

Zürn, Michael

Book Part — Digitized Version

Das Projekt "Komplexes Weltregieren": wozu Wissenschaft von den internationalen Beziehungen?

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Zürn, Michael (1994) : Das Projekt "Komplexes Weltregieren": wozu Wissenschaft von den internationalen Beziehungen?, In: Claus Leggewie (Ed.): Wozu Politikwissenschaft?: über das Neue in der Politik, ISBN 3-534-12075-2, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, pp. 77-88

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112588>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Michael Zürn

Das Projekt „Komplexes Weltregieren“

Wozu Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen?

Im folgenden argumentiere ich, daß die grundlegende Frage, mit der sich die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen auseinandergesetzt hat, *das Sicherheitsdilemma zwischen souveränen Staaten*, nicht mehr die dominierende Kernproblematik dieser Disziplin ausmacht. Wir sind heute vielmehr mit einem generellen *Governancedilemma* konfrontiert. Diese Problematik soll erläutert werden. In der Sache bedeutet dies, daß die Diskussion über politische Projekte heute auf der Ebene der *internationalen* Beziehungen geführt werden muß. Politische Orientierungslosigkeit kann nicht mehr durch nationale Projekte überwunden werden; dazu bedarf es der Bewältigung des Governancedilemmas.

1. Die Krise des Regierens

Politikwissenschaft handelt vom Geschäft des Regierens, also von der Regelung problematischer gesellschaftlicher Beziehungen und der ihnen zugrundeliegenden Konfliktlagen mittels verlässlicher und dauerhafter Institutionen (*best case*) statt durch unvermittelte Macht- und Gewaltanwendung (*worst case*). Politik ist dieser Auffassung gemäß nicht, anders als David Easton unterstellt, die unmittelbare „autoritative Zuteilung von Werten“ – etwa der Richterspruch über eine Geldstrafe für ein Verkehrsdelikt oder die Konsumentenentscheidung, nun doch auf ein Fahrrad umzusteigen. Politik umfaßt vielmehr alle die Handlungen, die auf die Ausbildung, Gestaltung, Veränderung und Zerstörung von Institutionen gerichtet sind, in deren Rahmen die Zuteilung von Werten erfolgt – beispielsweise die gesetzliche und institutionelle Ausgestaltung der Straßenverkehrsordnung und des Transportwesens. Politik ist mithin das Handeln, welches auf die Gestalt von Regieren gerichtet ist. Wo Regieren ausfällt, da herrscht unproduktives Durcheinander und letztlich der Hobbessche Zustand des Krieges aller gegen alle.

Die Wissenschaft von den *Internationalen Beziehungen* handelt vom internationalen und transnationalen Regieren: vom Versuch, die Beziehungen zwischen Staaten und die gesellschaftlichen Beziehungen über nationale Grenzen hinweg mittels verlässlicher Institutionen zu regeln. Wo internationales und transnationales Regieren scheitern, herrscht unvermittelte Macht und nicht selten nackte Gewalt in der Weltpolitik.

Die Rede vom *transnationalen und internationalen Regieren* macht deutlich, daß sich Regieren nicht auf die mit einem Gewaltmonopol abgesicherten Dekrete der nationalstaatlichen „Regierungen“ beschränkt. Regieren ist nicht notwendigerweise ein hierarchischer Akt. Gesellschaften und auch die Staatengesellschaft sind potentiell dazu in der Lage, sich selbst in Abwesenheit einer übergeordneten Zentralinstanz zu organisieren und zu regieren. Insofern umfaßt das Regieren alle gesamtgesellschaftlich relevanten sozialen Institutionen, d. h. auf Dauer gestellte und verfestigte Verhaltensmuster einer angebbaren Menge von sozialen Akteuren, die auf Normen und Regeln beruhen. Die Entwicklung und konkrete Ausgestaltung solcher Normen und Regeln resultieren aus den zugrundeliegenden Macht- und Interessenlagen. Haben sich die Normen und Regeln aber einmal etabliert, gewinnen sie eine Unabhängigkeit und bestimmen das denkbare Handlungsrepertoire der Akteure mit, da sie entweder etwas verbieten, ermöglichen oder verlangen. Die Normen und Regeln lenken somit in Verbindung mit den zugrundeliegenden Macht- und Interessenlagen die Beziehungen zwischen den Akteuren in den sich wiederholenden Situationen und präjudizieren die Wertezuteilungen zwischen ihnen. Regieren umfaßt also alle ordnungsstiftenden Institutionen, die eine Erwartungsverlässlichkeit erzeugen und Kooperation zwischen den Akteuren ermöglichen. Regierungsleistungen können potentiell von allen gesellschaftlichen Akteuren erbracht werden. Regieren ist auf jeden Fall nicht nur das Privileg der Staaten.

Der Gegenstand der Politikwissenschaft und der Internationalen Beziehungen – das Regieren – steckt aber in einer tiefen Krise. Das Regieren dümpelt dahin, ohne auch nur Ansätze einer Vision aufzuzeigen. Ob es sich um die wirtschaftliche, die ökologische, die soziale oder die politisch-kulturelle Krise handelt, es wird meist nur über deren Eindämmung nachgedacht. Kaum werden jedoch Konzeptionen zur nachhaltigen Krisenüberwindung aufgezeigt. Die herrschenden politischen Kräfte scheinen Politik mit (Krisen-)Verwaltung zu verwechseln. Das mag nichts Neues sein, wie Erhard Eppler kürzlich feststellte:

So wie die Politik in den sechziger Jahren den Fortschritt verwaltet hat, verwaltet sie heute die Risiken, die uns bedrohen. Nur mit dem Unterschied, daß es durchaus verantwortbar war, einen Fortschritt zu verwalten, der uns, Politik hin oder her, in immer bessere Zeiten zu führen versprach, während es ganz und gar unverantwortlich ist, Risiken so lange zu verwalten, bis sie in Katastrophen enden.

Mit dem Stichwort „Politik ohne Projekt“ hat Siegfried Unseld die allgemeine Ratlosigkeit auf den Begriff gebracht. Indem er allerdings die allgemeine politische Konzeptionslosigkeit innerhalb Deutschlands durch das Nachdenken über das „Projekt Deutschland“ überwinden möchte, wird der Kern der Krise verkannt: die prinzipielle Ineffektivität nationaler Politiken zu Ende des 20. Jahrhunderts und mithin die Auflösung traditioneller politischer Räume überhaupt. Die Krise ist folglich auch nicht auf die Bundesrepublik beschränkt. In all den führenden Industrieländer der sog. Gruppe der Sieben haben sich in den letzten Jahren politische Bewegungen etabliert, die eine tiefgehende Unzufriedenheit mit dem politischen Establishment und dem generellen politischen und gesellschaftlichen *Status quo* zum Ausdruck bringen. Während die politischen Eliten der Bundesrepublik und Frankreichs mit einer rapide wachsenden Gruppe von (insbesondere auch jungen) Menschen mit rechtsextremistischen Einstellungen konfrontiert sind, hat sich in den USA eine Anti-Establishment-Bewegung um Ross Perot entwickelt, die nicht in allen, aber eben doch in manchen Aspekten (etwa Anti-Intellektualismus oder geheucheltes Außenseitertum) den rechtsextremen Gruppierungen in Europa ähnelt. Die kanadische Zentralregierung steht zusätzlich und ziemlich ratlos einer Sezessionspolitik in Quebec gegenüber, die in den letzten zehn Jahren erheblich an Zielstrebigkeit gewonnen hat. Auch in der Lombardei und in Schottland treten Sezessionsbewegungen mit einer ungewohnten Vehemenz auf, die den Zentralregierungen in Rom und London ähnliche, wenngleich nicht ganz so weitreichende Schwierigkeiten bereiten. Außerdem sind die politischen Systeme Italiens und Japans unerwartet schnell mit noch nicht überschaubaren Transformationspotentialen in Bewegung geraten.

Aufgrund der Gleichzeitigkeit dieser verschiedenartigen Krisenentwicklungen liegt es nahe, externe Ursachen oder Herausforderungen zu vermuten, die für alle diese Länder in ähnlicher Weise greifen, dann aber intern unterschiedlich verarbeitet werden. Eine wichtige externe Ursache für diese parallelen Entwicklungen sehe ich in der rasant fortschreitenden Globalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge in den Bereichen Wirtschaft, Sicherheit, Kultur und Ökologie. Dieser gesellschaftliche Globalisierungsschub hat die Handlungsspielräume des nationalen Regierens zur Überwindung von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Fehlentwicklungen drastisch reduziert. Nationale Maßnahmen zur Ankurbelung der wirtschaftlichen Konjunktur sind angesichts der Beweglichkeit des Kapitals zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht mit anderen Regierungen abgestimmt sind; der Ausbau des Sozialstaates im nationalen Alleingang verbietet sich angesichts des heftigen Wettbewerbs der Standorte; und die drängendsten ökologischen Probleme bedürfen gar einer Bearbeitung auf der globalen Ebene. Vor dem Hintergrund drastisch reduzierter national-

staatlicher Handlungsalternativen kann die Konzeptionslosigkeit der herrschenden, d. h. auf dem Prinzip der nationalen Souveränität beruhenden Politik eigentlich nicht überraschen. Trotzdem wird die allgemeine Konzeptionslosigkeit hinsichtlich der wichtigen Fragen unserer Zeit übertüncht, indem die wenigen Fragen, die scheinbar noch auf der nationalen Ebene geregelt werden können – sei es die Wahl des Bundespräsidenten, die Ausgestaltung des Abtreibungsrechts oder die Verfahren zur Anerkennung von Asylsuchenden – meist unverhältnismäßig hochstilisiert werden.

Das erstrangige politische Projekt zu Ende des 20. Jahrhunderts besteht mithin in der Rekonstitution von Regieren auf neuen Ebenen, um politische Handlungsmöglichkeiten zurückzuerlangen. *Nationales* Regieren zielt heute treffsicher an den wichtigsten Problemen vorbei. Modernes Regieren muß auf die Ausbildung von internationalen und transnationalen Institutionen ausgerichtet sein, die Rahmenbedingungen vorgeben, welche dann meist unterhalb der nationalen Ebene unter Einbeziehung der Regelungsadressaten konkretisiert werden. Das politische Projekt zu Ende des 20. Jahrhunderts kann mithin kein nationales, vermutlich überhaupt kein raumbezogenes mehr sein. Obgleich die Welt je nach Sektor und Problemlage in handlungsrelevante Räume unterteilt bleiben wird, sind diese jedoch zunehmend funktional bestimmt und überlagern sich gegenseitig. Notwendig ist daher das Projekt *komplexes Weltregieren*.

Freilich ist nicht jedes beliebige Projekt komplexes Weltregieren wünschenswert. Undemokratische internationale Institutionen, die an den Regelungsadressaten vorbeiregieren, die elitär sind und soziale Fragen technokratisch vernachlässigen, werden von den Menschen nicht angenommen. Sie sind nicht identitätsstiftend und stoßen auf sozialen Widerstand, der sich dann nicht selten nationalistisch und reaktionär präsentiert. Die Aufgabe für die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen ist somit alles andere als klein. Es geht darum, Kenntnisse über die Möglichkeiten eines demokratischen und humanen Projekts Komplexes Weltregieren aufzubreiten.

2. Dimensionen der Globalisierung

Das Kernproblem der Politik zu Ende des 20. Jahrhunderts läßt sich in Anlehnung an James N. Rosenau durch die Gegenüberstellung von zwei Bildern demonstrieren, welche die gegenwärtigen gesellschaftlichen Spannungsverhältnisse versinnbildlicht, denen modernes Regieren gerecht werden muß. Beide Bilder sind erst durch moderne Technologien ermöglicht worden und haben doch bereits eine erstaunliche Symbolkraft erlangt. Das eine ist eine intrauterinäre Aufnahme eines Fötus, die inzwischen als Symbol für den Eigenwert und die Individualität des einzelnen Menschen dient.

Das andere ist eine vom Mond aus aufgenommene Aufnahme der Erde – des blauen Planeten –, die inzwischen häufig benutzt wird, wenn die menschliche Schicksalsgemeinschaft symbolisiert werden soll. Wenn nun diese beiden Aufnahmen nebeneinandergelegt werden, kann man einen Eindruck davon gewinnen, inwieweit moderne Technologien sowohl eine Ausweitung menschlicher Handlungszusammenhänge über politisch vorgegebene Räume hinweg (sowie das Bewußtsein dafür) als auch eine Betonung der individuellen Selbstbestimmung und der Autonomie kleiner sozialer Einheiten befördert haben. Die modernen Technologien haben nicht nur die beiden Aufnahmen erst möglich gemacht, sie haben (in Verbindung mit einem allgemeineren Modernisierungsprozeß) tatsächlich auch erst die sozialen Sachverhalte, die hinter den Symbolen stehen, realisiert. Sie haben die Mittel zur Verfügung gestellt, aufgrund derer eine individualisierte Lebensweise möglich geworden ist (Stichwörter: Überfluß, Freizeit, Transportmittel, moderne Kommunikationsmittel etc.), und sie haben dazu beigetragen, daß nicht wenige gesellschaftliche Handlungszusammenhänge inzwischen eine globale Dimension erreicht haben (Stichwörter: Massenproduktion für den Weltmarkt, die aus ihr folgenden ökologischen Probleme, Massenvernichtungswaffen, Massenmedien etc.). Schließlich tragen die modernen Kommunikations- und Informationstechnologien dazu bei, daß die wirkungsmächtigen Botschaften, die in den Bildern enthalten sind, sich mit ungekannter Geschwindigkeit ausbreiten können.

Moderne Technologien befördern zum einen den Prozeß der Individualisierung, d. h. die zunehmende Ausbreitung des Prinzips der individuellen Selbstbestimmung. Individualisierung führt zu einer Auflösung traditioneller Handlungsorientierungen zugunsten der Bewertung von Handlungen aufgrund einer individuellen Leistungsbilanzierung. Politische Herrschaft kann nicht mehr mit dem Verweis auf Tradition oder mit dem Verweis auf nationale Erfordernisse begründet werden. Es zählen nur noch die für die Einzelnen meßbaren Erfolge oder Mißerfolge. Gleichzeitig verringert sich der Einfluß gesellschaftlicher Normenzwänge auf die Wahl von individuellen Lebensweisen. Der Prozeß der Individualisierung erschwert das Regieren insofern, als es die Leistungsanforderungen an die Politik erhöht und die traditionellen Legitimationen nationalstaatlicher Herrschaft unterhöhlt.

Entscheidend ist allerdings, daß den erhöhten Leistungsanforderungen an die Politik eine verringerte Leistungsfähigkeit nationaler Politik gegenübersteht. Die Globalisierte von gesellschaftlichen Handlungszusammenhängen in den Bereichen der Wirtschaft, Sicherheit, Kultur und Umwelt schwächt die Effektivität nationaler Politiken nachhaltig. Nationale Politiken allein können die Sicherheit und Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger nicht mehr garantieren.

Freilich gab es schon immer Interdependenz in der internationalen Politik,

verstanden als eine Situation, in der die Auswirkungen der Handlungen eines Akteurs (auch) von den Handlungen anderer abhängig sind. Das Überlegenheitsstreben von Staaten führte nie automatisch zum Erfolg. Es war immer auch von Reaktionen der anderen Staaten und ihrer Anstrengungen abhängig. Das Erreichen politischer Ziele seitens eines Staates war schon im 17. Jahrhundert von den Aktivitäten der anderen Staaten abhängig. Interdependenz in diesem Sinne ist konstitutives Merkmal des modernen Staatensystems, das in Verbindung mit der Abwesenheit einer übergeordneten Zentralgewalt das *Sicherheitsdilemma* hervorrief. Mit der Ausbreitung der Industrialisierung weitete sich die Interdependenz auch auf den wirtschaftlichen und mithin auf den gesellschaftlichen Bereich aus. Die exportorientierte Strategie vieler deutscher Unternehmer in der jüngsten Vergangenheit war beispielsweise deshalb erfolgsversprechend, weil die importierenden Länder Handelshemmnisse abbauten.

Dafür waren auch die internationalen Institutionen verantwortlich, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges unter amerikanischer Führung errichtet worden sind. Durch das internationale Handelsregime (GATT), das Regime zur Regelung der Währungsbeziehungen und der Finanzbeziehungen sowie durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist ein institutioneller Rahmen gelegt worden, der den weltwirtschaftlichen Aufschwung nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglichte. Das Prinzip, das hinter diesen internationalen Institutionen steht, wurde mit dem Begriff "embedded liberalism" (John Gerard Ruggie) auf den Punkt gebracht. Diese Institutionen ermöglichten einen relativ unbehinderten wirtschaftlichen Austausch zwischen allen Industrieländern, ohne den Raum für unterschiedliche nationale Ausgestaltungen der politischen und gesellschaftlichen Landschaft allzu gering werden zu lassen. So konnten die korporatistischen Wohlfahrtsstaaten skandinavischer Provenienz in diesem Umfeld mindestens genauso erfolgreich bestehen wie die liberalen angelsächsischen Systeme oder die staatsorientierte Gesellschaft und Wirtschaft in Ostasien. Mit anderen Worten: Internationale Institutionen waren eine Form des internationalen Regierens, die den Fortbestand des nationalen Regierens ermöglichte.

Die genannten internationalen Wirtschaftsinstitutionen waren erfolgreich: Sie unterstützten ein stabiles Wachstum in den westlichen Industriegesellschaften über beinahe drei Jahrzehnte hinweg; sie förderten die Integration der Weltwirtschaft und stärkten mithin die außenhandelsorientierten politischen Kräfte in den nationalen politischen Systemen; und sie trugen dazu bei, daß es während der weltwirtschaftlichen Rezession nach dem Zweiten Weltkrieg bisher nicht zu einer Protektionismus- und Abwertungs spirale mit katastrophalen Auswirkungen kam.

Die internationalen Wirtschaftsinstitutionen waren in gewisser Weise zu erfolgreich. Denn die insbesondere seit ungefähr zwei Jahrzehnten rapide

voranschreitende Globalisierung unterminiert mehr und mehr den national-staatlichen Impetus der Nachkriegsordnung. Herrschte *bis dato* eine Interdependenz in der Form, daß gesellschaftliche und staatliche Tätigkeiten außerhalb des eigenen Landes erhebliche Rückwirkungen auf die Erreichung eigener politischer Ziele hatten, so ist in vielerlei Hinsicht inzwischen der Unterschied zwischen „Innen“ und „Außen“ aufgehoben. Seit Mitte der siebziger Jahre finden stille, aber um so bedeutendere Veränderungen statt, die anhand von fünf Schlaglichtern illustriert werden können:

1. Die Finanzmärkte haben sich in einem atemberaubenden Tempo globalisiert und sind längst der staatlichen Kontrolle entglitten – „Ich empfinde es als unvernünftig und unmoralisch, daß die Spekulationen mit Milliarden von Dollars das tägliche Leben von Millionen von Menschen aus der Bahn werfen und sich gegenüber den Staaten durchsetzen können, die die Interessen der Bevölkerung vertreten“, meinte kürzlich ein von der europäischen Währungskrise frustrierter François Mitterrand (Übersetzung, M. Z.).

2. Die Auslandsdirektinvestitionen weisen phantastische Wachstumsraten auf – während der Gesamtwert der getätigten Auslandsinvestitionen 1960 68 Milliarden und 1973 211 Milliarden US-\$ betrug, ist dieser Wert auf inzwischen über 2000 Milliarden US-\$ angestiegen.

3. Die transnationalen Unternehmen verquicken sich insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung in einem beachtlichen Tempo untereinander – der neueste OECD-Report spricht von einem „world-wide sourcing of scientific knowledge“.

4. Es breitet sich, nicht zuletzt als Folge der einschlägigen UN-Konferenz in Stockholm von 1972, ein verstärktes Bewußtsein über die ökologische Interdependenz aus – so sind von den 132 multilateralen internationalen Umweltvereinbarungen, die in der Geschichte der internationalen Politik unterzeichnet wurden, über 50 Prozent erst nach dieser Konferenz entstanden.

5. Die Einführung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien schließlich hat zu einem Quantensprung in den Möglichkeiten transnationaler Kommunikation und den Ansätzen einer Weltkultur geführt – „Piloten, Computerprogrammierer, Bankiers, Medienspezialisten, Arbeiter auf Ölinseln, gefeierte Unterhaltungskünstler, Ökologieexperten, Bevölkerungswissenschaftler, Professoren, Athleten – diese Menschen verkörpern eine neue Art von Männern und Frauen, für die Religion, Kultur und Nationalität nur noch eine untergeordnete Rolle in ihrer Identitätsdefinition einnehmen“, schrieb kürzlich Benjamin R. Barber in einem lesenswerten Beitrag zum *Atlantic Monthly* (Übersetzung, M. Z.).

Vor diesem Hintergrund argumentiert Robert Reich (inzwischen Mitglied des Kabinetts von Präsident Clinton), daß die „Vorstellung von nationalen Ökonomien inzwischen genauso bedeutungslos ist wie die von nationalen Unternehmen, nationalem Kapital, nationalen Produkten und

nationaler Technologie“ (Übersetzung, M. Z.). Dementsprechend sind nationale Politiken immer weniger dazu in der Lage, gewünschte Zustände herbeizuführen. Die Möglichkeiten nationaler Konjunktur- und Sozialschutzprogramme haben sich angesichts rapide wachsender Direktinvestitionen und hochsensibler Finanzmärkte weiter verringert. Auch Sicherheitsbedrohungen von außen, ob militärischer oder ökologischer Natur, können immer weniger durch nationale Maßnahmen abgewehrt oder abgeschreckt werden.

Zwar versuchen Staaten die Effektivität ihrer Politik durch die Errichtung von neuen internationalen Regimen und Institutionen, in deren Rahmen sie ihre Politiken besser koordinieren können, zurückzugewinnen. Zum einen kann aber die internationale Institutionenbildung aufgrund ihrer Schwerfälligkeit den Verlust der Effektivität nationaler Politiken nicht völlig ausgleichen, so daß ein erhebliches Maß an Netto-Deregulation übrigbleibt. Das Regelungsdefizit hat im Weltmaßstab, und nicht zuletzt auch in den westlichen Industrieländern, zu einer Verschärfung gesellschaftlicher Ungleichheiten und zum rapiden Anstieg der Armut auch innerhalb der Industrieländer geführt. In allen westlichen Industrieländern ist die Einkommensverteilung zwischen der Jahrhundertwende und den 70er Jahren dieses Jahrhunderts ausgeglichener geworden. Dieser Trend hat sich aber in den allermeisten Ländern seitdem umgekehrt. Beispielsweise hatte das reichste Fünftel der Bevölkerung in den USA zwischen 1977 und 1990 ein Einkommensplus von 9% zu verzeichnen, während das unterste Fünftel ein Minus von 5% hinnehmen mußte. Mit wenigen Ausnahmen sind ähnliche Entwicklungen in den allermeisten Industrieländern zu beobachten. Zum anderen vergrößert die Ausbildung internationaler Institutionen die Unübersichtlichkeit und Komplexität der politischen Entscheidungsfindung. Das führt zu einer weiteren Reduzierung der demokratischen Kontrollmöglichkeiten, insbesondere solange keine befriedigenden Mechanismen zur Demokratisierung internationaler Institutionen gefunden werden. Die Demokratisierung internationaler Institutionen hinkt deren realer Wirksamkeit weit hinterher.

Wir befinden uns also in einer Situation, in der der *bourgeois* längst in übernationalen Kategorien denkt und handelt, während der *citoyen* noch im nationalen Rahmen gefangen ist. Es ist eine Situation, in der der *bourgeois* befreit von den Normen und Regeln kollektiver politischer Vernunft der *citoyens* seinen wirtschaftlichen Aktivitäten nachgeht, da die gesellschaftliche Globalisierung nur in stark defizitärer Weise von einer politischen Internationalisierung begleitet wird. Insofern kann die Globalisierung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge, insbesondere wenn sie vom Prozeß der Individualisierung begleitet wird, als ein wichtiger Grund der politischen Turbulenzen unserer Zeit angesehen werden. Sie resultieren

aus einem generellen Regelungsdefizit gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge, das vehemente Gegenreaktionen gegen den Prozeß der Globalisierung hervorruft. Viele dieser Gegenreaktionen setzen auf eine Wiederbelebung des Nationalstaates oder gar auf ethno-nationalistische Gemeinschaften.

Wir befinden uns also im Stadium der phasenverschobenen oder *ungleichzeitigen Denationalisierung*: Dem Prozeß der gesellschaftlichen Globalisierung werden auf der Ebene des politischen Bewußtseins und der identitätsstiftenden Gemeinschaftsorientierung nicht selten nationalistische, rassistische oder ethnische Konzepte gegenübergestellt. In dem Maße aber, wie sich politische Räume und damit das Grundprinzip traditioneller Politik, die Territorialität, auflöst, erscheinen raumfixierte politische Regelungen und Konzepte, also alle nationalen politischen Maßnahmen wie auch der Nationalismus selbst, als hoffnungslos anachronistische Projekte. Folglich besteht in der internationalen und transnationalen Rekonstitution des Regierens die zentrale Herausforderung der Politik zu Ende des 20. Jahrhunderts. Freilich wird damit nicht der unbegrenzten Zentralisierung das Wort geredet. Modernes internationales und transnationales Regieren bezieht die Regelungsadressaten in den Prozeß der Politikformulierung und in den Implementationsprozeß mit ein. Modernes internationales und transnationales Regieren muß Vor-Ort-Informationen und Situationen mittels angemessener Partizipationskanäle berücksichtigen. In der Bewältigung dieser Herausforderungen besteht das Projekt „Komplexes Weltregieren“.

3. Der Beitrag der Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen zum Projekt „Komplexes Weltregieren“

Es sind kaum Prognosen darüber möglich, wohin die ungleichzeitige Denationalisierung führen wird. Es kann grob zwischen zwei Szenarien unterschieden werden, die sich beide durch Beobachtungen der gegenwärtigen politischen Entwicklungen stützen lassen. Pessimisten heben Ereignisse wie den Krieg in Jugoslawien, den aufkeimenden Nationalismus und Rassismus in den westlichen Industrieländern, die Schwierigkeiten bei der Transformation Osteuropas und die hoffnungsarme Lage in vielen sog. Entwicklungsländern hervor. Optimisten betonen hingegen die funktionalen Erfordernisse der politischen Integration jenseits der nationalen Ebene als Resultat wachsender gesellschaftlicher Interdependenz. Optimisten unterstreichen weiterhin den weltweiten Siegeszug der demokratischen Regierungsform und weisen auf die wachsenden analytischen Fähigkeiten der Individuen hin, die es diesen erlauben, auch komplexe politische Arrangements demokratisch zu kontrollieren. Mit dem Verweis auf die Bedeutung von gewach-

sener Interdependenz, die Ausbildung von neuen Institutionen, die Stabilität von Demokratien und die Weiterentwicklung des Individuums benennen Optimisten in der Tat die Faktoren, welche in der Geschichte zur politischen Integration und zum Prozeß der Zivilisierung geführt haben. Das mit dieser Argumentation verbundene Projekt zielt auf ein komplexes und ineinander verwobenes Netz von internationalen, transnationalen und subnationalen Institutionen, die weitgehend auf nicht-hierarchischen Formen der politischen Selbstorganisation beruhen. *Komplexes Weltregieren* erscheint mir ein angemessener Begriff für dieses Projekt zu sein, in dem verschiedene Teilordnungen koexistieren, die in Reichweite und Funktion variieren. Fraglos lassen sich in Westeuropa Indizien für eine solche Entwicklung entdecken.

Pessimisten halten dem entgegen, daß dauerhaftes Regieren immer auch eine übergeordnete Gewaltinstanz voraussetzt, daß nur hierarchisches Regieren stabil ist. Da der Nationalstaat wohl kaum bereit sein wird, seine beiden wichtigsten Privilegien, das Gewaltmonopol und das Steuereintreibungsrecht, abzugeben, wird komplexes Weltregieren immer unterentwickelt bleiben und Regelungsdefizite verursachen. Da zudem die historische Beziehung zwischen Nationalstaat und Demokratisierung unauflösbar eng ist, sind die Versuche zum Scheitern verurteilt, internationale und transnationale Institutionen zu demokratisieren. Pessimisten erwarten somit, daß der Prozeß der Erosion anhalten und fortschreiten wird. Über kurz oder lang werden die negativen Rückwirkungen der ungleichzeitigen Denationalisierung wie die wachsende gesellschaftliche Ungleichheit, fehlende demokratische Kontrolle und Konfliktlinien entlang von ethnischen und zivilisatorischen Grenzen die Oberhand gewinnen. Dies kann zu einem generellen Zusammenbruch etablierter politischer Institutionen führen, ohne daß sich Alternativen anbieten und durchsetzen können.

Behielten die Pessimisten recht, dann brächte das fraglos viel zusätzliche Mühsal mit sich. Wenn wir also Galilei folgen und anhand der Wissenschaft die Mühseligkeit menschlichen Daseins verringern möchten, dann ist die Kernproblematik der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen breiter anzulegen als die der Überwindung des *Sicherheitsdilemmas*. Es geht inzwischen um vielmehr als „nur“ um die Frage, wie in Abwesenheit einer Zentralinstanz die Verhinderung des Krieges zwischen unabhängigen politischen Einheiten gesichert werden kann. Es geht heute um ein generelles *Governancedilemma*. Wie kann in einer sich globalisierenden Gesellschaft und in Abwesenheit eines Weltstaates eine ausreichend sozial- und umweltverträgliche soziale Steuerung erzielt werden? Wie kann eine sich vergesellschaftende Welt ihre Entwicklung auf das Prinzip der Nachhaltigkeit umstellen, wenn sie sich keine übergeordnete Zentralinstanz leisten kann und will?

Wenn auch das Kernproblem internationaler Politik sich anders stellt als noch vor vierzig Jahren, der normative Bezugspunkt ist derselbe geblieben. Wie E. H. Carr bereits im Jahre 1951 geschrieben hat: „Methoden für den friedlichen Wandel zu etablieren, ist das grundlegende Problem internationaler Moral und Politik“ (Übersetzung, M. Z.). In einer Welt, deren gegenwärtiger Zustand alles andere als ideal ist, die aber auch permanent der Gefahr ausgesetzt ist, grundlegend und langfristig zerstört zu werden, ist die zentrale Frage immer, wie ein friedlicher Wandel möglich ist. Insofern ist der *friedliche Wandel* damals wie heute der zentrale normative Bezugspunkt für die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen. Im Konzept des friedlichen Wandels vereinigt sich der Wunsch nach einer besseren und gerechteren Welt mit der Notwendigkeit, möglichst friedliche Mittel zur Ermöglichung des Wandels und für den Fortbestand des Erhaltenswerten zu finden. Insofern ist der friedliche Wandel Weg und Ziel, Mittel und Projekt zugleich.

Es gibt noch vieles für die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen zu tun, um im Rahmen des normativen Postulats vom friedlichen Wandel ausreichend Erkenntnisse über das Projekt komplexes Weltregieren zur Verfügung stellen zu können. Ich bin aber davon überzeugt, daß die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen auf dem guten Wege ist, die traditionelle Frage nach dem Sicherheitsdilemma in der internationalen Politik zu verallgemeinern und generell das *Governancedilemma* in einer sich globalisierenden Gesellschaft ohne legitimes Gewaltmonopol zur Kernproblematik der Disziplin zu machen. Die folgenden Leseempfehlungen mögen ein Zeugnis davon abgeben.

Literatur

- Brock, Lothar: Im Umbruch der Weltpolitik, in: *Leviathan 21/2* (1993), 163–173.
- Cox, Robert W.: *Production, Power, and World Order. Social Forces in the Making of History, Power and Production*, Bd. 1, New York 1987.
- Czempel, Ernst-Otto: *Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, München 1991.
- Daase, Christopher, Susanne Feske, Bernard Moltmann und Claudia Schmid (Hrsg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den Internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt*, Baden-Baden 1993.
- Haas, Peter M., Robert O. Keohane und Marc Levy (Hrsg.): *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass. 1993.
- Held, David, Anthony McGrew: *Globalization and the Liberal Democratic State*, in: *Government and Opposition 28/2* (1993), 261–285.
- Holm, Hans-Henrik, Georg Sørensen (Hrsg.): *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Colo. 1994.

- Kohler-Koch, Beate: Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regieren unter den Bedingungen von "international governance", in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, in: Leviathan, Sonderheft 12 (1991), 45–67.
- Menzel, Ulrich: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie, Frankfurt a. M. 1992.
- Müller, Harald: Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993.
- Risse-Kappen, Thomas: Cooperation Among Democracies. Norms, Transnational Relations, and the European Influence on U.S. Foreign Policy, Princeton, N. J. 1994.
- Rittberger, Volker (Hrsg.): Regimes in International Relations, Oxford 1993.
- Ruggie, John Gerard: Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, in: International Organization 47/1 (1993), 139–174.
- Rosenau, James N.: Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton, N. J. 1990.
- Senghaas, Dieter: Wohin driftet die Welt? Zur Zukunft internationaler Politik, Frankfurt a. M. 1994.
- Senghaas, Dieter, Michael Zürn: Kernfragen der Friedensforschung der 90er Jahre, in: Politische Vierteljahresschrift 33/3 (1992), 455–462.
- Unseld, Siegfried (Hrsg.): Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a. M. 1993.
- Wolf, Klaus Dieter: Internationale Regime zur Verteilung globaler Ressourcen, Baden-Baden 1991.
- Zürn, Michael: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen 1992.