

Global Public Policy:
Chancen und Herausforderungen
vernetzten Regierens

Thorsten Benner/Andreas Obser/Wolfgang H. Reinicke/Jan Martin Witte

Erscheint in: *Zeitschrift für Politik Sonderheft 2001 zum Thema „Globalisierung“*

Zusammenfassung

Regieren im Zeitalter der Globalisierung wird zunehmend sektorenübergreifend (im Sinne der Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft) sowie ebenenübergreifend sein (im Sinne der Verbindung von lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene). Globale Politiknetzwerke markieren die bislang ambitioniertesten institutionellen Innovationen vernetzten Regierens. Globale Politiknetzwerke bilden Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft - oft unter Beteiligung internationaler Organisationen.

Ausgehend von den Herausforderungen des Regierens im Zeichen rapiden Wandels im globalen System (Kap. I) diskutiert der Artikel zentrale Eigenschaften und Funktionen globaler Politiknetzwerke (Kap. II) sowie die sich wandelnde Rolle internationaler Organisationen (Kap. III). Der vierte Teil arbeitet einige zentrale Probleme und Herausforderung vernetzten Regierens heraus. Die Schlußfolgerung skizziert Perspektiven für eine interdisziplinäre Forschung sowie die weitere Umsetzung der Global Public Policy-Agenda.

I. Globalisierung und die Herausforderungen des Regierens

Ökonomische Liberalisierung, politische Liberalisierung sowie die rasante technologische Entwicklung haben eine neue Welt geschaffen, die sich fundamental von der unterscheidet, welche die Architekten der Nachkriegsordnung vor mehr als 50 Jahren im Auge hatten. Während damals Staaten alleine das internationale Geschehen bestimmten und internationale Organisationen zur wechselseitigen Koordination schufen, leben wir heute in einer Welt, in der über Grenzen hinweg operierende zivilgesellschaftliche Akteure (allen voran NGOs) sowie Unternehmen eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Diese haben die Chancen der Globalisierung genutzt, um ihre Aktivitäten transnational zu vernetzen.¹ Der Grad der zwischengesellschaftlichen Verflechtung der ökonomischen, kulturellen und sozialen Beziehungen und die Geschwindigkeit des Wandels stellen Entscheidungsträger in Staaten und internationalen Organisationen vor ständig neue Herausforderungen.²

Drei Dimensionen machen das operative Dilemma des Regierens unter den Bedingungen der Globalisierung aus. *Erstens* ändert sich die *geographische* Dimension des Regierens mit zunehmender ökonomischer und sozialer Integration. Entscheidungsträger in Staaten sehen sich mit Realisierung von öffentlichen *goods* und der Eindämmung von öffentlichen *bads* konfrontiert, deren Reichweite weit über territoriale Grenzen hinausreichen.³

Zweitens ist die *zeitliche* Dimension zu einem kritischen Moment für politische Entscheidungsträger geworden. Im Zeichen rund um die Uhr operierender Finanzmärkte

¹ Zur veränderten Rolle von Unternehmen im internationalen Kontext siehe z.B. Virginia Haufler (2001), A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace) sowie Claire Cutler/ Virginia Haufler/ Tony Porter, eds. (1999), Private Authority and International Affairs (Albany: State University of New York Press).

² Vgl. auch Wolfgang H. Reinicke (1998) Global Public Policy. Governing without Government? (Washington, DC, Brookings) sowie ders. (1999) 'The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks', *Foreign Policy* 117, S. 44-57. Zum folgenden siehe die Ergebnisse des Global Public Policy Project das im Auftrag des UN-Generalsekretärs Kofi Annan auf der Basis von 20 Fallstudien neue Formen der internationalen Kooperation in globalen Politiknetzwerken untersuchte. Weitere Informationen zum Global Public Policy Project finden sich unter www.globalpublicpolicy.net.

³ Siehe zu diesem Punkt z.B. Hilary French (2000), *Vanishing Borders. Protecting the Planet in the Age of Globalization* (New York/London: Norton) sowie Inge Kaul/ Isabelle Grunberg/ Marc A. Stern (1999), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century (Oxford: Oxford University Press).

und Medien bleiben Staaten und internationalen Organisationen immer weniger Zeit für Entscheidungen. Gleichzeitig fehlt in einem stark von Wandel geprägten Umfeld klassischen hierarchischen bürokratischen Strukturen allein oft das nötige Wissen, um zeitgemäße und effektive Entscheidungen zu treffen und gleichzeitig eine nachhaltige, generationenübergreifende Perspektive zu berücksichtigen.

Drittens nimmt die *Komplexität* politischer Entscheidungen zu. Entscheidungsträger in Staaten und internationalen Organisationen finden sich zunehmend mit Problemen konfrontiert, die quer zu etablierten bürokratischen oder disziplinären Einteilungen verlaufen. Entscheidungen über Handelsfragen etwa haben tiefgreifenden ökonomische, ökologische, soziale sowie sicherheitspolitische Folgewirkungen, die bei Entscheidungen berücksichtigt werden müssen. Zudem stehen neue Probleme auf der globalen Tagesordnung – wie etwa Fragen der Gentechnologie –, deren Komplexität und Auswirkungen gegenwärtig kaum abschätzbar sind. Staaten und internationalen Organisationen allein fehlt oft das notwendige Wissen, um informierte Entscheidungen treffen zu können. Und je komplizierter die Problemstellung ist, so größer sind die Risiken und möglichen Folgewirkungen von Entscheidungen, die auf einer verkürzten Sicht der Dinge beruhen.⁴

Traditionellen staatlichen und intergouvernementalen Institutionen allein fehlt oft die Reichweite, die Geschwindigkeit und die nötige breite Wissensbasis, um angemessene und effektive Entscheidungen zu treffen.⁵ Zu diesem *operativen* Dilemma tritt das *partizipatorische* Dilemma klassisch intergouvernementaler Arrangements. Die Frage der Partizipation bezieht sich auch und vor allem für Akteure aus dem Süden, die vom ungleichmäßigen Globalisierungsprozeß bislang weitgehend abgekoppelt sind und in den bestehenden multilateralen Institutionen oft ihre Interessen nicht effektiv genug vertreten

⁴ Siehe zu diesem Punkt im Bereich der internationalen Umweltpolitik z.B. Peter H. Sands (1991), "International Cooperation: The Environmental Experience", in: Jessica Tuchman Mathews (ed.), Preserving the Global Environment. The Challenge of Shared Leadership (New York/ London: Norton), S.43-68.

⁵ Zur Diskussion der Implikationen für das internationale Rechtssystem und die Verankerung sowie Durchsetzung internationaler Rechtsnormen siehe Wolfgang H. Reinicke/ Jan Martin Witte (2000), Interdependence, Globalization and Sovereignty: The Role of Non-Binding International Legal Accords, in: Dinah H. Sheldon (ed.), Commitment and Compliance: The Role of Binding Norms in the International Legal System (Oxford: Oxford University Press) sowie Kenneth Abbott/ Duncan Snidal (2000), 'Hard and Soft Law in International Governance', *International Organization* 54 (3), S.421-456.

oder durchsetzen können. Hinzu kommt, dass intergouvernementale Formen des internationalen Regierens nicht-staatliche Akteure in vielen Fällen bisher ausblenden – aus politischen sowohl als auch aus strukturellen Gründen.

Entgegen vielen Unkenrufen bedeuten die Dilemmata des Regierens unter den Bedingungen der Globalisierung jedoch nicht das Ende der Politik. Im Gegenteil: Eine Reihe politischer Reaktionsmöglichkeiten sind denkbar und werden in der Tat heute praktiziert.

Fünf Kategorien können in diesem Zusammenhang unterschieden werden⁶: defensive Intervention, offensive Intervention, regionale Integration, zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie globale vernetztes Regieren.

Falls die Kontingenz von Grenzen primär als Bedrohung aufgefaßt wird, überwiegen Abwehrreaktionen (defensive Intervention). Diese können von ökonomischem Protektionismus bis hin zur Verschärfung von Einwanderungsgesetzen reichen. Die Asienkrise liefert hier Anschauungsmaterial – etwa Malaysias Wiedereinführung von Kapitalkontrollen. Diese Versuche, transnationale Handlungszusammenhänge zurück in die politische Geographie der Territorialstaaten zu zwingen, sind nicht von vorneherein zum Scheitern verurteilt (wie das Beispiel Malaysia und Kapitalkontrollen gezeigt hat). Jedoch ist der Weg zurück in die Welt geschlossener Systeme mit enormen Kosten (Wohlfahrtsverlusten) durch ökonomische und soziale Desintegrationsprozesse verbunden und aufgrund der wechselseitigen grenzüberschreitenden Abhängigkeiten in vielen Politikzusammenhängen nicht aufrechtzuerhalten.

Die Strategie der offensiven Intervention betrachtet den Staat als Spieler im globalen Standortwettbewerb um die attraktivsten Standortbedingungen und versucht den Standort durch Deregulierung, Subventionen oder eine aggressive Außenwirtschaftspolitik (wie die *economic diplomacy* der Clinton-Administration) zu stärken. Zwar mag dies kurzfristige Vorteile sichern, doch eine langfristige Antwort auf globale Herausforderungen bietet die Strategie der offensiven Intervention nicht. Im Gegenteil: Subventionen führen tendenziell zu einer Fehlallokation öffentlicher Ressourcen und ein

⁶ Vgl. hierzu Thorsten Benner/Wolfgang H. Reinicke, 'Politik im globalen Netz', in: *Internationale Politik* 8-99 sowie Wolfgang H. Reinicke/Francis Deng with Jan Martin Witte/Thorsten Benner (2000), Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance (Ottawa: IDRC Publishers).

Deregulierungswettlauf zu einem weiteren Verlust der staatlichen Handlungsfähigkeit, was protektionistischen und nationalistischen Kräften Auftrieb verleihen kann.

Die Strategie regionaler Integration versucht die grenzüberschreitende Probleme durch die Institutionalisierung einer regionalen Politikebene anzugehen.

Zwischenstaatliche Zusammenarbeit weist oft über den regionalen Bereich hinaus und institutionalisiert sich in staatszentrierten internationalen Regimen. Diese Formen der Kooperation sind ausführlich erforscht und haben in vielen Fällen auch beträchtliche positive Ergebnisse erbracht.⁷ Doch stoßen rein zwischenstaatliche Kooperationsformen in einer Welt offener Systeme an deutliche Grenzen. Nirgendwo wurde dies deutlicher als bei den Verhandlungen um das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI). Im Rahmen der OECD verhandelten die führenden Wirtschaftsmächte unter Ausschluß der Zivilgesellschaft, bis transnational vernetzte Gruppen Alarm schlugen und eine Kampagne gegen das geplante Abkommen starteten. Zwar waren es entgegen einer verbreiteten Lesart letztendlich nicht die Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) oder zumindest nicht die NGOs allein, die das Abkommen zu Fall brachten. Einigen Regierungen diente die transnationale Mobilisierung auch als willkommener Anlaß, um die Verhandlungen scheitern zu lassen. Dennoch machen die Verhandlungen um das MAI deutlich, daß vermeintlich technische Regulierungen wie Investitionsabkommen einer rapiden Politisierung unterliegen, wenn ihre Tragweite und Verknüpfung mit anderen Politikfeldern (wie z. B. Umwelt) erkannt und propagiert werden. Die rein zwischenstaatlichen Verhandlungen vermochten es nicht, alle relevanten Akteure an einen Tisch zu bringen und so eine breite Diskussion um eine für alle Beteiligten tragfähige Vereinbarung zu initiieren.

II. Globale Politiknetzwerke – Eigenschaften und Funktionen

II. 1 Eigenschaften globaler Politiknetzwerke

⁷ Siehe Robert O. Keohane (1984), After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy (Princeton: Princeton University Press) sowie Stephen D. Krasner ed. (1983), International Regimes (Ithaca: Cornell University Press).

Wenn wir die positiven Effekte der Globalisierung in der Zukunft nutzen wollen, sind ergebnisoffene, innovative Ansätze, welche die transnationalen und lokalen zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteure einbeziehen und so den Anforderungen des permanenten gegenseitigen Lernens gerecht werden können, gefragt.⁸ Ein Regieren, welches den Ansprüchen der Globalisierung gerecht werden will, wird zunehmend vernetztes Regieren sein (*networked governance*). Darunter verstehen wir sektorenübergreifendes – durch die produktive Einbindung von Zivilgesellschaft und Wirtschaft – sowie ebenenübergreifendes – durch die Verbindung von lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene – Handeln öffentlicher Akteure (‘multi-sectoral’ und ‘multi-level governance’).

Globale Politiknetzwerke (global public policy networks) markieren die bislang ambitioniertesten institutionellen Innovationen vernetzten Regierens. Sie demonstrieren, daß auf globaler Ebene Bewegung in das Dreieck Öffentlicher Sektor (Staat/Internationale Organisationen), Zivilgesellschaft und Privatsektor gekommen ist. Sie dokumentieren, daß die Akteure erkannt haben, daß sie Probleme in vielen Bereichen nur gemeinsam angehen können. Das Mißtrauen auf allen Seiten ist jedoch noch an vielen Stellen nicht überwunden. Im Gegenteil, in vielen Bereichen scheint heute Mißtrauen in offene Ablehnung und gewalttätige Konfrontation umzuschlagen, wie Seattle, Washington, Prag, Davos und Genua gezeigt haben,

Die Mehrzahl globaler Politiknetzwerke sind in den letzten 5 bis 10 Jahren entstanden. Als institutionelle Innovationen bringen sie in dynamischer Form Akteure zusammen, die erkannt haben, daß im Zeichen zunehmender Interdependenz eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung nur gemeinsam möglich ist. Sie beruhen auf der Prämisse, daß aufgrund wechselseitiger Abhängigkeiten keiner der beteiligten Akteure *allein* in der Lage ist, tragfähige Lösungen zu entwickeln. Globale Politiknetzwerke bilden Brücken zwischen dem öffentlichen Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft - oft unter Mithilfe internationaler Organisationen. Netzwerke nutzen die zentralen Triebkräfte

⁸ Siehe zu diesem Argument auch Robert O. Keohane/ Joseph S. Nye Jr. (2000), ‘Introduction’, in: Joseph S. Nye/ John S. Donahue (2000), *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press), S.1-41, besonders S.9 und S.14 sowie Witte, Jan Martin/Wolfgang H. Reinicke/Thorsten Benner (2000) ‘Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks’, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2

der Globalisierung – technologischer Wandel, politische Liberalisierung, wirtschaftliche Liberalisierung. Sie sind Formen eines „Regierens ohne Weltregierung“ („governing without government“), nicht jedoch eines „Regierens ohne Regierungen“ („governing without governments“).⁹ Da staatliche Akteure eine zentrale Rolle in den Netzwerken spielen, leiten globale Politiknetzwerke nicht den endgültigen Abgesang auf den Nationalstaat ein. Im Gegenteil: Durch Kooperation in globalen Politiknetzwerken können Staaten Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, müssen jedoch gleichzeitig lernen, mit anderen Akteuren in ungewohntem Umfeld zusammenzuarbeiten und auch neue Rollen zu übernehmen.¹⁰

Netzwerke sind flexibel und ergebnisoffen – sie sind keine Versuche, korporatistische Modelle auf die globale Ebene zu übertragen. Netzwerke bewahren und leben von der Unterschiedlichkeit ihrer Teilnehmer und der daraus resultierenden produktiven Spannungen – der „strength of weak ties“, wie dies der amerikanische Soziologe Mark Granovetter genannt hat.¹¹

II. 2 Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke

Aus der Analyse der etwa zwanzig im Rahmen des Global Public Policy Project untersuchten Fallstudien lassen sich fünf Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke destillieren.¹² Einzelne Netzwerke können hierbei mehrere dieser Funktionen gleichzeitig oder über einen breiteren Zeitrahmen erfüllen.

⁹ Zur Debatte um ‘global governance’ und ‘governance without government’ siehe James N. Rosenau/ Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), (1997), Governance without Government: Order and Change in World Politics (Cambridge: Cambridge University Press) sowie Martin Hewson/ Timothy J. Sinclair (Hrsg.), (1999), Approaches to Global Governance Theory (Albany: State University of New York); Raimo Vayrynen (Hg.), (1999), Globalization and Global Governance (New York: Rowman); und Oran R. Young (Hg.), (1997), Global Governance. Drawing Insights from the Environmental Experience (Cambridge: MIT Press).

¹⁰ Vgl. Michael Zürn (1998), Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance (Frankfurt am Main). Als generelle Kritik an der Machbarkeit von global governance vgl. Ulrich Brand /Achim Brunnengräber/Lutz Schrader (2000), Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? (Münster, Westfälisches Dampfboot).

¹¹ Siehe Mark Granovetter, 1985, ‘Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness’, *American Journal of Sociology* 91, S. 481-510.

¹² Siehe für ausführliche Fallstudien <http://www.globalpublicpolicy.net/>.

Eine zentrale Funktion globaler Politiknetzwerke liegt im Bereich der Verhandlung globaler Standards. Ohne Frage verlangt das Verhandeln und setzen von effektiven Standards in so unterschiedlichen und komplexen Bereichen wie z.B. internationale Bankenregulierung oder globaler Umweltschutz eine systematischere Einbindung aller relevanten „stakeholder“, um zu effektiven und legitimen Politikergebnissen zu gelangen. Globale Politiknetzwerke erleichtern das Setzen globaler Normen, in denen ein relativ großes Konfliktpotential vorhanden ist und somit eine alle relevanten Parteien einbindende Verhandlungslösung der einzige Weg sein kann.

Die World Commission on Dams (WCD) bietet eine eindrucksvolle Illustration eines solchen globalen Politiknetzwerkes.¹³ Ihr Ursprung lag in der Krise des Dammbaus gegen Ende der achtziger Jahre. Aufgrund einer breiten transnationalen zivilgesellschaftlichen Mobilisierung war der Bau von Großdämmen fast zum Stillstand gekommen. Diese Situation war für alle beteiligten Parteien unbefriedigend: Regierungen, Unternehmen und internationale Entwicklungsorganisationen konnten keine Dammprojekte mehr in Angriff nehmen und sahen sich substantiellen Problemen im Wassermanagement ausgesetzt; Nicht-Regierungsorganisationen, auf der anderen Seite, sahen sich gezwungen, enorme Ressourcen aufzuwenden, um die Blockade aufrecht zu erhalten. 1997 entschlossen sich dann Vertreter von Regierungen, NGOs, dem Privatsektor und internationalen Organisationen zu einem Dialog. Im Mai 1998 wurde die WCD etabliert mit dem Auftrag, auf der Basis der Untersuchung der Erfahrungen mit bestehenden Dammprojekten Vorschläge für den sozial und ökologisch verträglichen Bau von Dämmen zu erarbeiten. Die Kommission bestand aus 12 Mitgliedern, die das Spektrum der *stakeholder* repräsentierten – von multinationalen Unternehmen wie ABB bis hin zu scharfen Kritikern des Dammbaus. Die Kommission wurde durch ein ebenfalls repräsentativ besetztes 50-köpfiges Forum ergänzt. Auf der Basis einer Untersuchung von 125 großen Dämmen sowie der damit verbundenen sozialen, umweltpolitischen sowie wirtschaftlichen Fragen hat die Kommission im November 2000 unter dem Titel „Dams and Development. A New Framework For Decision-Making“ ihren Abschlußbericht

¹³ Siehe für Hintergrundinformationen zur Kommission <http://www.dams.org>.

vorgelegt¹⁴ und wird sich im April 2001 auflösen. Das WCD Forum wird im Februar 2001 zusammentreten, um Strategien zur Umsetzung des Berichtes mit den relevanten Entscheidungsträgern abzustimmen. Selbstredend ist der langfristige Einfluß der WCD noch ungewiß. Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, daß bereits jetzt der Dialogprozeß zwischen den Akteuren substantielle Effekte auf die wechselseitige Wahrnehmung und das Konfliktverhalten gezeitigt hat.

Eine zweite Funktion von Netzwerken ist das Sammeln und Verbreiten von Wissen – angetrieben durch die Revolution in der Informationstechnologie. Netzwerke sind vor allem dann besonders erfolgreich, wenn sie Akteure aus verschiedenen Hintergründen mit diversen Informationsquellen verbinden, die zudem willens und in der Lage sind, dieses Wissen zu teilen und voneinander zu lernen. Eines der ältesten Netzwerke, die Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) hat einen wesentlichen Anteil an der Entwicklung und Verbreitung neuer Agrarprodukte in den 1970er und 1980er Jahren gehabt und somit einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet, die globale Ernährungsproblematik effektiv anzugehen.¹⁵ Mittlerweile hat die CGIAR ihre Aktivitäten auf dem Feld der Biotechnologie ausgeweitet und findet sich in den entsprechenden heftigen Kontroversen wider. Im Umgang mit den Kritikern wird die CGIAR ihre Lernfähigkeit unter Beweis stellen müssen.

Eine dritte Funktion globaler Politiknetzwerke liegt in der Vertiefung von Märkten und der Korrektur von Marktversagen. Marktmechanismen allein sind nicht in der Lage, bestimmte „öffentliche Güter“ in ausreichender Menge zu produzieren.¹⁶ Globale Politiknetzwerke helfen, die durch dieses Marktversagen entstehende Lücke zwischen Nachfrage und Angebot in bestimmten Fällen zu schließen. Die „Medicines for Malaria Venture“ ist ein gutes Beispiel, in dem die beteiligten Akteure (u.a. pharmazeutische Unternehmen, Regierungen, Stiftungen und internationale Organisationen) sicherzustellen versuchen, daß ausreichend finanzielle Ressourcen in Forschung und Entwicklung eines solchen Impfstoffes fließen.¹⁷ Ein weiteres Beispiel sind Netzwerke

¹⁴ Vgl. World Commission on Dams (2000), Dams and Development. A New Framework for Decision-Making. The Report of the World Commission on Dams (London: Earthscan).

¹⁵ Siehe für Hintergrundinformationen zur CGIAR <http://www.cgiar.org>.

¹⁶ Siehe Kaul/ Grunberg/ Stern, op. cit.

¹⁷ Siehe für ausführliche Informationen <http://www.malariamedicines.org/>.

im Mikrokredit-Bereich, welche Kleinkredite in Entwicklungsländern vergeben und somit den Kreditmarkt auf ärmere Bevölkerungsteile ausdehnen.¹⁸

Viertens sind viele globale Politiknetzwerke hilfreiche Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Verträge und Abkommen, so z.B. im Fall der Globalen Umweltfazilität (GEF).¹⁹ In nicht wenigen Fällen sind solche Verträge und Abkommen trotz Ratifizierung wenig effektiv. Multisektorale Netzwerke können eine effektive Implementation solcher Verträge ermöglichen.

Diese vier Funktionen multisektoraler Politiknetzwerke können in gewissen Sinne als Produkte verstanden werden: Einige Netzwerke produzieren Standards, andere generieren und verbreiten Informationen oder verbessern Märkte. Multisektorale Netzwerke sind nicht allerdings nicht nur effektive „Produzenten“, sondern stellen auch eine wesentliche Verbesserung globaler Politikmechanismen und -prozesse dar. Netzwerke schaffen neue Partizipationsmöglichkeiten in der globalen Politikarena und die Zusammenarbeit in Netzwerken ist ein wichtiger Beitrag, Vertrauen und eine Basis für effektive Kooperation zwischen den verschiedenen Sektoren zu schaffen. Voraussetzung dafür ist, daß sich Netzwerke durch Transparenz und Inklusivität auszeichnen und nicht nur etablierten „global players“, sondern vor allem auch lokalen Akteuren (insbesondere aus dem Süden) eine Chance zur Partizipation bieten. Um die Balance zwischen den verschiedenen Ebenen (lokal-national-regional-global) und zwischen Nord und Süd zu wahren, sind gezielte Anstrengungen nötig, um zu verhindern, daß sich in Netzwerken nur die üblichen Verdächtigen wiederfinden. Zu oft sind Netzwerke alleinige Sache großer multinationaler Konzerne sowie der großen, im Norden verankerten Nicht-Regierungsorganisationen. Es gilt, auch durch materielle und ideelle Unterstützung gezielt relevante Akteure aus dem Süden einzubinden – auch auf der lokalen Ebene, um zu verhindern, daß globale Netzwerken einen reinen „top-down“-Ansatz verfolgen. Einige Netzwerke (wie die World Commission on Dams) haben gezielte Anstrengungen in diese Richtung unternommen und erfolgreich lokale Akteure in nationalen und regionalen Konsultationen eingebunden. Die pauschale Kritik, der „Global Governance-Diskurs“

¹⁸ Für ausführlichere Informationen zu Mikrokreditprogrammen sowie Fallstudien siehe <http://www.grameen.org/>.

¹⁹ Für ausführlichere Informationen <http://www.gefweb.org>.

strebe „eine technokratische, effizienzorientierte Reform des internationalen Systems von oben an“ und zeichne „sich damit durch ein grundlegendes Demokratiedefizit aus, greift somit zu kurz“²⁰ Eine solche Kritik zeichnet sich durch ein eingeschränktes Demokratieverständnis aus und verkennt die Partizipationsmöglichkeiten, welche sich durch globale Politiknetzwerke eröffnen.

III. Globale Politiknetzwerke und internationale Organisationen

Internationale Organisationen sind von zentraler Bedeutung für die Arbeit und den Erfolg multisektoraler Netzwerke. Sowohl Weltbank als auch Vereinte Nationen haben in den letzten Jahren globale Politiknetzwerke zu einem zentralen Bestandteil ihrer Agenda und strategischen Reorientierung gemacht. Kofi Annan hat zentrale Ergebnisse des Global Public Policy-Projektes in seinem Millennium-Bericht ‘We, the Peoples. The United Nations in the 21st Century’ aufgegriffen²¹ und sich zum Ziel gesetzt, die Vereinten Nationen zu einem starken Akteur in Netzwerken zu machen. Unter dem Motto „Coalitions for Change“ hat Weltbank-Präsident Jim Wolfensohn „global public policy networks“ zu einem zentralen Bestandteil der globalen Arbeit der Weltbank gemacht.²² Heute ist die Weltbank (vor allem durch Mittel der Development Grant Facility) eine der aktivsten Akteure in globalen Politiknetzwerken. Allerdings ist der Weg zu einer kohärenten Umsetzung in die alltägliche Praxis oft noch weit.²³

Gefragt ist ein ambitioniertes und zugleich realistisches Leitbild für die Rolle internationaler Organisationen im Zeitalter vernetzten Regierens.²⁴ Internationale Organisationen werden in einer komplexeren Welt des Regierens immer wichtiger – allerdings in veränderten Rollen und Funktionen. Je mehr die Realität der Weltpolitik von einem rein zwischenstaatlichen Modell Abschied nimmt und sich aus komplexen sowie

²⁰ Vgl. Brand/ Brunnengräber/ Schrader/ Stock/ Wahl (2000), op. cit., S.17.

²¹ Vgl. Kofi A. Annan (2000), We, the Peoples. The United Nations in the 21st Century (New York: United Nations).

²² James D. Wolfensohn (1999), Coalitions for Change. Address to the Board of Governors at the Annual Meetings (Washington, DC: The World Bank).

²³ Zur Debatte um eine notwendige Fokussierung und eine schlankere Agenda für die Weltbank siehe Jessica Einhorn (2001), The World Bank’s Mission Creep. *Foreign Affairs* 80 (5), S.22-34.

²⁴ Vgl. zum folgenden Thorsten Benner/Jan Martin Witte (2001), Brücken im globalen System. Neues Leitbild für internationale Organisationen, *Internationale Politik* 56 (5), S. 1-8.

dynamischen Interaktionen auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, regional und global) und mit Akteuren aus verschiedenen Sektoren (öffentlicher Sektor, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) zusammensetzt, desto wichtiger werden themenfokussierte Schnittstellenorganisationen, die effektiv zwischen verschiedenen Ebenen und Sektoren vermitteln und Ressourcen in konkreten Politikfeldern bündeln können – und gleichzeitig dabei helfen, Ungleichgewichte im Globalisierungsprozeß zu balancieren und allen relevanten Akteuren die Teilnahme ermöglichen. Dies bedeutet keinesfalls die Abschaffung traditioneller Portfolios internationaler Organisationen. Sie sind weiterhin als Dienstleister gefragt, allerdings vor allem als Vermittler zwischen verschiedenen Akteuren auf verschiedenen Ebenen und aus unterschiedlichen Sektoren. Ein wesentlicher Bestandteil der Zukunft internationaler Organisationen liegt darin, vielfältige Brückenfunktionen in einer dezentralen *global governance*-Architektur zu übernehmen.

Als *themenfokussierte Schnittstellen* können internationale Organisationen verschiedene Rollen wahrnehmen.

- Als *convenor* und *Fokuspunkt* nutzen internationale Organisationen ihre Reichweite und bringen verschiedene Akteure an den Tisch (aufbauend auf der Rolle als zwischenstaatliche Verhandlungsplattformen). In vielen Fällen koordinieren sie zudem die Arbeit verschiedener Akteure in themenbezogenen globalen Politiknetzwerken und nehmen so die Rolle einer „linking-pin organization“ wahr.
- Als *Wissensmanager* bringen internationale Organisationen lokales und globales Wissen zusammen, ermöglichen Lernprozesse und bieten Beratungsdienste an. Sie vermitteln so auch zwischen verschiedenen Wertewelten und Kulturen. Effektives Wissensmanagement ist für die Lösung vieler alter und neuer Probleme von immer größerer Bedeutung. Als Schnittstellen und Brückenorganisationen können diese Organisationen dazu beitragen, relevantes Wissen in Politikprozesse einfließen zu lassen und durch „capacity-building“ alle Akteure, vor allem solche aus Entwicklungsländern, in die Lage zu versetzen, eine aktive Rolle zu spielen.

- Als *Implementationsagenturen* setzen sie Vereinbarungen um und Überwachen die Einhaltung von Standards.

Ein Beispiel für eine Organisation, die sich in den vergangenen Jahren verstärkt als Schnittstellenmanager und Koordinator zu profilieren versucht hat, ist die Weltgesundheitsorganisation (WHO) - etwa im Rahmen der Global Alliance for Vaccines and Immunization (GAVI)²⁵, welche Anstrengungen zur Entwicklung von Impfstoffen unter anderem gegen Malaria vorantreibt und dabei Unternehmen, Stiftungen, andere zivilgesellschaftliche Akteure, Staaten und internationale Organisationen zusammenbringt.

Themenfokussiertes Schnittstellenmanagement erfordert eine Abkehr vom klassischen bürokratischen Hierarchiemodell hin zu flexiblen Organisationen, die sich als „better facilitators, coordinators, and integrators of information and actions across a wide variety of actors and issues“²⁶ verstehen. Um im vernetzten Regieren eine zentrale Rolle spielen zu können, müssen sich internationale Organisationen selbst als Netzwerkorganisationen konzipieren. Eine verstärkte vertikale Integration als Resultat auf gestiegenen Handlungsdruck und dadurch entstehende internationale Superbürokratien werden diesen Herausforderungen nicht entgegenreten können.

Die Debatte um eine neu zu schaffende Weltumweltorganisation ist in diesem Zusammenhang symptomatisch. Konzentrieren sich die Bemühungen darauf, eine zentralisierte Dachorganisation für die internationale Umweltbürokratie zu schaffen, oder geht die Debatte in die Richtung einer besseren Umsetzung und kohärenteren Vernetzung bestehender Organisationen und Vereinbarungen?²⁷ UNEP und andere Organisationen könnten in vielen Bereichen zu effizienten *issue managers* einzelner Bereiche und Vereinbarungen aufgewertet werden bei gleichzeitiger dezentraler Vernetzung zusammenhängender Themenbereiche.

²⁵ Für mehr Informationen zur Global Alliance for Vaccines and Immunization siehe <http://www.vaccinealliance.org>.

²⁶ Siehe Maryann K. Cusimano (2000), The Challenge to Institutions, in: dies. (Hrsg.) Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda (Boston/New York) 2000, S. 299.

Herausforderungen für die Umsetzung

Forcierte Reformbemühungen und Wandel sind nötig, um dieses Leitbild internationale Organisationen in die Praxis umzusetzen. Internationale Organisationen stehen dabei vor beträchtlichen intra- und interorganisatorischen Herausforderungen.

Intraorganisatorische Herausforderungen

Innerhalb von Organisationen ist ein Wandel der Organisationskultur zentrales einer Change-Agenda. Ein großer Teil der Mitarbeiter internationaler Organisationen ist geprägt durch die politische Großwetterlage des Kalten Krieges. Heute sind neue Schnittstellenkompetenzen gefragt: Mitarbeiter müssen zwischen verschiedenen Sektoren & Akteursgruppen (Staaten, Unternehmen, Wissenschaftler, NGOs) auf verschiedenen Ebenen (lokal, national, regional, global) vermitteln und Koalitionen bilden. Folgende konkrete intraorganisatorische Veränderungen sind von besonderer Relevanz:

- Neue Formen der Programmplanung und Budgetierung, welche den klassischen Länderfokus mit querliegenden regionalen und globalen Arbeitsschwerpunkten wie der Bereitstellung von „global public goods“ verbinden
- Flachere Hierarchien, neue Formen des Wissensmanagement sowie größere Transparenz
- Eine meritokratische und nicht vorwiegend auf Länderquoten aufbauende Rekrutierungspolitik auf allen Ebenen - auch der der Führungsspitze, welche manche Staaten oder Staatengruppen als Erbhöfe betrachten
- Neue Modelle von Karriereplanung, welche nicht allein den langjährigen Verbleib in einer Organisation belohnen, sondern den Wechsel zwischen verschiedenen Organisationen und Sektoren ermöglichen und fördern
- Aus- und Weiterbildungsprogramme, welche den sich wandelnden Herausforderungen der Kooperation mit anderen Akteuren auch aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft Rechnung tragen.

²⁷ Vgl. Frank Biermann (2000), 'The Case for a World Environment Organization', *Environment* 42, S. 22-32 vs. Calestous Juma (2000), 'The Perils of Centralizing Global Environmental Governance', *Environment* 42, S. 44-45.

Interorganisatorische Herausforderungen

Interorganisatorisch bestehen die Herausforderungen vor allem darin, zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen einzelnen internationalen Organisationen zu gelangen, um unnötige Duplizierungen von Aufgaben zu vermeiden. Die Arbeit des Administrative Committee on Coordination (ACC) innerhalb des UN-Systems ist hier beispielhaft, wenn auch verbesserungs- und ausbaubedürftig.

- Gefragt ist vor allem eine größere Selektivität auf Seiten internationaler Organisationen durch konsequente Anwendung des Prinzips des komparativen Vorteils. Dabei sollte keine Scheu vor Kürzungen und Rückzug aus ganzen Bereichen bestehen. Eng verbunden damit ist die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.²⁸
- In diesem Zusammenhang sollten Synergien mit dem Umbau nationaler Bürokratien gesucht werden, welche sich mit Blick auf neue globale Herausforderungen ebenfalls restrukturieren.

Alle Bemühungen organisatorischen Wandels erfordern ein beständiges Infragestellen eingefahrener Verhaltensmuster. Wie Ernst Haas treffend bemerkt: „There is no final lesson to be learnt.“²⁹ Deshalb ist das hier entwickelte Leitbild ein offenes Modell, das statt “one size fits all”-Lösungen institutionelle Experimente unterstützt.

Die zu überwindenden Hindernisse innerhalb und außerhalb internationaler Organisationen sind enorm. Ein reformpolitischer Realismus kann helfen, die Reformbemühungen an einem kritischen Punkt voranzutreiben. Rhetorisch hat die Führungsspitze vieler internationaler Organisationen (etwa der Vereinten Nationen oder der Weltbank) bereits den Schritt hin zur Reorientierung internationaler Organisationen als flexiblere Schnittstellenmanager gemacht. Eine erfolgreiche Umsetzung wird auf

²⁸ Siehe Jessica Einhorn (2001), op. cit.

²⁹ Vgl. Ernst B. Haas (1990), When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations (Berkeley: University of California Press), S. 201.

Seiten internationaler Organisationen vor allem davon abhängen, ob auf der Mikroebene konkrete Anpassungsleistungen und Lernerfolge erbracht werden können.

IV. Probleme der Netzwerksteuerung

Grundlegende Kritiker von „global governance“ führen an, der Fokus auf globale Politiknetzwerke setze auf korporatistische Konstruktionen und verkenne „die darin enthaltenen machtpolitischen Ungleichgewichte und ihre Konsequenzen“³⁰ „Die herrschaftsförmig strukturierten Umbruchprozesse der Globalisierung verschwinden hinter einem harmonisierenden Weltbild, in dem mächtige Interessen so gut wie keine Rolle spielen“. Daraus entstehe eine Strategie, „die Dialog, Partnerschaft und Kooperation verabsolutiert, Konflikt und Konfrontation dagegen ausblendet.“³¹

Diese Kritik ist zu pauschal und greift zu kurz – allerdings erinnert sie daran, daß der Fokus auf die in Netzwerken institutionalisierte Fähigkeit zum Lernen und zum Wissensmanagement nicht von einer Analyse der relevanten Risiken und möglicher Fallstricke ablenken darf. Zwischenstaatliche oder innergesellschaftliche Interessenunterschiede und Machtasymmetrien sind auch für globale Politiknetzwerke relevant. Ein Vorteil von Netzwerken kann darin liegen, dass diese mit entsprechenden Problemen anders umgehen, als in Markt- oder Hierarchiebeziehung¹en, „... wenn zum Beispiel konstruktiv nach einem zumindest partiellen Interessenausgleich gesucht und um eine Anerkennung vorhandener Asymmetrien gerungen wird“³².

Die generellen Probleme der Netzwerksteuerung sind somit auch für globale Politiknetzwerke relevant:³³ Entscheidungsblockaden durch den Aufbau von Vetopositionen, Koordinationsprobleme, Machtasymmetrien, seien an dieser Stelle als einige wohl bekannte Faktoren nur stichwortartig erwähnt. Zudem bergen die „weak ties“ einerseits die Gefahr, zur Desintegration des Netzwerkes beizutragen; andererseits

³⁰ Vgl.Brand / Brunnengräber/ Schrader/ Stock/ Wahl (2000), op. Cit., S. 18.

³¹ Ebd.

³² J. Sydow (Hg.), (1999), Management von Netzwerkorganisationen. Beiträge aus der -
Managementforschung“ (Wiesbaden: Gabler und Westdeutscher Verlag).

³³ Vgl. hierzu auch Dirk Messner (1995), Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung (Köln).

können sie sich zu dichten Beziehungen entwickeln, welche die Innovationsfähigkeit des Netzwerkes verringern.

Am Beispiel der Entwicklungskooperation in Netzwerken kann man zudem einige der In der Verwaltungswissenschaft³⁴ und der Betriebswirtschaftslehre³⁵ herausgearbeiteten Risiken und Fallstricke illustrieren.³⁶ Erstens gilt es das Risiko der nur partiellen Systembeherrschung und der Verselbständigung im Auge zu behalten: Netzwerke verfügen per Definition schon über mehrere Steuerungszentren bzw. sind polyzentrische Systeme. Sieht ein nationales Entwicklungsprogramm beispielsweise eine Dezentralisierung der Verwaltung vor, dann ermöglicht die größere Autonomie von Lokalbehörden mehr Selbstorganisation vor Ort und entlastet damit auch die Zentralregierung. Auf der anderen Seite können aber gerade durch diese Dezentralisierung lokale Selbstorganisationsprozesse angeregt werden, die das nationale Politiknetzwerk zur Armutsminderung als Ganzes nicht mehr genügend steuerbar erscheinen lassen. Selbststeuerung der Partnerregierung und Fremdsteuerung der Geber werden ebenfalls immer subtil ineinander greifen, unabhängig vom Grad des von allen Gebern angestrebten *ownership* auf Partnerseite.

Zweitens spielt das Risiko des Kompetenzverlustes strategisch führender Netzwerkakteure eine grosse Rolle. Neue Entwicklungspartnerschaften sowie vertragliche, zeitlich befristete Auslagerungen (*Contracting-Out*) und Privatisierungen einzelner öffentlicher Entwicklungsleistungen können hierfür exemplarisch herangezogen werden. Vor allem eine radikale Funktionsexternalisierung, wie ein dauerhafter Aufgabentransfers einschließlich Gewährleistungverantwortung von staatlichen auf private oder nichtstaatliche Akteure birgt das Risiko des Kompetenzverlustes ‚öffentlicher‘ Entwicklungsträger auf nationaler und internationaler Ebene. Aber auch die

³⁴ Frieder Naschold (1995), Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa., P. Kenis/V. Schneider (Hrsg.), (1996), Netzwerk und Organisation. (Frankfurt am Main: Campus).

³⁵ Sydow 1999, op. cit. Anm. 32.

³⁶ Vgl. zum folgenden Andreas Obser (2001). ‘Ansätze wirkunsorientierter 'Global Public Governance', *asien afrika lateinamerika* 29, S. 1-27.

derzeit populären Kooperationen mit dem Privatsektor (*public-private partnership*) bergen stets ein Risiko von Trittbrettfahrertum und Vereinnahmung.³⁷

Schließlich verweist die Netzwerkforschung auf das Risiko zunehmender gegenseitiger Abhängigkeiten, das in unmittelbarem Zusammenhang mit ungesicherten Kompetenzen steht. Idealtypisch werden Netzwerke mit gegenseitigen Abhängigkeiten bzw. Interdependenzen in Verbindung gebracht. In der Praxis sind (sogar stark) asymmetrische Beziehungsgeflechte einzukalkulieren, die nicht nur einen einzelnen Akteur, sondern auch das Netzwerk als Ganzes bedrohen können.

Schluß: Perspektiven für Forschung und Praxis

Die zunehmende Bedeutung globaler Politiknetzwerke kann nicht darüber hinweg täuschen, daß es bisher keine langfristig ausgelegte Strategie auf Seiten politischer Entscheidungsträger für den Umgang mit globalen politischen Prozessen gibt. Jegliche Anstrengungen in diesem Bereich sind Resultate zwar wichtiger, jedoch unkoordinierter Einzelentscheidungen. Gerade im Hinblick auf die oben benannten problematischen Aspekte vernetzten Regierens kann sich dies langfristig fatal auswirken.

Multisektorale Netzwerke sollten in diesem Zusammenhang als Chance begriffen werden, politische Gestaltungsfähigkeit für nationale Parlamente und Regierungen zurückzugewinnen, und multilaterale Kooperationsmechanismen, allen voran die Vereinten Nationen als einzige universelle Weltorganisation, auf die veränderten Rahmenbedingungen des Regierens einzustimmen. Es ist daher von großer Bedeutung, daß die deutsche Politik nicht nur eine aktive Rolle in multisektoralen Netzwerken einnimmt, sondern auch eine Vorreiterrolle bei der Umgestaltung und Reform der Vereinten Nationen spielt.

³⁷ Siehe zur Debatte um public-private partnerships im Kontext der Vereinten Nationen z.B. Clarence Dias (2001), *The Future of the UN and the Future of the UN Secretary-General's Global Compact*. Presentation at the International Conference of the Friedrich Naumann Foundation Global Partnerships – The United Nations and the Private Sector: Concepts for International Cooperation? New York, 29. März 2001 als kritische Darstellung sowie Sandrine Tesner (2000), [The United Nations and Business. A Partnership Recovered](#) (New York: St. Martin's Press) für eine überaus positive (allerdings teilweise wenig tiefgreifende) Darstellung.

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

Um zu einem zentralen Element einer politischen Gestaltung der Globalisierung zu werden, müssen multisektorale Politiknetzwerke einen Mehrwert für alle Beteiligten demonstrieren. Globale Politiknetzwerke müssen zu effektiveren und effizienteren Lösungen führen und dabei neue Partizipationschancen eröffnen. Sie können so zu einem Leitbild eines Regierens werden, das nicht in Kategorien des 19. Jahrhunderts verharrt, sondern die Realitäten des 21. Jahrhunderts proaktiv als Herausforderung und Chance begreift.

Die Umsetzung eines solchen Leitbildes des ebenen- und sektorübergreifenden Regierens (multi-level/multi-sectoral governance) setzt ein großes Maß an Lernen und Umdenken bei allen Beteiligten voraus. Viele Leitbilder der „lernenden“ und „wissensbasierten“ Organisation gehen von einem hohen Maß an Planbarkeit und Steuerbarkeit aus. Konkrete Veränderungsprozesse sind jedoch oft durch Auseinandersetzungen und Widersprüchlichkeiten geprägt.³⁸ Die Global Public Policy-Agenda wird sich somit nur mit langem Atem umsetzen lassen. Wichtig ist, die Erfahrungen von Erfolgen und Fehlschlägen einzelner Politiknetzwerke in anderen Feldern zu nutzen - allzu oft finden keine Austausch- und Lernprozesse statt. Dies setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Praktikern voraus.

Die weitere Analyse globaler Politiknetzwerke muss interdisziplinär angelegt sein, um den vielfältigen und komplexen Fragestellungen gerecht zu werden. Eine Forschungsagenda zum Thema vernetztes Regieren im globalen Kontext sollte neben einer Klassifikation verschiedener Typen von Netzwerken beispielsweise klarstellen,

³⁸Vgl. Stefan Kühl (2000), Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche und Aberglaube im Konzept der lernenden Organisation (Frankfurt am Main: Campus).

unter welchen Umständen Netzwerke entstehen und inwiefern es „ideale“ Netzwerkbedingungen gibt. Zur den tatsächlichen Arbeitsweise und Prozessen innerhalb von Netzwerken gibt es bisher ebenfalls nur wenig empirische Analyse. Zudem ist wenig darüber bekannt, wie robust Netzwerke sind, und inwiefern sie adaptive und dynamische Strukturen sind (sich also einem verändernten Umfeld leicht anpassen können). In diesem Zusammenhang kann eine weitere Forschung vor allem auf Ergebnisse der bisherigen Regimeanalyse in den Internationalen Beziehungen, als auch auf erste Ergebnisse einer sich internationalen Fragestellungen öffnenden Verwaltungswissenschaft zurückgreifen – in Kombination mit der Evaluationsforschung. Zudem sind die Organisationsforschung als auch die bisherige Netzwerkforschung in der Soziologie von grosser Bedeutung. Bei der Analyse von Prozessen des Organisationswandels ist ein Brückenschlag zwischen konstruktivistisch-institutionalistischen Ansätzen in der Disziplin Internationale Beziehungen und der sozialwissenschaftlichen Forschung zu „organizational learning“ aussichtsreich. Schließlich ist auch eine formale Analyse von Netzwerkstrukturen notwendig, um das Verständnis globaler Politikzusammenhänge veranschaulichen und besser verstehen zu helfen. Erste Ansätze aus der Komplexitätsforschung könnten hier fruchtbare Ansatzpunkte liefern.³⁹ Eine den historisch kontingenten Nationalstaat nicht als einzig möglichen Raum demokratischen Handelns verabsolutierende politische Philosophie kann gemeinsam mit einer sich öffnenden Rechtswissenschaft Optionsräume grenzüberschreitendes Regierens vermessen, ohne der Illusion bzw. dem Schreckbild einer Weltregierung bzw. eines Weltstaates zu verfallen⁴⁰.

Für die Sozialwissenschaften gilt es bei der Analyse globaler Politiknetzwerke, die traditionelle Kategorien von Macht, Herrschaft und Interesse nicht aus dem Blick zu verlieren und somit den Blick für die Fallstricke und Chancen des Regierens zu schärfen. Eine solche praxisorientierte Forschung könnte die Basis liefern für eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Chancen und Herausforderungen des Regierens im

³⁹ Siehe z.B. Duncan Watts (1999), Small Worlds. The Dynamics of Networks between Order and Randomness (Princeton: Princeton University Press) und Joshua Epstein (1997), Nonlinear Dynamics. Mathematical biology and Social Science (Sante Fe: Sante Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity).

⁴⁰ Vgl. Michael Zürn (2000) 'Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions', *European Journal of International Relations* 6 (2), S. 183-222.

Zeichen der Globalisierung. Innovative Formen des Regierens im Sinne der Global Public Policy-Agenda werden letztendlich nur Erfolg haben auf der Grundlage einer breiten gesellschaftlichen Verankerung. Die Auseinandersetzungen der letzten Jahre in Seattle, Washington, Prag, Davos, Quebec und Genua haben gezeigt, daß bislang allzu oft geeignete Foren fehlen, um Chancen und Risiken der Globalisierung zu debattieren. Globale Politiknetzwerke zeigen neue Wege, um über Territorial- und Sektorgrenzen hinweg den Herausforderungen einer nachhaltigen Gestaltung der Globalisierung nachzukommen.

Zu den Autoren:

Thorsten Benner, M. A., McCloy Scholar, Kennedy School of Government, Harvard University und Research Associate im Global Public Policy Project. Email: tbenner@globalpublicpolicy.net

Andreas Obser, Dr. phil., Dipl.-Verwaltungswissenschaftler, wissenschaftlicher Assistent, Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Potsdam, Email: aobser@t-online.de

Wolfgang H. Reinicke, Ph.D., Managing Director, Galaxar S.A. Genf und Direktor, Global Public Policy Project (www.globalpublicpolicy.net).

Jan Martin Witte, Dipl.-Pol., M.A., European Recovery Program Fellow, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies sowie Research Associate im Global Public Policy Project. Email: jmwitte@globalpublicpolicy.net
