

Andreas Jacobs **Leitbilder
globaler
Ordnung**

**Zur Rolle grenzüberschreitender
Institutionen im Zeitalter
der Globalisierung**

Die gegenwärtigen Diskussionen um die politisch verantwortungsvolle Steuerung von Globalisierungsphänomenen ist in starkem Maße von der Frage nach den Funktionen grenzüberschreitender Institutionen in einer zukünftigen Weltordnung geprägt. Im Wesentlichen lassen sich in der wissenschaftlichen und politischen Debatte ein weltstaatliches, ein staatenweltliches und ein institutionenweltliches Leitbild identifizieren. Während das weltstaatliche Leitbild kaum Anknüpfungspunkte für die praktische Politik bietet, können sowohl das staatenweltliche als auch das institutionenweltliche Leitbild bei der Suche nach einem globalen Ordnungsrahmen wichtige Anregungen liefern. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass Institutionen einerseits Kooperationszusammenhänge stabilisieren, Erwartungssicherheiten herstellen und als wichtige Ordnungsfaktoren im internationalen System wirken können. Voraussetzung für ein Funktionieren dieser Institutionen ist andererseits aber immer ein Konsens der beteiligten Staaten und hier insbesondere der Großmächte.

Die gegenwärtige Debatte über die Chancen und Risiken der Globalisierung hat bislang vor allem Fragen und nur wenige Gewissheiten zutage gefördert. Aus ordnungspolitischer Sicht besteht allenfalls Übereinstimmung in der grundsätzlichen Feststellung, dass Globalisierung als politische Gestaltungsaufgabe angenommen werden muss, dass sie seitens der Politik zu regulieren und zu steuern ist. Wie sich die internationalen Finanzmärkte unter Kontrolle bringen lassen, welche Rolle dem Nationalstaat in einer zukünftigen Weltordnung zukommt, wie die bestehenden regionalen und globalen Organisationen angepasst und weiterentwickelt werden müssen, wie das Verhältnis zwischen den reichen Industrienationen und den sich größtenteils an der *Globalisierungsperipherie* befindenden Entwicklungsländern zukünftig ausgestaltet werden kann und welche neuen Organisationsformen grenzüberschreitender Beziehungen notwendig werden, alle diese Fragen werden in der gegenwärtigen Diskussion um die Bewältigung der Globalisierung sehr unterschiedlich beantwortet.

Als roter Faden des Dissenses zieht sich sowohl durch die politische als auch die wissenschaftliche Debatte die Frage nach den Funktionen grenzüberschreitender Institutionen in einer zukünftigen Weltordnung. Dass internationale Regelungssysteme, Netzwerke, Organisationen, Kooperationsforen und Regime eine wichtige Rolle spielen werden, ist gewiss, aber wie wird diese Rolle in Zukunft aussehen und wie wird sich das Verhältnis der Nationalstaaten zu diesen Institutionen entwickeln? Zumindest in der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit den in-

ternationalen Beziehungen ist die Frage nach der Rolle von Institutionen bereits seit längerem die Gretchenfrage der Disziplin. Die Antwort auf das „Wie hältst Du’s mit der Institution?“ gleicht somit fast einem theoretischen Glaubensbekenntnis. Wenn gleich in abgeschwächtem Maße, muss sich auch die Politik dieser Frage stellen. Da globale Ordnungspolitik in der Regel mit der Schaffung oder Weiterentwicklung grenzüberschreitender Institutionen gleichgesetzt wird, kommt die Politik bei der Suche nach praktikablen Ansätzen zur Neugestaltung einer globalen Ordnung nicht umhin, die unterschiedlichen Positionen hinsichtlich der grundsätzlichen Rolle von Institutionen im internationalen System zu berücksichtigen.

Bereits die definitorische Annäherung an den Begriff der Institution bereitet – ähnlich wie die Definition von *Globalisierung* – einige Probleme. Oft wird der Begriff so weit gefasst, dass alle möglichen Interaktionsmuster darunter fallen, meist wird er allerdings gar nicht definiert. Konsens besteht allenfalls dahingehend, dass sich Institutionen durch gemeinsame Regeln (manche nennen zusätzlich noch Normen) und durch Regelmäßigkeit kennzeichnen.¹⁾ Fragt man vor diesem Hintergrund nach dem Stellenwert von dauerhaften Regeln und Normen in einer zukünftigen Weltordnung, kristallisieren sich in der gegenwärtigen theoretischen Debatte mehrere Grundpositionen heraus. Diese Positionen interpretieren die Realität in unterschiedlicher Art und Weise und leiten hieraus dementsprechend unterschiedliche Handlungsanweisungen und Optionen für die Politik ab. Weil diese Positionen Orientierungsfunktionen erfüllen und als zukunftsgerichtete Handlungsentwürfe zu verstehen sind, können sie als Leitbilder globaler Ordnung betrachtet werden. Im einzelnen lassen sich innerhalb der gegenwärtigen Debatte über die Rolle von Institutionen im internationalen System drei solcher Leitbilder identifizieren: das von der Welt als Weltstaat, das von der Staatenwelt und schließlich das von einer Institutionenwelt.

■ Die Welt als Weltstaat

Die Vorstellung, dass sich das internationale System ordnungspolitisch auf ein weltstaatliches Organisa-

1) Vgl. Waschkuhn, Arno: Institutionentheoretische Ansätze, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): *Lexikon der Politik*, Band 2, München 1994, S. 188-195.

tionsprinzip zubewegt, wird nur selten explizit formuliert. Dies liegt nicht zuletzt an der erheblichen Skepsis, welcher der Idee eines Weltstaates nach wie vor – und aus gutem Grund – entgegengebracht wird. Ordnungsvorstellungen, die für einen Staat über den Staaten plädieren, werden deshalb allenfalls als langfristiges Fernziel ausgegeben. Die diesem Leitbild zugrundeliegende globalistische Vision ist aber auch in der gegenwärtigen Debatte so wirkmächtig, dass es nicht damit getan sein kann, das weltstaatliche Leitbild als utopisches Gedankenspiel zu ignorieren.²⁾

2) Vgl. hierzu auch Ruloff, Dieter: *Weltstaat oder Staatenwelt. Über die Chancen globaler Zusammenarbeit*, München 1996, S. 14f.

3) Vgl. hierzu beispielsweise Hauchler, Ingomar: Globalisierung und die Zukunft der Demokratie, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): *Globale Trends 2000*, Frankfurt a.M. 1999, S. 39f.

Die Grundidee des weltstaatlichen Leitbildes besteht darin, dass eine effektive Steuerung weltwirtschaftlicher und weltpolitischer Interdependenzen letztendlich nur durch eine globale Regierungsinstanz mit effektivem und legitimem Zwangsmonopol zu erreichen ist. Als Nukleus einer solchen Regierungsinstanz wird in der Regel eine reformierte und umgestaltete UNO betrachtet, die bereits heute als sehr schwache Vorform eines Weltbundesstaates gesehen wird. Dabei ist auch den Vertretern dieses Leitbildes klar, dass sich weltstaatliche Ordnungsvorstellungen nicht von heute auf morgen und auch nicht auf übermorgen umsetzen lassen, so dass eine relativ lange Übergangsphase notwendig wird. In dieser Übergangsphase sollen die bestehenden internationalen Institutionen gestrafft und zu wenigen, aber starken globalen Institutionen zusammengefasst werden, so dass schließlich nur noch jeweils eine globale Sicherheits-, eine Wirtschafts-, eine Entwicklungs- und eine Umweltorganisation etwa, versehen mit einem Machtmonopol in ihrem Bereich, besteht.³⁾ Dieses Machtmonopol ist naturgemäß der neuralgische Punkt einer solchen Konzeption. Ohne Sanktionsgewalt ließen sich die Entscheidungen solcher Organisationen nicht durchsetzen, so dass globale Polizeikräfte benötigt werden, über deren Einsatz etwa mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden wäre. Dies wiederum würde eine Art Globalisierung der Demokratie voraussetzen, beispielsweise in Form eines Systems indirekter demokratischer Repräsentation. Wie ein solches System in der Praxis aussähe, bleibt der Phantasie des Betrachters überlassen.

Die Hauptkritik an diesen *monistischen* Vorstellungen zielt in zwei Richtungen.

Einmal wird hierzu angemerkt, dass weltstaatliche Leitbilder, auch wenn sie funktional begründet und politisch-institutionell konstruiert werden könnten, an das Problem stoßen, die notwendige Loyalität der Völker gegenüber diesem Staat zu erzeugen. Trotz der verbreiteten und oft unreflektierten Verwendung des Begriffs existiert eine *Weltgesellschaft* – quasi als Staatsvolk eines solchen Weltstaates – allenfalls als idealistisches Konstrukt, von einer Weltgemeinschaft ganz zu schweigen. Der zweite und gravierendere Einwand besteht darin, dass die effektive Durchsetzung einer solchen Ordnung mit der Aufgabe staatlichen Rechts und mit erheblichen Demokratiedefiziten verbunden wäre und damit auch an eine zunehmende Wahrscheinlichkeit gewaltsam ausgetragener Konflikte geknüpft wäre. Diese Konflikte würden im Übrigen dann nicht mehr zwischen Staaten, sondern ausschließlich als Bürgerkriege stattfinden. Nicht der Krieg wäre damit abgeschafft, sondern lediglich seine Form der Austragung als zwischenstaatliche Auseinandersetzung. Es ist daher stark zu bezweifeln, ob ein Weltstaat – in welcher Form auch immer – tatsächlich in der Lage wäre, eine friedlichere Regulierung von Konflikten zu gewährleisten. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass eher das Gegenteil der Fall wäre und die Entstehung einer Weltdiktatur mit andauernden Bürgerkriegen wahrscheinlich wäre.⁴⁾ Die hellsichtigen Warnungen Immanuel Kants vor der unerträglichen Tyrannei eines Weltstaates behalten damit nach wie vor ihre Gültigkeit.

4) Vgl. Link, Werner: *Die Neuordnung der Weltpolitik. Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, München 1998, S. 108.

■ Die Welt als Staatenwelt

Auch das Leitbild einer Welt souveräner Nationalstaaten, deren Interaktionen nach wie vor und auch weiterhin prägend für die Weltpolitik sind, ist schon seit längerer Zeit in der Kritik. Nicht erst seit Aufkommen der Globalisierungsdebatte wird diese Vorstellung immer häufiger als Auslaufmodell und überkommene Vorstellung einer dem 19. Jahrhundert verhafteten Politik bezeichnet. Erstaunlicherweise erfreut sich dieses Leitbild aber nach wie vor einer recht lebendigen Anhängerschaft, die sich keineswegs in einem Rückzugsgefecht glaubt.

Die zentrale Prämisse dieses Leitbildes besteht darin, dass die Nationalstaaten nicht die einzigen, aber nach wie vor die zentralen Akteure im internationalen System darstellen und es auf absehbare Zeit auch bleiben werden. Regeln, Institutionen und Organisationen beruhen aus dieser Perspektive auf der Kooperation von Staaten, und diese Kooperation hängt immer von bestimmten Gewinnerwartungen ab. Werden diese Erwartungen nicht erfüllt, wird auch die Kooperation beendet. Struktur- und prozessbestimmend für die internationalen Beziehungen sind aber nicht alle Staaten, sondern vor allem die Großmächte, konkret die USA, die EU mit ihren wichtigsten Mitgliedstaaten, außerdem Japan, Russland und China. Diese Großmächte entscheiden von Fall zu Fall und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Interessenlage und Handlungsmöglichkeiten, ob sie ihre Interessen unilateral, in Kooperation mit anderen oder mittels internationaler Institutionen verfolgen und durchsetzen. Dies gilt in besonderem Maße für die USA. Bill Clinton sagte 1994 in eben dieser Reihenfolge, dass die USA unilateral dort handeln würden, wo ihre direkten nationalen Interessen am stärksten betroffen sind, in der Allianz, wenn die Interessen von anderen geteilt werden und multilateral, wenn die Interessen eher allgemeiner Natur sind.⁵⁾

5) Zit. nach White House
(Hrsg.): *A National Security
Strategy for Engagement and
Enlargement*, Washington
1995, S. 7.

Obwohl Vertreter dieses Leitbildes das nationalstaatliche Ordnungsprinzip ins Zentrum ihrer Überlegungen rücken, wird aber auch hier durchaus gesehen, dass der Nationalstaat durch die Zunahme der Aktivitäten von transnationalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in gewisse Bedrängnis geraten ist. Diese Bedrängnis hat aber nicht das Ende des Nationalstaates in seiner bisherigen Form, sondern vielmehr seine aktive Anpassung an die sich ändernden Rahmenbedingungen zur Folge. Diese Anpassung vollzieht er auf doppelte Art und Weise, nämlich einmal dadurch, dass er neue Partnerschaften mit Unternehmen, aber auch zivilgesellschaftlichen Vereinigungen eingeht. Dies äußert sich vor allem darin, dass es immer häufiger zu einem Zusammenspiel von internationalen Regierungstreffen und transnationalen Managertreffen kommt oder dass solche Regierungskonferenzen von einer parallelen Konferenz von Nicht-Regierungsorganisatio-

nen begleitet werden. Selbst das wichtigste Konsultations- und Koordinierungsgremium der führenden Großmächte, die Gruppe der sieben führenden Industriestaaten plus Russland (G 8), schaltet mittlerweile bei Spezialgipfeln Treffen der Spitzenmanager transnationaler Unternehmen vor.

Das zweite Element der Anpassung wird in der zunehmenden Zahl an Regionalismen und Interregionalismen in den internationalen Beziehungen gesehen. D.h. die Staaten versuchen, durch politische Integration auf regionaler Ebene ihre Markt- und Verhandlungsmacht zu stärken, also im globalen Zusammenhang andere große Mächte und Regionalverbände auszubalancieren. Dadurch treibt ein regionales Arrangement das andere an, und es entsteht als Gegentendenz zur Globalisierung eine regionalistische Dynamik.⁶⁾ Die in den neunziger Jahren entstandenen neuen Regionalismen wie NAFTA oder Mercosur werden aus dieser Perspektive als Antwort der Nationalstaaten auf die ökonomische Globalisierung gesehen, um im geoökonomischen Wettbewerb überleben zu können.⁷⁾ Gerade für die Entwicklungs- und Schwellenländer ist die regionale Zusammenarbeit in den neunziger Jahren zu einem wichtigen Element der globalen Selbstbehauptung geworden. Bemerkenswert ist hierbei, wie die verschiedenen Regionalismen ihrerseits beginnen, interregionale Kontakte zu knüpfen und zu institutionalisieren, etwa in Form des Transatlantischen Dialogs oder des europäisch-asiatischen Kooperationsprozesses ASEM und diesen interregionalen Strukturbildungen mit dem Transatlantic Business Dialogue oder dem Europe Asia Business Forum ein transnationales Element an die Seite stellen.

Damit deutet sich an, welche Rolle den Institutionen aus der Perspektive des Staatenwelt-Leitbildes zukommt. Institutionen werden hier primär als abhängige Größe betrachtet. Sie dienen den Interessen der Nationalstaaten und sind ihnen nachgeordnet, und durch ihr Entstehen und Wirken haben sich in den internationalen Beziehungen keine grundlegend neuen Verhaltensmuster herausgebildet. Institutionen stellen also hier Instrumente staatlicher Diplomatie dar, und ihr interner Politikprozess reflektiert den Machtkampf zwischen den beteiligten Großmächten darüber, wer die Kompetenzen und Res-

6) Vgl. hierzu Link, Werner: Nationalstaatliche Politik unter neuen Bedingungen, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): *Globalisierung und Politik, Aktuelle Fragen der Politik*, Nr. 41, Sankt Augustin 1996, S. 15-23.

7) Vgl. hierzu Roloff, Ralf: Globalisierung, Regionalisierung und Gleichgewicht, in: Masala, Carlo/Roloff, Ralf (Hrsg.): *Herausforderungen der Realpolitik. Beiträge zur Theoriedebatte in der internationalen Politik*, Köln 1998, S. 61-94.

sources der Institutionen in seinem Interesse nutzen kann. Institutionen spiegeln also mit anderen Worten die realen Machtverhältnisse zwischen ihren Mitgliedstaaten wieder und sie werden nur genutzt, wenn es den Interessen der Ordnungs- oder Hauptmächte unter diesen Mitgliedstaaten entspricht.

Diese Vorstellung ist auch in globaler Perspektive keine grundsätzlich kooperationsfeindliche Sichtweise, denn die Vertreter des Staatenwelt-Modells räumen durchaus ein, dass mit der Globalisierung die Notwendigkeit weltweiter Zusammenarbeit und damit auch deren Institutionalisierung zunimmt und verweisen als Beispiel gerne auf die Weiterentwicklung des GATT zur WTO. Solche Institutionalisierungsmaßnahmen, so die damit stets verbundene Einschränkung, vollziehen sich aber immer vor dem Hintergrund, dass Staaten sich nicht auf die Festlegung internationaler Regeln und Institutionen einigen, um eigene Steuerungskompetenzen aufzugeben, sondern dass sie dies gezielt tun, um Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen, um also sich und den Wohlstand ihrer Bürger zu erhalten. Institutionen nehmen aus dieser Perspektive also sehr wohl wichtige Ordnungsfunktionen wahr, Voraussetzung ist aber immer, dass sie nicht gegen den Willen der Hauptmächte handeln, sondern dass ihr Handeln im Gegenteil auf der Hegemonialposition einer, oder was zunehmend an Bedeutung gewinnt, auf dem Konsens mehrerer dieser Hauptmächte beruht.

Die Vereinten Nationen werden dementsprechend auch nicht als Vorform eines Weltbundesstaates und der UN-Sicherheitsrat nicht als Vorläufer einer Weltregierung verstanden. Der UN-Sicherheitsrat stellt vielmehr den Rahmen für eine kollektive Führung der Vereinten Nationen durch die Großmächte dar, die nur dann funktioniert und auch funktionieren soll, wenn diese sich einig sind. Das Veto im UN-Sicherheitsrat hat daher auch nicht die UNO blockiert, wie oft angenommen wird, sondern vielmehr ihren Fortbestand gesichert, indem es eben gewährleistet hat, dass die Vereinten Nationen während des Ost-West-Konflikts und auch heute noch nicht gegen die Interessen einer Großmacht eingesetzt werden konnten.⁸⁾ Als Beleg wird in diesem Zusammenhang auf das Fehlen eines UN-Mandats für die NATO-Luftschläge gegen Restjugoslawien verwiesen.

8) Zur ordnungspolitischen Bedeutung der Vereinten Nationen vgl. Link: *Die Neuordnung der Weltpolitik, a.a.O.*, S. 108-121.

Hiermit wird deutlich, dass die Vertreter dieses Staatenwelt-Leitbildes der formellen und informellen Koordinierung der Großmächte – etwa im Rahmen der G8 oder informeller Kontaktgruppen wie für den Balkan – bei der Suche nach einer globalen Ordnung eine ganz entscheidende Rolle zukommen lassen. Deutlich wird aber auch, dass aus diesem Blickwinkel den USA eine Schlüsselposition zukommt. Die in jüngerer Zeit immer häufiger zu beobachtenden transatlantischen Differenzen, etwa um den Aufbau eines Raketenabwehrsystems gegen solche Länder, die seitens der USA bis vor kurzem als Schurken- und neuerdings als Sorgenstaaten eingestuft werden, sind aus diesem Blickwinkel problematisch zu bewerten.

■ Die Welt als Institutionenwelt

Wie bereits angedeutet, ist die staatenweltliche Perspektive keineswegs unwidersprochen geblieben. Dementsprechend versammelt sich ein nicht unerheblicher Teil der wissenschaftlichen und publizistischen Beobachter der gegenwärtigen Entwicklungstendenzen im internationalen System um ein Leitbild, das die Welt in einer Übergangsphase zu einer Institutionenwelt sieht. In dieser Institutionenwelt wird das nationalstaatliche Ordnungsprinzip immer mehr überlagert von einem immer dichter werdenden Geflecht an Institutionen und Organisationen, bestehend aus nationalen, supranationalen und transnationalen Akteuren, deren komplexes Zusammenspiel letztendlich eine völlig neuartige globale Ordnung hervorbringt.

Auch dieses Leitbild ist keineswegs neu oder ein Kind der Globalisierungsdebatte. Es beruft sich vielmehr auf die alte sog. liberale bzw. institutionalistische Sichtweise der internationalen Beziehungen. Hier wurde insbesondere in den sechziger und siebziger Jahren – damals noch nicht unter dem Begriff der Globalisierung, sondern vielmehr unter dem Schlagwort der Interdependenz – darauf verwiesen, dass Institutionen Träger von Prozessen sind, welche die staatliche Souveränität einschränken und neue Elemente in den internationalen Beziehungen hervorbringen, die als strukturelle Veränderungen des Systems der Staatenwelt gelten können.⁹⁾ Der Hintergrundgedanke ist damals wie heute der einer fortschreiten-

9) Vgl. hierzu u.a. Keohane, Robert O./Nye, Joseph S.: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston 1977.

den Domestizierung der zwischenstaatlichen Politik durch multinationale global-administrative Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen. Die formal herrschaftsfreie (d.h. anarchische) Struktur der zwischenstaatlichen Beziehungen wird langfristig überwunden und damit, im Sinne einer Weltinnenpolitik, eine friedliche Regulierung von Konflikten wahrscheinlicher.

Dieses Leitbild beinhaltet somit eine stark ausgeprägte normative Komponente, die von ihren Vertretern auch deutlich herausgestellt und propagiert wird, insbesondere in Abgrenzung zu den Vertretern des Staatenwelt-Modells. Ernst-Otto Czempiel hat diesen normativen Aspekt erst kürzlich sehr deutlich betont. „Das Wünschenswerte ist gewiss nicht immer machbar, aber wer keine Orientierung besitzt, erliegt leicht der Versuchung, das Machbare als wünschenswert auszugeben. Die Bilanz dieser Art Realpolitik ist, sieht man das letzte Jahrhundert der Kriege an, absolut negativ.“¹⁰⁾ Dem Prozess der Vernetzung und Institutionalisierung wird also eine friedensfördernde Wirkung im Sinne einer Zivilisierung der Internationalen Beziehungen zugesprochen. Dahinter steht die Vorstellung, dass durch diese zunehmende Vernetzung kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen und kooperativ abgearbeitet werden können. Institutionen veranlassen ihre Mitglieder also zu kontinuierlicher Kooperation und reduzieren dadurch die Unsicherheit im Internationalen System.

Auch in diesem Leitbild bleibt die Errichtung einer funktionsfähigen Weltregierung eine Utopie, weil die Durchsetzungs- und Normsetzungskompetenzen von Institutionen zumindest auf absehbare Zeit durch ihre Mitgliedstaaten begrenzt und auf eine gewisse formale Reichweite beschränkt bleiben. Allerdings können grenzüberschreitende Institutionen die eine oder andere Aufgabe einer Weltregierung übernehmen. Mittelfristig wird also auch hier davon ausgegangen, dass die Nationalstaaten als die Hauptakteure der internationalen Politik agieren werden. D.h. der Nationalstaat bleibt die tragende Säule der Weltordnungs-Architektur, aber er verliert, in den Worten von Dirk Messner und Franz Nuscheler, ohne weitere Stützpfiler in Form von Institutio-

10) Czempiel, Ernst-Otto: Determinanten zukünftiger deutscher Außenpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 24/2000, S. 13.

nen und Verstreungen mit der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt an Handlungsfähigkeit.¹¹⁾

Grenzüberschreitenden Institutionen kommt in diesem Leitbild also die ganz zentrale Koordinations- und Vermittlungsfunktion zwischen den verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Kooperation und Entscheidungsfindung zu. D.h. sie werden nicht wie in der Staatenweltperspektive vorrangig als Verhandlungs- und Kooperationsysteme eingeschätzt, sondern als eigenständige Akteure, die das Verhalten von Staaten nachhaltig beeinflussen und verändern. Institutionen können also Staaten davon abhalten, egoistische Interessenpolitik zu betreiben und sie dazu veranlassen, im Sinne eines übergeordneten Gemeinwohls zu agieren.

Als Ansatzpunkte einer solchen institutionalisierten Weltordnung werden vor allem internationale Regime, also gemeinsame Normen und Regeln, die etwa auf den verschiedenen globalen Konferenzen über Umwelt, Entwicklung, Frauen, Bevölkerung usw. festgeschrieben wurden, gesehen. In ihnen verständigen sich die einzelnen Regierungen auf verbindliche und dauerhafte Regelwerke. Da Politik aus dieser Perspektive immer mehr in horizontal und vertikal vernetzten Strukturen stattfindet, nimmt die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in grenzüberschreitende Institutionen und allgemein in den globalen Politikprozess hier eine ganz zentrale Rolle ein. Sie treten als politische Akteure somit konsultativ, korrektiv und gestaltend neben den Nationalstaat und machen das traditionelle Verständnis von Souveränität zu einem anachronistischen Relikt.¹²⁾

Auch dieses Leitbild ist nicht unwidersprochen geblieben. Vor allem von Vertretern der staatenweltlichen Perspektive wird angesichts dieser Argumentation darauf verwiesen, dass internationale Institutionen und Regime nach wie vor von der Zustimmung und Mitwirkung der Staaten und hier vor allem der Großmächte abhängen. Bleibt eine solche Zustimmung aus oder werden die vereinbarten Regelungen schlicht nicht eingehalten, gibt es keine Möglichkeit, regelkonformes Verhalten autoritativ durchzusetzen. So waren beim Zustandekommen der internationalen Konvention gegen Landminen Nicht-Regierungsorganisationen zwar in nicht unerheblicher Weise beteiligt. Der Wert dieser Vereinbarungen relativiert

11) Vgl. Messner, Dirk/Nuscheler, Franz: Strukturen und Trends der Weltpolitik, in: *Globale Trends 2000*, a.a.O., S. 387.

12) Vgl. allgemein hierzu Messner, Dirk (Hrsg.): *Die Zukunft des Staates und der Politik*, Bonn 1998.

sich aber in starkem Maße dadurch, dass ihnen die Hauptproduzenten von Landminen nicht zugestimmt haben.

Eine weitere Problematik dieser Vorstellungen, und dies wird auch von den Vertretern dieses Leitbildes durchaus eingeräumt, besteht darin, dass sich durch eine verstärkte Beteiligung transnationaler Akteure das Problem der Vernetzung keineswegs löst, sondern vielmehr weiter verstärkt. Gerade die Welt der nichtstaatlichen Akteure ist durch eine Vielzahl von Interessen und unterschiedlichen Reichweiten der daraus resultierenden Politik und ihrer Artikulationsmöglichkeiten geprägt. Diese stellt eine enorme Herausforderung an das demokratische Ordnungsprinzip dar. Denn es werden vor allem die finanzkräftigen unter den nichtstaatlichen Akteuren sein, die den meisten Einfluss erringen werden, und das sind erfahrungsgemäß nicht notwendigerweise diejenigen mit der größten Gemeinwohlorientierung oder der stärksten Rückbindung an die Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit. Die zentrale Frage lautet hier also, wie angesichts der Auslagerung wichtiger Entscheidungen aus der nationalstaatlichen Regelungskompetenz das Demokratie- und Legitimationsproblem gelöst werden kann. Die Demokratisierung des Multilateralismus bleibt damit eines der zentralen Probleme dieses Leitbildes einer Welt der untereinander vernetzten Institutionen.

■ **Institutionen in einer globalisierten Staatenwelt**

Bei der Suche nach einem globalen Ordnungsrahmen liefern sowohl die staatenweltliche als auch die institutionelle Perspektive wichtige Anregungen. Einmal ist klar, dass die Institutionalisierung der internationalen Beziehungen tatsächlich dazu beiträgt, die Unwägbarkeiten der internationalen Politik zumindest abzumildern. Institutionen können Kooperationszusammenhänge stabilisieren, Erwartungssicherheiten herstellen und als wichtige Ordnungsfaktoren im internationalen System wirken. Voraussetzung für ein Funktionieren dieser Institutionen ist aber nach wie vor – und das ist der Erkenntnisgewinn der staatenweltlichen Perspektive – dass ein Konsens der beteiligten Akteure und hier insbesondere der Großmächte hergestellt werden kann. Staaten können

zwar bei weitem nicht mehr alles steuern und regeln, aber sie sind nach wie vor die entscheidenden Vermittlungsinstanzen zwischen supranationalen und transnationalen Politikanforderungen.

Wenn also globale Steuerungssysteme mit eigenen Institutionen geschaffen werden, dann funktionieren diese nur, wenn dies im Interesse der betroffenen Staaten liegt, denn effektive Zwangsmittel zur Durchsetzung von Normen und Regeln stehen diesen Steuerungssystemen nicht zur Verfügung, und es ist unwahrscheinlich, dass diese in absehbarer Zeit geschaffen bzw. effektiv genutzt werden. Abgesehen von ihrer symbolischen Bedeutung hat es also wenig Sinn, Regelungssysteme aufzustellen, von denen bereits von Beginn an klar ist, dass sie von einem oder mehreren der beteiligten Akteure nicht akzeptiert oder eingehalten werden. Eine zentrale Aufgabe der Zukunft wird also darin bestehen, einen solchen Konsens jeweils in den einzelnen funktionalen Teilbereichen zu schaffen und aufrechtzuerhalten und dabei den Interessen der schwächeren Staaten und Weltregionen bzw. der Entwicklungsländer Rechnung zu tragen. Erst wenn ein solcher Konsens zumindest im Grundsatz besteht, können grenzüberschreitende Institutionen ihre wohlstands- und friedensfördernde Wirkung entfalten und zu wichtigen Bausteinen einer neuen globalen Ordnung werden.