

Global Public Policy: Globalisierung gestalten durch globale Politiknetzwerke¹

Wolfgang H. Reinicke/Thorsten Benner/Jan Martin Witte

Erscheint in: Heinrich Oberreuther (Hg.) (2001) *Global Denken. Mensch - Recht - Staat. Ein Dreiecksverhältnis der internationalen Politik im Umbruch* (München).

Zusammenfassung:

Die nachhaltige Gestaltung der Globalisierung ist die zentrale Herausforderung des Regierens im 21. Jahrhundert. Politische und wirtschaftliche Liberalisierung und rapider technologischer Wandel haben sowohl neue Chancen als Risiken geschaffen. Neue Formen der Kooperation, in denen Akteure aller Sektoren eingebunden werden – Staaten, internationale Organisationen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft – sind notwendig, um die Herausforderungen des Regierens erfolgreich anzugehen. Dieser Artikel präsentiert einen vielversprechenden Weg zur Stärkung und Verbesserung des bestehenden Systems von global governance: globale Politiknetzwerke (global public policy networks). Multisektorale Netzwerke zeichnen sich in ihren vielfältigen Variationen vor allem durch die Zusammenarbeit von Staaten, internationalen Organisationen, Vertretern von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft aus. Nur in solcher Netzwerkform sind sie in der Lage, bestimmte Probleme erfolgreich zu bearbeiten. Ohne Erfolgsgarantie starten viele Netzwerke als innovative Experimente in Antwort auf das immer komplexere Umfeld, indem sich die Politik auf globaler Ebene wiederfindet. Globale Politiknetzwerke entstehen in höchst verschiedenen Politikfeldern vom Dammbau über die Entwicklung und Verteilung von Impfstoffen bis zu Sozial- und Umweltstandards. Netzwerke können Staaten und internationale Organisationen bei der Erfüllung ihres Auftrages in einem sich rapide verändernden Umfeld unterstützen. Bei sorgfältigem Management lassen sich durch solche innovative Allianzen die Chancen der Globalisierung für alle nutzbar und die Risiken kontrollierbar machen.

¹ Dieser Text faßt zentrale Ergebnisse des Global Public Policy Project zusammen, das im Auftrag des UN-Generalsekretärs Kofi Annan auf der Basis von 20 Fallstudien neue Formen der internationalen Kooperation in globalen Politiknetzwerken untersucht hatte. Eine ausführliche Fassung findet sich in 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). Weitere Informationen zum Global Public Policy Project finden sich unter www.globalpublicpolicy.net. Siehe auch Witte, Jan Martin/Wolfgang H. Reinicke/Thorsten Benner (2000) 'Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks', *Internationale Politik und Gesellschaft* 2. Die Autoren danken der Aventis Foundation, der Fritz-Thyssen-Stiftung, der Rockefeller Foundation sowie der United Nations Foundation für die großzügige Unterstützung der Arbeit.

I. Eine Welt im Wandel: 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. 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.

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

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.

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 disziplinarischen 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.

Traditionellen staatlichen und intergouvernementalen Institutionen allein fehlt also oft die Reichweite, die Geschwindigkeit und die nötige breite Wissensbasis, um angemessene und effektive Entscheidungen zu treffen. Zu diesem *operativen* Dilemma tritt das *partizipatorische* Dilemma klassisch intergouvernementaler Arrangements, welche transnational operierende zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure ausblenden. Die Frage der Partizipation bezieht sich auch und vor allem für Akteure aus dem Süden, die vom ungleichmäßigen Globalisierungsprozeß bislang weitgehend abgekoppelt sind. 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 werden³: defensive Intervention, offensive Intervention, regionale Integration, zwischenstaatliche Zusammenarbeit sowie globale Politiknetzwerke. 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 Deregulierungswettkampf zu einem weiteren Verlust der staatlichen Handlungsfähigkeit, was protektionistischen und nationalistischen Kräften Auftrieb verleihen kann.⁴

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. 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

³ Vgl. hierzu Thorsten Benner/Wolfgang H. Reinicke, Politik im globalen Netz, in: *Internationale Politik* 8-99

⁴ Natürlich bedeutet dies nicht, daß der Staat keine zentrale Rolle in Forschung und Entwicklung oder Ausbildungsförderung mehr spielen kann, doch die Bürger und Unternehmen besser für die Realitäten internationaler Märkte vorbereitet werden können. Moderne Ausbildungsförderungsprogramme haben in der Regel enorm positive Effekte.

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

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. Viel zu lange haben Staat, internationale Organisationen, die Zivilgesellschaft und Unternehmen aneinander vorbei oder gegeneinander gearbeitet. Globale Politiknetzwerke zeigen, daß auch 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. Seattle, Washington und Prag haben gezeigt, daß dies alles andere als selbstverständlich, jedoch notwendig ist.

Die Mehrzahl globaler Politiknetzwerke sind in den letzten 5 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 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“). 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.⁵

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.

Der Fokus auf die in Netzwerken institutionalisierte Fähigkeit zum Lernen und zum Wissensmanagement sollte nicht von einer Analyse der relevanten Risiken und möglicher Fallstricke ablenken. Die generellen Probleme der Netzwerksteuerung sind auch für globale Politiknetzwerke relevant: ⁶ 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

⁵ Vgl. Michael Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main 1998. Als generelle Kritik an der Machbarkeit von global governance vgl. Brand, Ulrich/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader (2000) *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* (Münster, Westfälisches Dampfboot).

⁶ Vgl. hierzu auch Dirk Messner, *Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung*, Köln 1995.

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

Die größten Herausforderung allerdings liegt darin, eine Balance zwischen Nord und Süd in Netzwerken zu finden: 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.

III. 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.⁷ Einzelne Netzwerke können hierbei mehrere dieser Funktionen gleichzeitig oder über einen breiteren Zeitrahmen erfüllen.

Viele der bisher untersuchten globalen Politiknetzwerke sind „agenda-setters“ – angetrieben durch die große Dynamik internationaler NGOs helfen sie, bestimmte Probleme auf die globale Agenda zu hieven und somit Bewußtsein für globale Zusammenhänge und Interdependenzen zu schaffen. Sogenannte transnationale „advocacy networks“, wie z.B. die Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen, die Kampagne „Erlaßjahr 2000“ oder die vielfältigen Aktivitäten im Bereich humanitärer Hilfe sind wohl die prominentesten und einflußreichsten Beispiele solcher „agenda-setters“. In den meisten Fällen haben diese Netzwerke eng und klar formulierte Ziele, die sie mit Hilfe konzentrierter Medienkampagnen und einer hochmotivierten Mitgliedschaft zu erreichen suchen.

Eine zweite 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

⁷ Siehe für ausführliche Fallstudien www.globalpublicpolicy.net .

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.⁸ Ihr Ursprung liegt 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 vorgelegt⁹ 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

⁸ Siehe für Hintergrundinformationen zur Kommission www.dams.org.

⁹ 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).

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 dritte 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.¹⁰ 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 vierte 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. 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. Ein weiteres Beispiel sind Netzwerke im Mikrokredit-Bereich, welche Kleinkredite in Entwicklungsländern vergeben und somit den Kreditmarkt auf ärmere Bevölkerungsteile ausdehnen.

Letztlich sind viele globale Politiknetzwerke hilfreiche Implementationsmechanismen für bestehende intergouvernementale Verträge und Abkommen, so z.B. im Fall der Globalen Umweltfazilität (GEF). In nicht wenigen Fällen sind solche Verträge und Abkommen

¹⁰ Siehe für Hintergrundinformationen zur CGIAR www.cgiar.org.

trotz Ratifizierung wenig effektiv. Multisektorale Netzwerke können eine effektive Implementation solcher Verträge ermöglichen. Diese fünf Funktionen multisektoraler Politiknetzwerke können in gewissen Sinne als Produkte verstanden werden: Einige Netzwerke produzieren Standards, andere generieren und verbreiten Informationen oder verbessern Märkte. Allerdings verdeckt diese Perspektive eine weitere wichtige Dimension der Netzwerke. Multisektorale Netzwerke sind 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. 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.

IV. Rolle internationaler Organisationen und Deutschlands in globalen Politiknetzwerken

Kofi Annan hat zentrale Ergebnisse des Global Public Policy-Projektes in seinem Millennium-Bericht „We, the Peoples. The United Nations in the 21st Century“ aufgegriffen und sich zum Ziel gesetzt, die Vereinten Nationen zu einem starken Akteur in Netzwerken zu machen:

„The rapid pace of change today frequently exceeds the capacity of national and international institutions to adapt. So many things are changing at once that no organization on its own can keep track of them all — especially as the changes generally cut across traditional boundaries between academic disciplines and professional fields of expertise. Part of the solution may be found in the emergence of “global policy

networks". These networks — or coalitions for change — bring together international institutions, civil society and private sector organizations, and national governments, in pursuit of common goals. Sometimes international organizations are in the lead — the World Health Organization, for example, in the Roll Back Malaria campaign, or my own office in the case of the Global Compact with the private sector. In other instances, a few national governments and non-governmental organizations are the driving force, as was the case with the campaign to ban landmines. In the Global Alliance for Vaccines and Immunization the private sector and philanthropic foundations are the major players. In every case, these loose creative coalitions give new meaning to the phrase "we the peoples", by showing that global governance is not a zero-sum game. All the partners in such a network see their influence increase. States, in particular, gain from joining global policy networks because they can achieve cooperatively what is impossible unilaterally. Though they can take many different forms, global policy networks share a number of characteristics. They are non-hierarchical and give voice to civil society. They help set global policy agendas, frame debates and raise public consciousness. They develop and disseminate knowledge, making extensive use of the Internet. They make it easier to reach consensus and negotiate agreements on new global standards, as well as to create new kinds of mechanisms for implementing and monitoring those agreements. Our involvement with global policy networks has been extensive but largely unplanned. We need a more focused and systematic approach. We need to determine how best to help governments, civil society and the private sector to work together to ensure that policy networks succeed in achieving their — and our — goals."¹¹

Unter dem Motto „Coalitions for Change“ hat Weltbank-Präsident Jim Wolfensohn „global public policy networks“ zu einem zentralen Bestandteil der strategischen Ausrichtung der Weltbank gemacht. Heute ist die Weltbank (vor allem durch Mittel der Development Grant Facility) eine der aktivsten Akteure in globalen Politiknetzwerken.

Dies unterstreicht, daß internationale Organisationen von zentraler Bedeutung sind für die Arbeit und den Erfolg multisektoraler Netzwerke. Als einzige universelle Organisation spielen die Vereinten Nationen und deren Unterorganisationen wie ILO, UNDP oder UNOPS eine herausgehobene Rolle. In vielfacher Hinsicht wird die Arbeit in und mit

¹¹ Vgl. Kapitel zu "Renewing the United Nations" in Kofi A. Annan 'We the Peoples. The United Nations in the 21st Century', New York 2000.

multisektoralen Netzwerken die Vereinten Nationen substantiell verändern und der Organisation helfen, ihr Mandat und Auftrag effektiver zu erfüllen.

In vielen Fällen dienen die Vereinten Nationen als Wegbereiter für multisektorale Netzwerke und spielen eine vermittelnde Rolle zwischen multinationalen Unternehmen und globaler Zivilgesellschaft auf der einen und Regierungen, die durch das Souveränitätsprinzip gebunden sind, auf der anderen Seite. Durch ihre aktive Rolle in Netzwerken können die VN Staaten und weniger einflußreichen NGOs eine effektive Teilhabe in diesen multisektoralen Netzwerken ermöglichen.

Internationale Organisationen können eine Reihe zentraler Rollen in Netzwerken übernehmen: Zum einen bieten internationale Organisationen eine geeignete Plattform für die Arbeit multisektoraler Netzwerke, in denen konfliktträchtige Verhandlungen organisiert werden können. Weiterhin agieren manche Organisationen als erfolgreiche „social entrepreneurs“, in dem sie aus ihrer Organisation heraus Netzwerke bilden. Zudem können einige Organisationen auch als „norm entrepreneurs“ in Erscheinung treten, indem sie Themen und Probleme zur Beachtung verhelfen und in multisektorale Netzwerke einbringen, die ansonsten nicht den Weg auf die globale Agenda gefunden hätten. In vielen Fällen dienen internationale Organisationen als Mehrebenen-Netzwerkmanager, in dem sie die diversen Aktivitäten der Netzwerkmitglieder koordinieren helfen und damit die Arbeit fokussieren und effizienter gestalten. Einige internationale Organisationen arbeiten auch als „capacity-builders“, in dem sie benachteiligten Akteuren die effektive Teilnahme an globalen Politiknetzwerken ermöglichen. Nicht zuletzt sind internationale Organisationen oft auch eine Quelle für finanzielle Unterstützung der Arbeit multisektoraler Politiknetzwerke.

Es ist im Interesse Deutschlands und Europas, führend in diesen globalen Politiknetzwerken mitzuwirken und die Rahmenbedingungen für deren Arbeit zu verbessern. Aus diesem Grund ist es erfreulich, daß es in Deutschland einige Akteure gibt, die die Wichtigkeit der Global Public Policy Agenda bereits erkannt haben und in diesem Bereich aktiv geworden sind, so etwa der Arbeitsstab Globale Fragen im AA, die Enquete-Kommission Globalisierung, das Referat globale Strukturpolitik im BMZ sowie

die Bemühungen im Bereich öffentlich-private Partnerschaften bei GTZ, DIE, BMZ und KfW.

So war beispielsweise das BMZ eine der ersten bilateralen Entwicklungsagenturen, das finanzielle Mittel für die Arbeit der World Commission on Dams bereitgestellt hat. Die GTZ und die KfW haben in diesem Zusammenhang einen Bericht für die WCD erstellt, in dem die Effektivität von Entwicklungsfinanzierung für den Dammbau analysiert wurde. Deutsche Unternehmen wie z.B. Siemens und deutsche NGOs wie WEED nahmen ebenfalls zentrale Rollen in der WCD ein und trugen zur erfolgreichen Arbeit bei.

In Brüssel hat die europäische Kommission Netzwerke zum Teil der *governance*-Agenda gemacht – ein deutliches Signal, daß multisektoralen Politiknetzwerke auch in der Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses eine wichtige Rolle zukommen kann. Die Arbeit des Copenhagen Centre zu „new social partnerships in Europe“ illustriert, daß ein multisektoraler Ansatz im europäischen Sozialmodell auf fruchtbaren Boden stößt und wesentlich zu dessen Weiterentwicklung beitragen kann.¹² Der von Deutschland in die Millennium-Versammlung der Vereinten Nationen eingebrachte Resolutionsentwurf „Toward Global Partnerships“ in der UN-Generalversammlung ist ebenfalls ein deutlicher Schritt in die richtige Richtung.

Diese Aktivitäten können allerdings 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 von deutscher Seite sind Resultate zwar wichtiger, jedoch unkoordinierter Einzelentscheidungen.

Dabei sollten multisektorale Netzwerke 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

¹² Vgl. Jane Nelson/Simon Zadek (2000) Partnership Alchemy. New Social Partnerships in Europe (Copenhagen, Copenhagen Centre). Vgl. auch www.copenhagencentre.org.

aktive Rolle in multisektoralen Netzwerken einnimmt, sondern auch eine Vorreiterrolle bei der Umgestaltung und Reform der Vereinten Nationen spielt.

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.¹³ 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. Für die Sozialwissenschaft 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

¹³Vgl. Stefan Kühl (2000) *Das Regenmacher-Phänomen. Widersprüche und Aberglaube im Konzept der lernenden Organisation* (Frankfurt am Main, Campus).

Chancen des Regierens zu schärfen. Solche Forschung könnte somit die Basis liefern für eine breite gesellschaftliche Diskussion über die Chancen und Herausforderungen des Regierens im 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 und Prag 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., geb. 1973, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie an den Universitäten Siegen und York (UK). 1998/99 Visiting Scholar am Center for German and European Studies der University of California at Berkeley. Derzeit Research Associate im Global Public Policy Project sowie Policy Analyst im Office of Development Studies, United Nations Development Programme, New York. Email: tbenner@globalpublicpolicy.net

Wolfgang H. Reinicke, Ph.D., geb. 1955, Managing Director, Galaxar S.A. Genf (Schweiz) und Direktor, Global Public Policy Project (www.globalpublicpolicy.net). Bis Februar 2000 Senior Partner und Senior Economist in der Corporate Strategy Group der Weltbank in Washington D.C., davor u.a. Senior Fellow bei der Brookings Institution, Washington D.C. Email: reinickew@t-online.de.

Jan Martin Witte, Dipl.-Pol., M.A., geb. 1974, Studium der Politikwissenschaft in Potsdam und der Internationalen Beziehungen an der Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) in Washington D.C. Research Associate im Global Public Policy Project. Seit November 2000 Partnership Policy Officer in der Private Sector Partnership Unit des United Nations Office for Project Services, New York. Email: jmwitte@globalpublicpolicy.net