsthafte landesübergreifende Probleme wie z. B. Konflikte zwischen Werten und Konsummöglichkeiten entwickeln können, die Fragen hinsichtlich regionaler bzw. globaler Handelsregeln und Regulierungen aufwerfen.

Das Prinzip der umfassenden Inklusivität verweist so auf die Notwendigkeit der Dezentralisierung *und* der Zentralisierung politischer Macht. Wenn Entscheidungsprozesse so weit wie möglich dezentralisiert werden, maximiert das die Möglichkeiten einer jeden Person, die sozialen Bedingungen zu gestalten, die ihr Leben beeinflussen. Wenn die betreffenden Fragen jedoch translokale, transnationale oder transregionale Entscheidungen erfordern, dann müssen die politischen Institutionen nicht nur lokal aufgestellt sein:

Reichweite und Operationsrahmen dieser Institutionen müssen vielmehr auch über den Lokalraum hinausgehen. In diesem Zusammenhang ist es unausweichlich, übergeordnete demokratische Foren zu schaffen und diese an unterschiedlichen Stellen und auf unterschiedlicher Ebene zu verorten. Das könnte, paradoxerweise, aus genau dem gleichen Grund unausweichlich sein, aus dem die Dezentralisierung erstrebenswert ist: Es schafft die Möglichkeit, die Menschen miteinzubeziehen, die maßgeblich von einer politischen Frage oder einem politischen Problem der öffentlichen (in diesem Falle der gemeinschaftsübergreifenden öffentlichen) Sphäre betroffen sind.

Um die Symmetrie und Übereinstimmung zwischen den Entscheidungsträgern und den Betroffenen wieder herzustellen und das Prinzip der umfassenden Inklusivität zu verankern, muss die Global Governance saniert werden und es muss eine Vereinbarung geben, die Herausforderungen und Probleme anzugehen, die durch grenzübergreifende Entwicklungen und Kräfte verursacht werden.

Sicherlich werden die Grenzlinien zwischen den verschiedenen Governance-Ebenen immer umstritten sein, wie das beispielsweise bei vielen lokalen, subnational-regionalen und nationalen Gemeinwesen der Fall ist. Die Auseinandersetzungen um eine angemessene Gerichtsbarkeit, die für die Aushandlung öffentlicher Angelegenheiten zuständig sein sollte, werden kompliziert und intensiv sein; lieber soll es jedoch komplizierte und intensive Auseinandersetzungen innerhalb eines klaren öffentlichen Rahmens geben, als dass sie einfach mächtigen geopolitischen Interessen (dominanten Staaten) oder marktbasierenden Organisationen allein zur Lösung überlassen werden. Kurz gesagt müssen die Möglichkeiten einer institutionellen Reform also mit einem umfassenden System von Staaten und Gremien verbunden werden, die an Rechtsstaatlichkeit, demokratische Prinzipien und die Menschenrechte gebunden sind. Wie ist das von einem institutionellen Blickpunkt aus zu verstehen?

Mehrstufiger Bürgerstatus, mehrstufige Demokratie

Langfristig muss die Neuausrichtung der Global Governance auf Solidarität, Demokratie und soziale Gerechtigkeit die Stärkung und Erweiterung sowohl der unabhängigen politischen Autorität als auch der administrativen Ressourcen auf regionaler und globaler Ebene beinhalten. Diese Neuausrichtung erfordert nicht per se eine welt-

weite Verminderung der Staatsmacht und staatlicher Institutionen (vgl. Kapitel 3). Mit ihr ist vielmehr das Bemühen verbunden, politische Institutionen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf regionaler und globaler Ebene einzurichten und zu verankern. Diese Politikkonzeption basiert auf der Anerkennung der nach wie vor geltenden Bedeutung von Nationalstaaten, argumentiert aber zugleich für die Errichtung von Regierungs- und Herrschaftsebenen, anhand derer umfassendere und globalere Fragen thematisiert werden können. Das Ziel besteht darin, neben dem Aufbau einer rechenschaftspflichtigen und reaktionsfähigen Politik auf lokaler und nationaler Ebene repräsentative und deliberative Gremien innerhalb einer umfassenderen globalen Ordnung zu etablieren; d.h. eine politische Ordnung transparent geführter und demokratischer Städte und Nationen, Regionen und globaler Netzwerke innerhalb eines umfassenden Systems sozialer Gerechtigkeit zu schaffen.

Die langfristigen institutionellen Anforderungen beinhalten:

- mehrstufige Regierungsformen und verteilte Autorität,
- ein Netzwerk demokratischer Foren, von der lokalen bis zur globalen Ebene,
- die Menschenrechtskonventionen zu stärken und regionale und globale Gerichtshöfe für Menschenrechte einzurichten,
- die Transparenz, Rechenschaftspflicht und Effektivität führender internationaler Organisationen zu erhöhen sowie neue aufzubauen, wo es ersichtlichen Bedarf nach mehr öffentlicher Koordination und administrativen Ressourcen gibt,
- die Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit nicht-staatlicher Akteure zu erhöhen und ihre Mitsprache zu stärken,
- den Gebrauch vielfältiger Mechanismen, um öffentliche Präferenzen aufzunehmen, deren Kohärenz zu überprüfen und die öffentliche Willensbildung anzuregen,
- die Etablierung einer effektiven, rechenschaftspflichtigen, regionalen und globalen polizeilichen/militärischen Gewalt als letztes Zwangsmittel zur Verteidigung des internationalen humanitären bzw. kosmopolitanen Rechts.

Ich habe (wie Daniele Archibugi auch) diese Kategorien und die Institutionen, die aus ihnen hervorgehen, im Laufe der Jahre als »kosmopolitane Demokratie« bezeichnet (vgl. Archibugi/Held, 1995; Held, 1995, 2004, 2006a; Archibugi, 2009). Da ich dieses Konzept an anderer Stelle bereits erläutert (und die institutionellen Dimensionen

in diesem Band in Kapitel 3 dargelegt) habe, werde ich mich hier auf die Veränderungen beschränken, die die kosmopolitane Demokratie für die Bedeutung des Bürgerstatus nach sich zieht.

Im Zentrum einer kosmopolitanen Bürgerschaftskonzeption steht die Idee, dass der Bürgerstatus nicht auf die exklusive Zugehörigkeit zu einer territorial bestimmten Gemeinschaft gegründet sein muss, sondern auf allgemeinen Regeln und Prinzipien beruhen kann, die an unterschiedlicher Stelle verankert und wirksam gemacht werden können (vgl. Kapitel 2). Diese Konzeption ist auf die Verfügbarkeit und Klarheit der Prinzipien der Demokratie und der Menschenrechte angewiesen. Diese Prinzipien schaffen einen Rahmen, innerhalb dessen prinzipiell allen Personen der gleiche moralische Status, die gleiche Freiheit und die gleichen Partizipationsmöglichkeiten zukommen. Die Bedeutung der Staatsbürgerschaft verschiebt sich so von der Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen, das den ihm Zugehörigen bestimmte Rechte und Pflichten verleiht, zu einem alternativen Weltordnungsprinzip, demzufolge alle Menschen in den übergreifenden Sphären der Entscheidungsfindung, die ihre vitalen Bedürfnisse und Interessen betreffen, gleichwertige Rechte und Pflichten haben. Dieses Prinzip postuliert die Idee einer globalen politischen Ordnung, innerhalb derer die Menschen in Bezug auf die grundlegenden Prozesse und Institutionen, die ihre Lebenserwartung und Chancen bestimmten, alle den gleichen Status innehaben.

Vor diesem Hintergrund wird schon etwas klarer, was mit einem kosmopolitanen oder globalen Bürgerstatus gemeint sein könnte. Ausgehend von den grundlegenden Rechten und Pflichten, die allen Menschen zukommen, unterstreicht der kosmopolitane Bürgerstatus die Autonomie jedes einzelnen und erkennt dessen Fähigkeit zur Selbstbestimmung auf allen Ebenen menschlicher Angelegenheiten an. Diese Vorstellung muss zwar noch weiter erläutert und genauer dargelegt werden, die entscheidenden Merkmale sind allerdings bereits erkennbar. Wenn die Menschen bei der Bestimmung der ihr Leben prägenden Bedingungen heutzutage frei und gleich sein sollen, muss es, von der Stadt bis zu globalen Vereinigungen, eine Vielzahl von Foren geben, in denen die Entscheidungsträger zur Rechenschaft gezogen werden können. Wenn die gegenwärtigen Machtformen in ihrer Mehrzahl rechenschaftspflichtig werden sollen und wenn die komplexen Themen, die uns alle betreffen – lokal, national, regional und global –, demokratisch geregelt werden sollen, müssen die Men-

schen Zugang zu diversen politischen Gemeinschaften erhalten, und Mitglieder dieser Gemeinschaften werden können.

Es gab eine Zeit, in der die Vorstellung, dass die alten Staaten Europas bestimmte wirtschaftliche, monetäre und politische Institutionen teilen würden, gelinde gesagt, unwahrscheinlich schien. Ebenso unwahrscheinlich erschien es, dass der Kalte Krieg durch eine friedliche Revolution beendet werden könnte. Dass Nelson Mandela lebend aus dem Gefängnis entlassen würde und dass die Apartheid ohne erhebliche Gewaltausschreitungen beendet würde, haben nicht viele erwartet. Dass China und Indien unter den am schnellsten wachsenden Ökonomien der Welt sein würden, schien ebenso unwahrscheinlich. Hoffen wir, dass das Ziel, der Global Governance durch kosmopolitane Prinzipien, kosmopolitanes Recht und eine kosmopolitane Politik einen neuen Rahmen zu geben, ebenso möglich ist, auch wenn dieses Ziel jetzt noch in weiter Ferne zu liegen scheint!

Tabelle 5.1: Die Global Policy Agenda umwandeln

<i>Der ursprüngliche Washingtoner Konsens</i>	<i>Die sozialdemokratische Agenda NATIONAL</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Haushaltsdisziplin • Neuaufstellung der öffentlichen Ausgaben • Steuerreform • Liberalisierung der Finanzmärkte • einheitliche und wettbewerbsfähige Wechselkurse • Handelsliberalisierung • Offenheit gegenüber ausländischen Direktinvestitionen (FDI) • Privatisierung • Deregulierung • abgesicherte Eigentumsrechte 	<ul style="list-style-type: none"> • vernünftige makroökonomische Maßnahmen • Vorantreiben der politischen/ rechtlichen Reform • staatlich geführte Wirtschafts- und Investmentstrategien für strategisch wichtige Branchen, die dennoch genug Freiraum genießen, um mit verschiedenen Verfahren zu experimentieren • Ablaufsteuerung der globalen Marktintegration • Investitionen vorrangig in Human- und Sozialkapital • öffentliche Ausgaben für Infrastruktur • Armutsbekämpfung und soziale Sicherheitsnetze • Stärkung der Zivilgesellschaft

Tabelle 5.1 (Fortsetzung)

<p>Washingtoner Konsens (erweitert)</p> <p>Die ursprüngliche Liste plus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rechtliche/politische Reform • Regulierungsinstitutionen • Korruptionsbekämpfung • Arbeitsmarktflexibilität • WTO Abkommen • Finanzgesetze und -standards • »Bedachtsamkeit« bei der Öffnung von Kapitalanlagen • kein System gespaltenen Wechselkurse • soziales Sicherheitsnetz • Armutsbekämpfung 	<p>Die sozialdemokratische Agenda GLOBAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Doha-Runde retten • Tilgung der untragbaren Schuldenlast • Reform des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS) • ein faires Regime für transnationale Migration schaffen • die Verhandlungskapazitäten der Entwicklungsländer bei internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) erweitern • Mitwirkung der Entwicklungsländer an der Leitung von IFIs erhöhen • neue Finanzflüsse und Anlagen für die Investition in Humankapital und internationale Länderintegration etablieren • das UN-System reformieren, um Rechenschaftspflichtigkeit und Effektivität bei der Armutsbekämpfung und bei Wohlfahrts- und Umweltprogrammen zu erhöhen
--	--

Tabelle 5.1 (Fortsetzung)

<p><i>Die Washingtoner Sicherheitsdoktrin</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • hegemonial • Ordnung durch Dominanz • »flexibler Multilateralismus« oder, wenn nötig, Unilateralismus • präemptiver und präventiver Gewalteinsatz • Sicherheitsschwerpunkt: geopolitisch und, zweitrangig, geökonomisch • gemeinschaftliche Organisationen, wo diese nützlich sind (UN, NATO), ansonsten Vertrauen auf die militärische und politische Stärke der USA • Führung: die USA und ihre Alliierten • Ziele: die Welt zu einem Ort der Freiheit und der Demokratie machen; amerikanische Regeln und Gerechtigkeitsauffassung globalisieren 	<p><i>Die Doktrin menschlicher Sicherheit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Multilateralismus und gemeinschaftliche Regeln • Ordnung durch Recht und soziale Gerechtigkeit • Multilateralismus und kollektive Sicherheit stärken • international anerkannte polizeiliche/militärische Gewalt als letzte Instanz, das internationale humanitäre Recht aufrecht zu erhalten • Sicherheitsschwerpunkt: die Agenden der Sicherheitspolitik und der Menschenrechte miteinander verbinden; diejenigen schützen, deren Leben politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder umweltbedingten Bedrohungen ausgesetzt sind • Global Governance stärken: den UN-Sicherheitsrat reformieren; einen wirtschaftlichen und einen sozialen Sicherheitsrat einrichten; die UN demokratisieren • Führung: einen weltweiten Dialog anstoßen, um einen neuen globalen Bund zu definieren • Ziele: die Welt zu einem sicheren Ort für die Menschheit machen; globale Gerechtigkeit und unparteiische Regeln und Gesetze
--	---