

1. Wirtschaftliche Globalisierung und nationalstaatlicher Wandel

In der wissenschaftstheoretischen Debatte wird der Begriff der Globalisierung sehr unterschiedlich verwendet. So sehen viele Kommentatoren die Globalisierung als einen positiven Prozess, der als Schlüssel für die Weiterentwicklung der Weltwirtschaft gilt. Andere sehen in ihr normativ einen Prozess der die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit innerhalb und zwischen den Ländern vergrößert und fördert. Aber gerade die wirtschaftliche Entwicklung ist nach Ansicht einiger Analytiker kein ausschließliches Phänomen der heutigen Zeit.

Nach Ansicht von Greven und Scherrer begann die Globalisierung im 16. Jahrhundert, als sich das Privateigentum an Produktionsmitteln durchsetzt und so z.B. ein Teil der Bauernschaft unabhängig von Bindungen als freie Lohnarbeiter zur Verfügung standen.⁵

Ihrer Meinung nach war die Weltwirtschaft vor 100 Jahren genauso globalisiert wie heute, auch wenn Handel, wie auch Finanzdienstleistungen mittlerweile viel intensiver miteinander verflochten sind.⁶

So umfasst die Globalisierung aus ökonomischer Sicht in erster Linie „einen Prozess zunehmender internationaler Arbeitsteilung und damit Verflechtung nationaler Volkswirtschaften durch Handel mit Waren und Dienstleistungen, grenzüberschreitende Unternehmensinvestitionen und Finanzströme.(...) Idealtypisch ist Globalisierung ein Positivsummenspiel, bei dem alle beteiligten Volkswirtschaften Vorteile haben durch die damit verbundenen Produktivitäts- und Wachstumseffekte.“⁷

Spezifisch für die heutige Finanzwelt ist ein dichtes Regelwerk und Auffangnetz. „Die Zahlungsschwierigkeiten Argentiniens im Jahr 1890 hinterließen über den Kollaps der Londoner Baring Brothers deutlichere Spuren in den damaligen Metropolen als der zweite Bankrott der Baring Bank 1995 und selbst als die Asienkrise von 1997 in den heutigen entwickelten Industrieländern.“⁸ Dennoch haben solche Krisen oft katastrophale Auswirkungen auf weite Teile der Bevölkerung.

⁵ Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn, 2005

⁶ Stanley Fischer: Globalisierung: Bedrohung oder Chance? in: IMF- Diskussionsgrundlagen, 2000

⁷ Köhler, Horst: Orientierung für eine bessere Globalisierung, Tübingen, 2003

⁸ Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn, 2005

Die zahlreichen Globalisierungsschübe der Wirtschaftsgeschichte⁹ gingen daher immer einher mit der Durchsetzung von Neuerungen. Da sie meist erratisch ablaufen hinterlassen sie oft grundlegend veränderte Strukturen.¹⁰

Diese veränderten Strukturen - das zeigen zahlreiche Demonstrationen und Stellungnahmen - sind es, die in der Diskussion über die positiven oder negativen Effekte der Globalisierung mit Argwohn betrachtet werden, was dazu führt, dass die Debatte oft sehr emotional geführt wird.

Erste „Erfolge“ der Globalisierungsgegner finden sich in dem Scheitern des Multilateralen Investitionsschutzabkommen (MAI)¹¹ im Jahr 1998 und in den Demonstrationen zur Ministerkonferenz der WTO in Seattle 1999.¹²

Eine nachhaltige Gestaltung der Globalisierung ist daher eine zentrale Herausforderung an Politik und Gesellschaft.

So steht Globalisierung nicht nur für ein ökonomisches Phänomen sondern verbindet vielmehr politische, soziale, kulturelle und ökologische Prozesse.¹³

Prozesse, die nach neuen Formen der Kooperation und Zusammenarbeit verlangen. Geht man davon aus, dass Globalisierung ein historischer Prozess ist, dann bezieht er sich immer auch auf die Ergebnisse menschlicher und technischer Evolution.

Nach Messner implizieren die aktuellen Globalisierungsprozesse eine „Vermehrung und Verdichtung grenzüberschreitender Interaktionen, die fast alle Gesellschaften, Staaten, Organisationen, Akteursgruppen und Individuen (...) in ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten verwickeln.“¹⁴

Die Globalisierung greift somit in gesellschaftliche Strukturen und Arbeitsprozesse ein und bewirkt oft einen Wandel der traditionellen Lebensstile. Durch die hierbei entstehende Dynamik werden oft Regierungen und Gewerkschaften von der Gesellschaft nicht mehr als ernsthafte Gegenspieler Transnationaler Unternehmen wahrgenommen.

⁹ Greven und Scherrer verwiesen hier auf die Idee der Freihandelsdoktrin von David Ricardo (1772-1823) und auf die Ideen des Handels als Friedensstifter wie sie von Andrew Carnegie (1835-1919) vertreten wurden.

Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn, 2005, S. 30 - 32

¹⁰ Taake H-H.: Globalisierung: Eine oder keine Chance für die Entwicklungsländer, in: www.bpb.de

¹¹ Dieses Abkommen hätte die Gestaltungsspielräume der Nationalstaaten gegenüber ausländischen Investoren drastisch eingeschränkt. Vgl.: Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn 2005, S.43

¹² Ebd. S.43

¹³ Altvater, Elmar/ Birgit Mahnkopf: Die Grenzen der Globalisierung Münster, 1996

¹⁴ Messner, Dirk: Globalisierung, Global Governance und Entwicklungspolitik, in: Politik und Gesellschaft Online International Politics and Society 1/1999

Laut Narr und Schubert konnten Unternehmen durch die wirtschaftliche Globalisierung national staatliche Grenzen problemlos überschreiten und die einzelnen Länder über den Standortwettbewerb gegeneinander ausspielen.¹⁵ Somit entstanden auf der einen Seite Verlierer und auf der anderen Seite Gewinner, die sich aber nur solange als Gewinner betrachten konnten, wie nicht andere Staaten mit noch geringeren ökologischen und sozialen Standards Unternehmen auf ihre Seite lockten.

Der dadurch entstehende Wettbewerb der Staaten untereinander führt u.a. zu einem Abbau des Wohlfahrtsstaates und einer geringeren Akzeptanz des Nationalstaates durch den Bürger. Soziale aber vor allem ökologische und ökonomische Probleme werden als globale Probleme definiert und vergrößern die Distanz zwischen Gesellschaft und Politik. Dies zeigt sich auch darin, dass die Ansprüche der Bürger vor allem im sozialen Bereich immer weniger vom Nationalstaat befriedigt werden können. Zusätzlich gewinnt durch die Abgabe von Souveränitätsrechten an größere politische Einheiten (EU, NAFTA) eine internationale oder supranationale Bürokratie an Einfluss.¹⁶ Der Einsatz von Regierungen, im Interesse ihrer eigenen Bevölkerung zu handeln, wird somit immer geringer und in Frage gestellt. Reimut Joachimsen Präsident der Landeszentralbank Nordrhein Westfalen sagte hierzu in einem Interview: „der Nationalstaat ist entthront worden, er hat es vielfach nur noch nicht bemerkt.“¹⁷

Geht man also davon aus, dass es eine Machtverschiebung zwischen Nationalstaat und Wirtschaft gibt, so stellen sich Fragen nach der Zukunft der Politik.

Yehezkel Dror stellt in einem Bericht an den Club of Rome die Frage, ob die Erde noch regierbar ist, und antwortet: „Mit den herkömmlichen Methoden und Instrumenten des aus den letzten Jahrhunderten ererbten Westfälischen Staatensystem nicht mehr.“¹⁸

In der Literatur zur Zukunft der Nationalstaaten lassen sich somit zwei Pole ausmachen.

¹⁵ Narr/Schubert: Weltökonomie – Die Misere der Politik. Hamburg, 1994

¹⁶ Mark-Ungericht B: Zivilgesellschaftliche Akteure und Transnationale Unternehmen – Entwicklungstendenzen einer schwierigen Beziehung. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.): Nach der Jahrtausendwende: Zur Neuorientierung der Friedensforschung – Friedensbericht 2001, Münster: Agenda-Verlag, 2001, S. 52-73

¹⁷ Joachimsen Reimut : Süddeutsche Zeitung 28.6.1997

¹⁸ in Messner D./Nuscheler F.: Das Konzept Global Governance, INEF- Report 67/2003, S.3

In der engen Definition des Nationalstaates, die sich an Max Weber orientiert, hat der Staat im Wesentlichen das Gewaltmonopol - Besitz also das Monopol legitimer physischer Gewalt.¹⁹

Auf diese Weise wurde die Idee des modernen Staates als Verteidiger des inneren Friedens begründet.²⁰

Auf der anderen Seite begründete Thomas Hobbes (1588 – 1679) und in Folge John Locke (1632 – 1704) die Rolle des Staates mit einem ideellen Vertrag zwischen Bürger und Herrscher, wobei die Bürger einen Teil ihrer Freiheiten aufgaben, um in Sicherheit und Frieden miteinander zu leben. Durch diese gegenseitige Beschränkung sollen die Gleichheit und das Eigentum der Bürger geschützt werden. Vor allem in den westlichen OECD Staaten definiert sich der Staat durch die fast vollständige Bereitstellung aller öffentlichen Güter mit Wohlfahrtsfunktion und demokratischer Legitimation.

Hier werden die drei Staatsfunktionen: Sicherheit, Partizipation/Repräsentation und Wohlfahrt erfüllt.

Oft wird die Globalisierung mit ihrer politischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimension mit einem Rückzug, oder dem Ende des Nationalstaates in Verbindung gebracht. Hintergrund hierfür ist, wie bereits dargestellt, die Vorstellung das der moderne Staat den freien Kräften der Wirtschaft nichts entgegenzusetzen hat, und diese nicht mehr kontrollieren kann.

So geht Albrow in seinem Buch „Abschied vom Nationalstaat“ von der These aus, dass sich im Globalen Zeitalter²¹ eine neue politische Ordnung heraus kristallisiert. Kultur, Gemeinschaft und Beziehungen werden entkoppelt und brechen aus dem Nationalstaat aus. Als Ursache sieht auch er das Auseinanderdriften von Staat und Gesellschaft. „Tatsächlich führt die Zunahme nicht - staatlicher transnationaler Bindungen dazu, dass die Gesamtmenge weltumspannender Beziehungen größer ist, als die Summe nationalstaatlicher Gesellschaften.“²² Albrow entwickelt sein Konzept, indem er über soziale Bindungen zur Weltgesellschaft gelangt und die Theorie des Nationalstaates hinter sich lässt. „Die Tatsache, dass die Menschen außerhalb der Begrenzung des Nationalstaats zueinander finden rückt die

¹⁹ Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, Tübingen, 1980

²⁰ Bereits der französische Rechtswissenschaftler Jean Bodin (1529-1596) wies dem Staat das Monopol der legitimen Gewalt zu.

²¹ In der Anmerkung des Übersetzer heißt es hierzu: Engl. „Global Age“ in Analogie zu „Modern Age“, Neuzeit

²² Albrow: Abschied vom Nationalstaat, 1998 Frankfurt am Main, S.259

universellen und die persönlichen Aspekte der Konstruktion des sozialen Lebens gleichermaßen in den Mittelpunkt. Mit anderen Worten: die Weltgesellschaft beruht nicht auf einem Pakt zwischen Nationalstaaten, sondern auf grenzüberschreitenden Bindungen.“²³

Auch die politikwissenschaftliche Forschung ging die letzten Jahre immer wieder davon aus, dass der Nationalstaat mit seinen traditionellen Anforderungen als zentrale politische Steuerungsinstanz der Gesellschaft den Anforderungen einer modernen globalisierten Gesellschaft nicht mehr gewachsen ist.

Schlagworte wie „Entzauberung des Staates“ (Helmut Willke 1983)²⁴ oder „Der überforderte Staat“ (Hesse/Ellwein)²⁵ sprechen immer wieder von Staatsversagen und dem Verlust der staatlichen Souveränität.

Vor allem der Verlust der Souveränität bezieht sich in der Globalisierungsdebatte auf die immer enger werdenden wirtschaftlichen Handlungsspielräume des Nationalstaates. Zürn spricht in diesem Zusammenhang von einer Denationalisierung und vom Niedergang nationalstaatlicher Politik. Darunter versteht er einen Prozess der allgemeinen Entwicklung des Zusammenwachsens gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zusammenhänge. Er vergleicht die Denationalisierung mit der Auflösung dörflicher Strukturen im 19. Jahrhundert. Genauso wie sich ländliche Strukturen damals aufgelöst hätten, würden sich nationalstaatliche Strukturen heute auf Grund der Herausbildung der globalisierten Wirtschaft auflösen.²⁶

So stehen Staaten vor einem Konkurrenzproblem als auch vor einem Kongruenzproblem. Das Konkurrenzproblem entsteht dadurch, dass nationalstaatliche Akteure sich in einem verschärften globalen Wettbewerb um Investitionen und Kapital befinden. Während das Kongruenzproblem dadurch entsteht, dass Nationalstaaten die grenzüberschreitenden, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Aktivität durch ihre räumliche Begrenzung nicht mehr abdecken können.

²³ Albrow: Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt am Main, 1998, S.259

²⁴ Willke H.: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie. Königstein/Ts., 1983

²⁵ Ellwein Thomas, Hesse Joachim: Der überforderte Staat, Frankfurt am Main, 1997. Vgl. hier auch Seite 11-37

²⁶ Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main, 1998

Viele Autoren befürchten, dass es durch solch einen minimalen Wettbewerbsstaat zu einem „Wettlauf nach unten“²⁷ im Hinblick auf die Sozial- und Umweltstandards kommen könnte.

Für Altvater und Mahnkopf verliert allerdings die Globalisierung ihre Legitimationsgrundlage, zur Überwindung von Armut und Entwicklungsrückstand beizutragen, wenn nationalstaatliche Regelungen nicht mehr greifen oder Staaten ihre Bürger vor den Folgen der Globalisierung nicht schützen können.²⁸

Auch v. Weizäcker sieht in der Globalisierung einen schillernden Begriff der für allerlei Nebenzwecke eingesetzt wird. So z.B. für

- Entschuldigung für nationale Untätigkeit oder Misserfolge
- Ausübung von Druck auf nationale Regierungen oder Verbände
- Ausrede für Resignation oder Rückzug in die Schmollecke²⁹

Zudem bestreiten viele Kritiker des „schlanken Staats“, dass die Globalisierung für die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten verantwortlich ist. „Der ‚Sachzwang Globalisierung‘, (ist) vor allem ein ideologischer Kampfbegriff, eine Drohgebärde zur Abwehr gewerkschaftlicher Lohnforderungen und zur Erzwingung einer radikalen Entstaatlichung zugunsten von Marktmechanismen.“³⁰

Geht man davon aus, dass der Staat auch im Rahmen der Globalisierung wesentliche Steuerungsfunktion hat und Bezugspunkt für alle gesellschaftlichen Akteure ist, dann stellt sich die Frage, wie Staaten auf die Herausforderungen der Globalisierung reagieren können.

Selbst wenn Zürn, wie dargestellt, von einer Krise des Regierens spricht und für Albrow der Nationalstaat der Moderne nicht die einzige mögliche Staatsform, noch die größte politische Errungenschaft der menschlichen Geschichte ist³¹, geht doch die Commission on Global Governance (CGG)³² davon aus, dass der Staat der

²⁷ Vgl hierzu auch die Aussagen zum Thema „race to the bottom“ in den Kapitel 3. sowie 6.1.

²⁸ Altvater E, Mahnkopf B.: Grenzen der Globalisierung, Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster, in: Greven, Scherrer: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, S.89

²⁹ Weizäcker v. Ernst Ulrich: Was ist Globalisierung und wie erklärt sie sich in: www.globalisierung-online.de

³⁰ Greven, Scherrer: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, S.89

³¹ Albrow: Abschied vom Nationalstaat, Frankfurt am Main, 1998, S.260

³² Die Commission on Global Governance (CGG) wurde auf Initiative von Willy Brandt gegründet der Vertreter aus verschiedenen Ländern hierzu eingeladen hatte. So Mitglieder der Palme Kommission, der Brundtland Kommission und der Nord-Süd-Kommission.

Hauptakteur der Globalisierung ist. So sollen Staaten zwar mit privaten Akteuren kooperieren, besonders in den Bereichen der ökologischen Herausforderungen, der zunehmenden Verarmung eines Teils der Bevölkerung und der weltwirtschaftlichen Instabilität, aber „welche Dimension eine Global Governance auch immer hat, wie stark ihr Instrumentarium auch erneuert und erweitert sein mag, welche Werte auch immer ihr Inhalt verleihen, ihre Qualität hängt letzten Endes von der politischen Führung ab.“³³

³³Commission on Global Governance S.388 in: Messner D./Nuscheler F.: Das Konzept Global Governance, INEF- Report 67/2003, S.13

1.1. Zur Bedeutung von Globalisierung und Global Governance

1.1.1. Strategien im Spannungsfeld von staatlichen und marktwirtschaftlichen Anforderungen

Versteht man unter Globalisierung also ein komplexes System von gegenseitigen Abhängigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen, so kann Global Governance verstanden werden als ein Instrument, das durch Kooperationen und Vernetzungen versucht, Globalisierung zu strukturieren.

Der 1995 erschienene Bericht der Commission on Global Governance „Our global Neighbourhood“³⁴ definiert Global Governance als:

„die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den Kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann. Der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen und mit Durchsetzungsmacht versehene Herrschaftssysteme, als auch informelle Regelungen, die von Menschen und Institutionen vereinbart oder als im eigenen Interesse angesehen werden. (...)

Auf globaler Ebene hat man unter Ordnungspolitik bisher vorwiegend das System der zwischenstaatlichen Beziehungen verstanden, doch heute müssen auch Nichtregierungsorganisationen, Bürgerbewegungen, Multinationale Konzerne und der globale Finanzmarkt miteinbezogen werden. Mit diesen Gruppen und Institutionen interagieren globale Massenmedien, deren Einfluss dramatisch gewachsen ist. ... Es gibt weder ein einziges Modell oder eine einzige Form der Weltordnungspolitik, noch existiert eine einzige Ordnungsstruktur oder eine Gruppe solcher Strukturen. Es handelt sich um einen breit angelegten dynamischen und komplexen Prozess interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpasst.“³⁵

Grundlagen für die Entwicklung eines Konzeptes der Global Governance bilden verschiedene internationale Berichte und Reports. So z.B. das Abschlussdokument der unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-

³⁴ Der Bericht erschien in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Nachbarn in einer Welt“ bei der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn, 1995

³⁵ Stiftung Entwicklung und Frieden: „Nachbar in einer Welt“ 1995 S.4 ff. s. auch Kasten 4.1. Global Governance im Bericht der CGG, in: Zwischenbericht der Enquete-Kommission, Deutscher Bundestag Drucksache 14/6910, S.105

Kommission 1980)³⁶ und der von der UN World Commission on Environment and Development veröffentlichte Bericht „Our Common Future“³⁷. Eine weitere wichtige Rolle spielten auch die Berichte des Club of Rome. Vor allem der unter dem Titel „The first Global Revolution“ publizierte Bericht „forderte unter Rekurs auf den Begriff Governance eine gleichzeitige, umfassende Inangriffnahme aller Probleme auf allen Ebenen“³⁸

Der Schlussbericht der Enquete- Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ sieht in der Global Governance eine inhaltliche Orientierung in der es um eine „sozial und ökologisch nachhaltige Bewahrung, den Schutz und die Bewirtschaftung öffentlicher Güter geht.“³⁹ Hierzu gehört neben Frieden und der Beachtung der Menschenrechte auch die soziale Gerechtigkeit. Aufgabe des Staates ist es im Rahmen seiner Steuerungsfunktion für eine ausgleichende Gerechtigkeit zu sorgen, und diese nicht den handlungsmächtigen privaten Akteuren zu überlassen. V. Braunmühl und v. Winterfeld sehen allerdings in einer solch defensiv angelegten Strategie die Gefahr der Wirkungslosigkeit. Ihrer Meinung nach wird dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung kein Neues hinzugefügt. „ Vielmehr wird das 1998 von der Enquete-Kommission zum Schutz des Menschen und der Umwelt favorisierte Drei-Säulen-Modell (ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit) unkritisch übernommen und als wichtige Orientierung einer Nachhaltigkeitsstrategie angesehen. Gerade das Dreisäulen - Modell ist nun aber nicht nur wegen seiner Ausblendung des Politischen, sondern der in ihm wirksamen Dominanz der ökonomischen Dimension eingehend kritisiert worden.“⁴⁰

Bisher wurde unter Ordnungspolitik meist nur das Zusammenspiel verschiedener zwischenstaatlicher Beziehungen verstanden. „Consequently, most IR practitioners view governance as what governments do, whereas transnational processes and

³⁶ auch als Brandt-Bericht bekannt geworden

³⁷ weltweit bekannt nach dem Kommissionsvorsitzenden Brundtland s. auch Kap.2. ff

³⁸ Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft- Herausforderungen und Antworten Kapitel 10. zitiert nach auch King/Schneider 1992:123

³⁹ Braunmühl v./ Winterfeld v.: Global Governance Welche Globalisierung ist zukunftsfähig? Wuppertal Papers Wissenschaftszentrum Nordrhein Westfalen, 2003, S.38

⁴⁰ Ebd., S.39

actors tend to be seen as relevant only as they make inputs into the work of governments.”⁴¹

Im Rahmen des Konzeptes der Global Governance werden zivilgesellschaftliche Kräfte dagegen in den Politikprozess miteinbezogen. Grenzüberschreitende Netzwerke von staatlichen, privaten und wirtschaftlichen Akteuren sollen helfen, Antworten auf Probleme zu geben, die die einzelnen Nationalstaaten nicht mehr alleine lösen können.

Wichtig ist dabei, dass der Prozess der Globalisierung nicht aufgehalten, sondern dass ein Ordnungsrahmen geschaffen wird.

So hat gerade die Zivilgesellschaft mit ihrer Wächterfunktion nach Ansicht der CGG eine besondere Bedeutung.

Bedingung für die Gestaltung dieses Ordnungsrahmens ist ein Regieren, welches als demokratisch legitim anerkannt wird und das auf der Koordination der verschiedenen Akteure auf unterschiedlichen politischen Ebenen beruht. Diese unterschiedlichen Ebenen gliedern sich in lokale, nationale, regionale und globale Bereiche. Die im Rahmen der Global Governance notwendige Vernetzung basiert auf Kooperation und auf die notwendigen dialogischen Prozesse. „The analysis focuses on governance in – and not of – the world.“⁴²

Dirk Messner und Franz Nuscheler vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)⁴³ definieren Ziel und Zweck von Global Governance bei aller Unterschiedlichkeit der Begrifflichkeiten, Begründungen und Vorschläge als „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben.“⁴⁴

Basis des INEF- Konzeptes, welches auf der Arbeit der CGG aufbaut, sind nicht nur Erkenntnisse der Interdependenztheoretiker und der Regime-Theorie, vielmehr

⁴¹ Rosenau, James N.: Change, Complexity and Governance in Globalizing Space, S.170

⁴² Ebd. S.172

⁴³ Das Institut für Entwicklung und Frieden dient der wissenschaftlichen Begleitung der Stiftung für Entwicklung und Frieden und gilt als einer der wichtigsten „think tanks“ sozialdemokratisch orientierter Entwicklungs- und Friedenspolitik. Vgl. hierzu auch Brand, Ulrich /Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster, S.29

⁴⁴ Messner, Dirk /Nuscheler, Franz: Das Konzept Global Governance Stand und Perspektiven, INEF-Report Heft 67/2003

greifen die Autoren auch auf sozialwissenschaftliche Steuerungstheorien der 90er Jahre zurück.⁴⁵

Die vor allem von Brand, Brunnengräber u.a. geäußerte Kritik eines fehlenden theoretischen Unterbaus wird daher von Nuscheler in diesem Fall wohl zu Recht zurückgewiesen.

So beschäftigen sich die Autoren der Global Governance Konzepte mit dem Übergang des Staates als hierarchisches Steuerungszentrum der Gesellschaft, hin zu Formen der gesellschaftlichen Steuerung. Das Zusammenwirken gesellschaftlicher Kräfte durch Netzwerke und Verhandlungsstrukturen machen hierbei einen kooperativen Staat aus.⁴⁶

Dieses Konzept basiert auf insgesamt sieben Bausteinen:

1. Global Governance heißt nicht Global Government. Im Gegenteil für Messner und Nuscheler fördert der Globalisierungsdruck sogar die Dezentralisierung, indem regionale Bündnisse aufgewertet, und das Bedürfnis nach autonomen Handlungsspielräumen gefördert wird.
2. Global Governance beruht auf verschiedenen Formen und Ebenen der internationalen Koordination, Kooperation und kollektiven Entscheidung. So kooperieren Staaten dadurch, dass sie verbindliche Regelwerke einführen, um gemeinsamen Problemen besser begegnen zu können.
3. Global Governance verändert durch die zunehmende Entgrenzung der Staatenwelt das Verständnis von Souveränität und verlangt so Souveränitätsverzicht.
4. Global Governance fördert strukturbildende Entwicklungstrends von Weltgesellschaft und Weltpolitik durch Kooperations- oder Integrationszonen wie z. B. die EU als Modell der regionalen Governance.
5. Global Governance begünstigt die Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Bei diesen Public Privat Partnership (PPP) sollen Staaten, Nichtregierungsorganisationen und nationale sowie multinationale Unternehmen zu einer gemeinsamen Problembearbeitung und –lösung beitragen.
6. Global Governance unterstützt die Wächterfunktion der Nichtregierungsorganisationen um ihnen so die Möglichkeit zu geben am politischen Entscheidungsprozeß teilzunehmen.

⁴⁵ Das im folgenden dargestellte Konzept wurde am Duisburger Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) im Auftrag des Forschungszentrums Karlsruhe, Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) erstellt. Veröffentlicht wurde es von Messner, Dirk / Nuscheler, Franz als. Das Konzept Global Governance Stand und Perspektiven, Heft 67/2003

⁴⁶ Messner, Dirk / Nuscheler, Franz : Das Konzept Global Governance Stand und Perspektiven, Heft 67/2003, S.14

7. Global Governance entbindet den Nationalstaat nicht von seiner Verantwortung, als Hauptakteur der internationalen Politik autoritative Entscheidungen zu treffen. Der Nationalstaat bildet vielmehr den tragenden Stützpfiler der Global Governance Architektur.⁴⁷

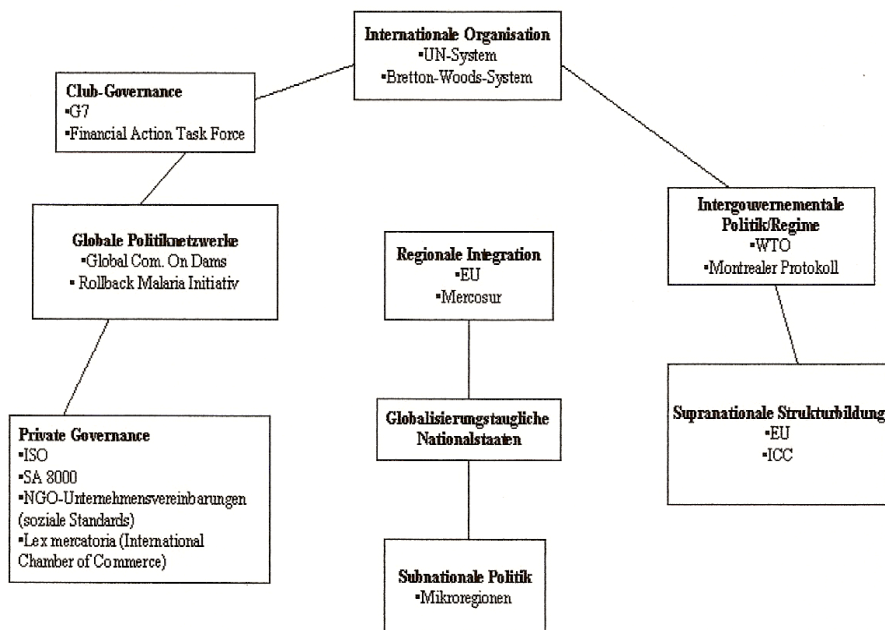
Die häufig formuliert, und unter Punkt 1. dargestellte These vom Ende des Nationalstaates ist für die Autoren auf der Basis des INEF Konzeptes substanzlos, auch wenn für sie der Nationalstaat seine Rolle als „allmächtiger und allzuständiger Problemlöser“ tendenziell einbüßt.⁴⁸

Im Gegenteil: der Nationalstaat bleibt der entscheidende Akteur, der die Gemeinwohlinteressen wahrnehmen muss.⁴⁹

Staatliche Steuerungskompetenzen verschieben sich somit vom Nationalstaat an die Regionen und an supranationale Institutionen genauso wie an Nichtregierungsorganisationen und transnationale Unternehmen.

Für sie basiert die Global Governance Architektur auf drei Charakteristika: Multiakteurskonstellationen, Mehrebenenpolitik und einem Pluralismus an Governance – Mustern wie das Schaubild verdeutlicht.

Schaubild 3: Mehrebenenpolitik, Akteursvielfalt und Ausdifferenzierung von Governance-Mustern in der Global-Governance-Architektur



⁴⁷ Alle hier aufgeführten sieben Punkte finden sich in dem von Messner/Nuscheler entwickelten Konzept Global Governance Stand und Perspektiven, Heft 67/2003, S.14 -17 Kap. 2.4.2 wieder.

⁴⁸ Messner D., Nuscheler F.: Global Governance Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Policy Paper 2, S.6

⁴⁹ Brand, Ulrich /Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster, S.35

Der Staat hat hier also die Aufgabe, zwischen den einzelnen Politik- und Interessensfeldern sowie den unterschiedlichen Akteuren zu vermitteln und eine Schmierfunktion zu übernehmen, aus der sich fünf Aufgabenfelder ergeben.⁵⁰

1. Globale Auswirkungen innenpolitischer Aktivitäten „beobachten“ und im Verbund mit anderen Organisationen lösen
2. Destruktive globale Wirkungen auf die eigene Gesellschaft abwehren
3. Umsetzung von Entscheidungen, die auf multinationaler Ebene getroffen werden.
4. Koordinierung von Aufgaben innerhalb des internationalen Systems.
5. Kooperation mit anderen Nationalstaaten im regionalen Kontext.

Staaten müssen sich also nicht nur gegenüber ihren eigenen Bürgern rechtfertigen, sondern zunehmend auch gegenüber den oft international vernetzten Akteuren der Zivilgesellschaft (z.B. Amnesty International, Transparency International, Greenpeace etc.).

So beschreiben Messner und Nuscheler die innere Souveränität als eine Beziehung des Staates mit allen gesellschaftlichen Akteuren. Dabei beziehen sie sich auf Reinicke, der in Anlehnung an Max Weber formuliert, dass „Internal sovereignty refers to the formulation, implementation, and maintenance of a legal, economic, political and social order that allows individuals to peacefully coexist and interact in a relatively predictable environment. Internal Sovereignty came to describe the relationship between ... government and society.“⁵¹

Geht man davon aus, dass es sich bei Global Governance Strukturen um flexible, d.h. territorial nicht begrenzte offene und politikübergreifende Verhandlungs- und Entscheidungsgremien handelt dann erscheinen Politiknetzwerke oder transnationale Netzwerke als eine weitere Antwort auf die Globalisierung.

Im Millenniums-Report 2000 sieht UN-Generalsekretär Kofi. A. Annan in globalen Politiknetzwerken Koalitionen für den Wandel. „Globale Politiknetzwerke können zwar viele verschiedene Formen annehmen, doch sind ihnen eine Reihe von Merkmalen gemeinsam. Sie kennen keine Hierarchie und sorgen dafür, dass die

⁵⁰ Messner D., Nuscheler F.: Global Governance Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert Policy Paper 2, S.6

⁵¹ Reinicke W.: Global Public policy, Governing without Government? In Messner: Nationalstaaten in der Global Governance Architektur Heft 66/2002, S.15

Zivilgesellschaft ein Mitspracherecht hat. Sie helfen bei der Festlegung globaler politischer Ziele, gestalten Debatten und sorgen für Aufklärung. (...) Sie erleichtern die Konsensbildung und die Aushandlung von Übereinkommen über neue weltweite Normen sowie die Schaffung neuer Arten von Mechanismen für deren Durchführung und Überwachung.“⁵²

Meckling definiert in Anlehnung an Benner und Reinicke globale Netzwerke als „grenzüberschreitende, relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, durch wechselseitige Abhängigkeiten, gemeinsame Verhaltenserwartungen und Orientierung sowie Vertrauensbeziehungen stabilisierte Kommunikationsstrukturen zwischen Individuen und Organisationen, die dem Informationsaustausch, der kooperativen Produktion eines Kollektivgutes oder der gemeinsamen Interessenformulierung dienen.“⁵³

So sollen und können globale Politiknetzwerke Brücken bilden zwischen den Akteuren öffentlicher Sektor, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Sie beruhen somit auf der im Kapitel 1. bereits dargestellten Prämisse, dass auf Grund wechselseitiger Abhängigkeiten keiner der genannten Akteure allein in der Lage ist, Lösungen für sowohl nationale als auch globale Probleme zu finden. „Sie sind Formen eines „Regierens ohne Weltregierung“ nicht jedoch eines „Regierens ohne Regierungen.“⁵⁴

Wichtig ist fast allen Autoren, dass die staatlichen Akteure dabei eine zentrale Rolle spielen, da durch die Kooperation der Staat Handlungsfähigkeit zurückgewinnt.

Im Auftrag des UN-Generalsekretärs hat das 1999 in Washington gegründete Global Public Policy Project⁵⁵ auf der Basis einer Untersuchung von 20 Fallstudien neue

⁵² Annan, Kofi: Wir die Völker, Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. In: UNIC Juni 2000, S.68

⁵³ Meckling J.: Netzwerk-governance, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) 2003, S.16

⁵⁴ Reinicke W., Benner Th., Witte J.M.: Global Public Policy: Globalisierung gestalten durch globale Politiknetzwerke 2003, S.4

⁵⁵ Das Global Public Policy Project wurde als Teil des „UN Vision Project“ gegründet „to provide strategic guidance assist the United Nations in reflecting on its global role at the turn of the Millennium.“. 2003 wurden in Berlin und in Genf die beiden Büros des aus diesem Projekt hervor gegangenen Instituts eröffnet. Das Global Public Policy Institut versteht sich als ‚think tank‘ und wurde gegründet „to develop innovative approaches to effective and accountable governance, promote political and social entrepreneurship and foster a strategic community that brings together the public sector, civil society as well as business.“
S. Selbstdarstellung GPPi in: www.gppi.net/about/background/

Formen internationaler Kooperationen untersucht und folgende Kernfunktionen globaler Politiknetzwerke festgelegt:⁵⁶

1. „Agenda- setter“

Ziel ist, Probleme und Fragen internationaler Art auf die Agenda zu setzen und ein Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu schaffen.

2. Verhandlung von globalen Standards

Globale Netzwerke sollen die Formulierung globaler Normen erleichtern und so das Konfliktpotential durch die Einbindung aller „Stakeholder“ reduzieren.

3. Verbreiten und Sammeln von Wissen

Bedingt durch die Informationstechnologie können globale Politiknetzwerke verschiedene Hintergründe und Informationsquellen miteinander verbinden und so voneinander lernen

4. Vertiefung von Märkten und Korrektur von Marktversagen

Da wo der Markt nicht in der Lage ist, bestimmte „Öffentliche Güter“ bereitzustellen, sollen sie helfen die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage zu schließen.

5. Multinationale Politiknetzwerke als effektive Produzenten

So schaffen sie nach Ansicht der Autoren neue Partizipationsmöglichkeiten in der globalen Politikarena.⁵⁷

Eine der größten Herausforderung besteht für das Global Public Policy Project darin eine Balance zwischen Nord und Süd zu finden. Für sie gilt es durch materielle und ideelle Unterstützung relevante Akteure aus dem Süden einzubinden.

So sollen durch Politiknetzwerke u.a. neue Problemlösungsverfahren erprobt werden, indem privatwirtschaftliche Interessensverbände, nicht staatliche Organisationen, Gewerkschaften und staatliche Strukturen Politiknetzwerke bilden.⁵⁸

Netzwerke können somit auch Übungsfelder für neue Kooperationen z.B. im Vorfeld von PPP sein.

Für Reinicke bieten Netzwerke zahlreiche Vorteile für die Zusammenarbeit von Unternehmen und NGOs. So liegt es seiner Meinung nach im Eigeninteresse der Unternehmen, sich mit einer breiten Palette von Stakeholdern auseinanderzusetzen, da dies „einen wichtigen Beitrag zum Risikomanagement leisten (kann) durch die Verbesserungen des Arbeitsumfelds sowohl auf lokaler als auch auf globaler

⁵⁶ Die ausführliche Fassung findet sich in Reinicke/Deng/Witte/Benner: Critical Choices. The United Nations, Networks and the Future of Global Governance. Weitere Informationen zum Global Public Policy Project findet sich unter www.globalpublicpolicy.net

⁵⁷ Reinicke, Benner, Witte: Global Public Policy: Globalisierung gestalten durch globale Politiknetzwerke in: www.bundestag.de/gremien/welt/weltto/weltto113_stell004.pdf

⁵⁸ Ebd.

politischer Ebene.⁵⁹ Für NGOs liegt der Vorteil dagegen auf neuen und breiter gestreuten Finanzierungsquellen für ihre Aktivitäten sowie auf Expertise und Technologie.⁶⁰

Dabei wird, auch von den Autoren Nuscheler und Messner, außer acht gelassen, dass NGOs und Unternehmen meistens keine gleichberechtigte Rolle im Rahmen der ihnen von der Global Governance zugedachten Position haben. So nehmen NGOs in der Realität auch im Rahmen von globalen Politiknetzwerken nicht in dem gleichen Maß und mit der gleichen „Fülle“ der Macht an internationalen Verhandlungen teil, wie dies den Lobbyverbänden der Unternehmen möglich ist, und wie dies oft von Vertretern der Global Governance Konzepten dargestellt wird.⁶¹ Nach Ansicht von Brand und Brunnengräber können solche informellen Netzwerke daher nicht per se positiv beurteilt werden. „Informelle Netzwerke führen aber oft dazu, dass mächtige Interessen sich noch leichter durchsetzen können, weil wirksame Regeln und Kontrollmechanismen fehlen.“⁶² Dies gilt vor allem für die Nord-Süd Kooperation. Und für Beck können sie sogar die Form der „organisierten Unverantwortlichkeit“ annehmen wenn nur partikulare Interessen zur Geltung gelangen.⁶³

Das Global Governance Konzept will also nicht nur empirisch –analytisch politische Prozesse der Globalisierung erfassen, sondern hat auch eine politisch-strategische Funktion⁶⁴. So dient es der Beeinflussung und Beratung von Akteuren und Politikern. „Mit den Konzepten werden nicht nur Leitbilder und Visionen formuliert, sondern zum Teil konkrete Handlungsanweisungen gegeben. Auf Grund der explizit

⁵⁹ Reinicke W.: Unternehmen und Zivilgesellschaft in der globalen Politik – Neue Rollen und Verantwortlichkeiten, Sinclair-Haus-Gespräch 21/22.11.2003 www.h-quandt-stiftung.de

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Vgl. hierzu auch die Darstellung im Kapitel 1.1.1. und in den Kapiteln 6.2.2. und 6.2.4.

⁶² Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance, Alternativen zur Neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S.132

⁶³ Beck zitiert in: Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance, Alternativen zur Neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S.132

⁶⁴ Brand und Brunnengräber gehen von verschiedenen Varianten bzw. Verwendungen des Begriffes aus. Erstens kann GG genutzt werden um politische Prozesse empirisch-analytischen zu erfassen. Zweitens stellt es ein Leitbild dar, das vor allem politische Orientierungshilfe bietet und Lösungsmöglichkeiten der Globalisierungskrisen verspricht. Drittens der hier dargestellte politisch-strategische Reformansatz (INEF) der als Versuch der Neugestaltung von Staatlichkeit im Prozess der Globalisierung gilt. Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance, Alternativen zur Neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S.22

politikberatenden Funktion und des damit verbundenen „Agenda Setting“ lohnt eine Auseinandersetzung mit diesen Ansätzen.“⁶⁵

Dieser emphatische und politikstrategische Diskurs ist nach Ansicht zahlreicher Autoren der zur Zeit politisch und wissenschaftlich dominante, da er vor allem für das strukturpolitische Engagement von Unternehmen den entscheidenden Impuls gegeben hat.⁶⁶

Als theoretischer Bezugspunkt dient der von James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel 1992 gemeinsam herausgegebene Sammelband „Governance without Government: Order and Change in World Politics“, indem die Breite und Komplexität der Definition von Global Governance gerechtfertigt wird.

So müssen in der theoriwissenschaftlichen Analyse der internationalen Beziehungen unterschiedliche und weitgefassten Aspekte miteinbezogen werden.

„The whole world with its far-reaching globalizing processes defines the theoretical scope and serves as the data base for inquiry, thus compelling the investigator to

focus on tasks of governance that perforce must span diverse cultures, confront contradictory authority structures, and cope with interaction patterns in which some

actors cling to narrow jurisdictional boundaries while others have long since abandoned notions of territoriality.“⁶⁷ Rosenau geht es als Vertreter eines

zeitdiagnostischen und empirisch-analytischen Konzeptes von Global Governance dabei vor allem um die Unterscheidung von Government und Governance. „Global

Governance bezieht sich auf mehr als auf die formalen Institutionen und Organisationen, durch die das Management der internationalen Beziehungen

aufrechterhalten wird, oder auch nicht ... Global Governance bedeutet

Ordnungssysteme (system of rule) auf allen Ebenen menschlichen Handelns

einzubeziehen – von der Familie bis zur internationalen Organisation – bei denen die Verfolgung von Zielen durch die Ausübung von Kontrolle transnationale

Auswirkungen hat.“⁶⁸

Bedingt durch diese Komplexität wird das internationale System nach Ansicht von Rosenau aber nicht unbedingt gestärkt, sondern unter Umständen auch anfälliger für

⁶⁵ Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance, Alternativen zur Neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S.22

⁶⁶ Meckling J.: Netzwerk-governance, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, 2003, S.36

⁶⁷ Rosenau, James N.: Change, Complexity and Governance in Globalizing Space, S.182

⁶⁸ Rosenau James, N.: zitiert in Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim (et.al.) Global Governance, Alternativen zur Neoliberalen Globalisierung, Westfälisches Dampfboot, Münster 2000, S.22 (Übers. d. Hrsg.)

Krisen und Störungen. „Global politics, in other words, are likely to be more susceptible to the power of small events and the distortive potential of initial conditions than are local or domestic politics.“⁶⁹

Um Governance effektiv steuern zu können sind einheitliche Ziele unabhängig von geografischen Grenzen notwendig.“ To assess governance on a global scale is to search for collective order and movement towards collective goals among both firmly bounded polities and transnational entities whose activities are not limited by geographic boundaries.“⁷⁰

In der diskursanalytischen Darstellung wird zunehmend versucht, sich mit Global Governance aus verschiedenen Perspektiven und Denkrichtungen auseinanderzusetzen. So beschreibt Brand Global Governance als hegemonialen Diskurs postfordistischer Politik⁷¹ während v. Braunmühl und v. Winterfeld Global Governance aus neo-gramscianischer und feministischer Sicht betrachten. Müller greift in seiner Abhandlung über die Zukunft des Nationalstaates und Global Governance dagegen auf die dreiteilige Konzeptualisierung von Ann Marie Slaughter zurück: „Der neoliberale Institutionalismus will den Nationalstaat durch Regime und Organisationen auf den Gebieten ergänzen, auf denen er sein Gestaltungspotenzial verloren hat. Der New Medievalism hat den Nationalstaat dagegen längst in die Geschichtsbücher verbannt oder ist zumindest auf den Weg dorthin, und erwartet, dass auf volontärer Basis agierend Nichtregierungsorganisationen sich der Weltprobleme annehmen und diese lösen. Der Transgouvernementalismus vertraut auf die Wandlungsfähigkeit der Nationalstaates und glaubt, dass zwischenstaatliche Kooperation über Einzelressorts und substaatliche Verwaltungseinheiten hinweg die Herausforderungen meistern können.“⁷²

Geht man von einer zunehmenden Komplexität der Gesellschaft, der prozesshaften Entwicklung von Strukturen und der Tatsache aus, dass die Global Governance Architektur eine Politik - strategische Funktion hat, dann stellt sich vor allem die

⁶⁹ Rosenau, James N.: Change, Complexity and Governance in Globalizing Space, S.182

⁷⁰ Ebd.

⁷¹ „Sozialwissenschaftlich ausgedrückt bezeichnet Fordismus somit eine spezifische Entwicklungsphase, die auf der relativ gleichläufigen Entwicklung von industrieller Massenproduktion und standardisierten Massenkonsum der Lohnabhängigen basiert.“ Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn, 2005, S.25

⁷² Müller D.: Globalisierung, Global Governance und die Zukunft des Nationalstaats, Hallenser IB Papier 2/2005, S.10

Frage nach den Beziehungsstrukturen, denen die einzelnen Akteure Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft unterworfen sind, und der Bedeutung von Macht(a)symmetrien die sich durch das Global Governance Konzept ergeben. Für Scherrer kann soziale Gerechtigkeit, Schutz der Umwelt und demokratische Partizipation nicht im Bündnis mit transnationalen Konzernen einhergehen. „Deren Ziel, privates Eigentum vor staatlichen Eingriffen und Auflagen zu schützen, steht konträr zu den Forderungen sozialer Bewegungen, die die Verfügungsgewalt über Privateigentum zugunsten der Beschäftigten, der Umwelt und der Beseitigung gesellschaftlicher Diskriminierung eingeschränkt sehen zu wollen.“⁷³

1.1.2. Die Rolle der zivilgesellschaftlichen Kräfte in der Global Governance Diskussion

In der Debatte um die Global Governance Architektur wird immer wieder auf die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft verwiesen. Oft werden dabei verschiedene Akteursgruppen zusammengefasst. Transnationale Konzerne werden so unter dem Begriff der nichtstaatlichen Akteure mit denen der nationalen und internationalen Zivilgesellschaft gleichgesetzt. Dies bedeutet, dass unter dem Begriff Zivilgesellschaft erst einmal eine Vielzahl von Akteuren, Bewegungen und Aktivitäten zusammengefasst wird. Für Kuhn liegt die Schwierigkeit, Kategorisierungen vorzunehmen darin begründet, dass sich in vielen Fällen keine scharfen Trennlinien ziehen lassen. So ist der Begriff seiner Meinung nach in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion stark normativ geprägt. „Er ist aus der politisch-praktischen Perspektive bisher keiner befriedigenden Operationalisierung zugeführt worden. In der Frage, welche Akteure der Zivilgesellschaft überhaupt zuzurechnen sind und welche Kriterien bei der Zuordnung angelegt werden sollen, scheint es schwierig, einen Konsens zu erzielen.“⁷⁴ Auch in der Global Governance Architektur wird nicht genau definiert, was unter zivilgesellschaftlichen

⁷³ Scherrer Christoph.: Die Spielregeln der Globalisierung ändern? Global Governance – zu welchem Zweck in: Kommune, 18(9), 50-55 (2000)

⁷⁴ Kuhn B.: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat, 2004, S. 14

Organisationen zu verstehen ist. Definiert werden hier lediglich die Funktionen Nichtstaatlicher Organisationen.⁷⁵

- Sie können in Problemfeldern tätig sein, die der Staat nicht adäquat oder noch gar nicht aufgegriffen hat.
- Sie können gegründet werden, um den Staat aus bestimmten Problemfeldern herauszuhalten; er kann sich dann auf die Ergebniskontrolle beschränken
- Sie können gegenüber staatlichen Steuerungsansprüchen Kontroll- und Korrekturfunktionen wahrnehmen.
- Sie etablieren sich als wichtige „Mitspieler“ in der Welt-Gesellschaft; entwicklungspolitische Gruppen, Menschenrechts- und Umweltorganisationen tragen zur Herausbildung einer internationalen Öffentlichkeit bei.

Für Nuscheler und Messner vertreten private Organisationen Partikularinteressen, die sich in einer Wechselbeziehung zu staatlichen Organisationen befinden.

Auch für Kuhn repräsentieren zivilgesellschaftliche Akteure ein breites Spektrum an thematischen Schwerpunktsetzungen und setzten sich durch ihre Nähe zu Politik und Wirtschaft, ihrer Größe und Bedeutung erheblich von einander ab.⁷⁶

Somit besitzt der Begriff Zivilgesellschaft eine normative, eine funktionale und eine akteursbezogenen Dimension. „Als Zivilgesellschaft wird die Sphäre zwischen Markt und Staat bezeichnet, in der sich freiwillige Interessensvertretung, solidarische, epistemische und themenanwaltliche Arbeit von nicht- staatlichen und nicht-privatwirtschaftlichen Akteuren manifestieren.“⁷⁷

Während unter zivilgesellschaftlichen Akteuren Organisationen und Institutionen verstanden werden, die auf freiwilliger solidarischer Basis Leistungen erbringen deren Arbeit jedoch nicht auf politische oder wirtschaftliche Vorteile ausgerichtet ist.⁷⁸

Die unterschiedliche Herangehensweise an die Definition und die Zuordnung von NGO basiert laut Kuhn auf den unterschiedlichen politikökonomischen und

⁷⁵ Messner D., Nuscheler F.: Global Governance, Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Policy Paper 2, S.7

⁷⁶ Kuhn B.: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat, 2004 S. 14

⁷⁷ Ebd . S. 376

⁷⁸ Ebd. S. 377

strukturalistischen Ansätzen des Begriffsverständnisses. Dementsprechend ordnet er Organisationen dem Kern oder dem Rand der zivilgesellschaftlichen Sphäre zu.⁷⁹

Theoretischer Ansatz	Beschreibung	Kern	Rand
Funktionalistisches Konzept der Zivilgesellschaft (ZG)	Akteure gehören der ZG an, wenn sie bestimmte Funktionen erfüllen, z.B. die Schutzfunktion und die Kommunikationsfunktion der Bürger gegenüber dem Staat	Gewerkschaften, Medien, Menschenrechtsgruppen, Wirtschaftsverbände	Karitative Wohlfahrtsorganisationen
Wertorientiertes Konzept der ZG	Akteure gehören zur ZG, wenn sie bestimmte Werte vermitteln, z.B. Nächstenliebe, Gemeinsinn, gewaltfreien Dialog	Karitative Wohlfahrtsorganisationen, Menschenrechtsgruppen	Wirtschaftsverbände, Medien
Politikökonomisches Konzept der ZG	Akteure gehören der Zivilgesellschaft an, wenn sie über ausreichende Autonomie gegenüber politischer Macht verfügen	Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände	Selbsthilfegruppen marginalisierter Bevölkerungsschichten
Strukturalistisches Konzept der ZG	Akteure der ZG bzw. die zivilgesellschaftliche Sphäre zeichnen sich durch bestimmte Organisationsprinzipien und Strukturmerkmale aus und grenzen sich zudem durch bestimmte Voraussetzungen (keine Gewinnausschüttung, parteipolitische Unabhängigkeit) von Akteuren der Staats- bzw. Marktsphäre ab.	Menschenrechtsgruppen Wohlfahrtsverbände Selbsthilfegruppen Kulturell-religiöse Vereine	Gewerkschaften, politische Stiftungen, öffentlich-rechtliche Medien

⁷⁹ Ebd. S. 82

Ausgehend von den in Kapitel 6. darzustellenden Multistakeholdernetzwerken wird in dieser Arbeit anders als bei Kuhn sowohl von dessen funktionalistischem Konzept als auch auf die strukturalistische Beschreibung von Zivilgesellschaft eingegangen werden.

Der strukturalistische Ansatz von Zivilgesellschaft bezieht sich laut Kuhn „bei der Abgrenzung zur Staats- und Marktsphäre auf die Unterscheidungskriterien, die im Rahmen der Forschungen zum „dritten Sektor“ bzw. „Dritten System“ verwendet werden (...) mit dem Unterschied, dass systemtheoretische Überlegungen und Potentiale stärker in den Blick genommen werden, als Dienstleistungskapazitäten.“⁸⁰ Dabei wird wie bei Kuhn auch davon ausgegangen, dass dieses strukturalistische Begriffsverständnis das Spektrum der entwicklungspolitischen Aktivitäten von NGO nicht nur am besten darstellt, sondern auch der politischen Realität in vielen Entwicklungsländern am ehesten gerecht wird.

Die funktionalistische Beschreibung findet sich für ihn in Habermas deliberativer Demokratietheorie wieder. Hierbei werden vor allem die kommunikativen Funktionen der Zivilgesellschaft herausgestellt.

Folgt man dem funktionalistischen Ansatz von Croissant, Lauth, Merkel⁸¹ dann ergeben sich fünf zentrale Funktionen der Zivilgesellschaft, die sich vor allem in den ersten drei Funktionen auch im Global Governance Konzept wiederfinden.⁸²

1. Schutzfunktion: diese Funktion ist am ehesten mit der im Global Governance angelegten Wächterfunktion zu vergleichen, da die Zivilgesellschaft hier die Aufgabe hat die Rechte der Bürger zu schützen.
2. Vermittlungsfunktion: Organisationen der Zivilgesellschaft kommt hier die Funktion der Kooperation zu. Sie haben die Aufgabe zwischen den einzelnen Akteuren im Sinne der Bürger zu vermitteln. Dies kann sowohl innerhalb der Kooperation, als auch außerhalb geschehen
3. Kommunikationsfunktion: Wie oben schon angedeutet, kommt dieser Funktion bei Habermas eine besondere Bedeutung bei der Herstellung einer demokratischen Öffentlichkeit zu. Im Rahmen der Global Governance

⁸⁰ Kuhn B.: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat , Leiden, 2004, S.82

⁸¹ Croissant A., Lauth H.J., Merkel W: Zivilgesellschaft und Transformation ein internationaler Vergleich, in: Merkel W.: Zivilgesellschaft, Opladen, S. 9-49

⁸² Darstellung in Anlehnung an Croissant et al 2000

Architektur haben NGOs die Aufgabe der Vermittlung von Inhalten für die Bürger, um so die Meinungsbildung zu ermöglichen.⁸³

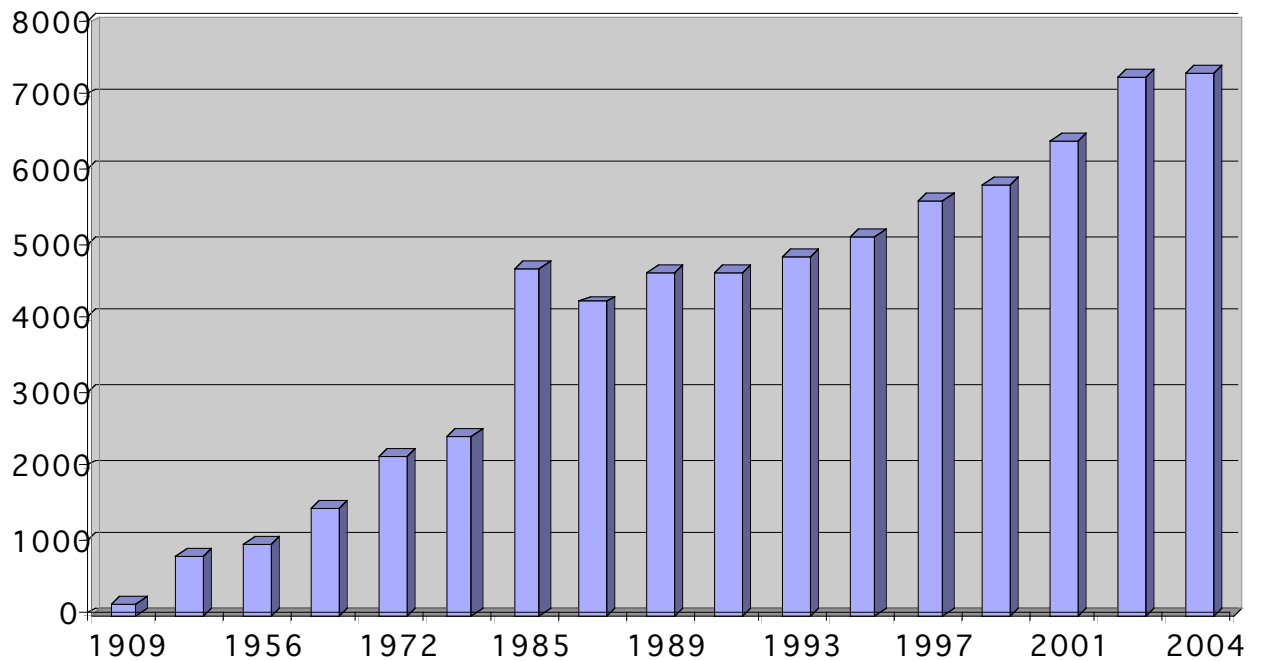
4. Sozialisierungsfunktion: Diese Funktion ergibt sich aus den beiden vorgenannten Funktionen, da sie zu einem gesellschaftlichen Diskurs beitragen.
5. Gemeinschaftsfunktion: Zivilgesellschaft bietet in diesem Rahmen der Gesellschaft die Möglichkeit, sich als Teil einer Gruppe zu verstehen, durch deren Gemeinschaft Meinungsbildung und politische Handlungsspielräume geschaffen werden.

Das funktionalistische Konzept geht also davon aus, dass Integration durch die Zusammenarbeit der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure möglich ist und nicht an supranationale Akteure gebunden ist.

Erste Vorläufer der Nichtstaatlichen Organisationen finden sich im 19. Jahrhundert mit der Gründung der Foreign Anti-Slavery Organisation und der Gründung des Deutschen Roten Kreuzes. Mit der vermehrten Gründung von Organisationen nach 1945 begann sich die Bezeichnung NGO durchzusetzen. So stieg die Zahl der bei der Union of International Associations (UIA) registrierten NGOs nach einem sprunghaften Anstieg Mitte der 80 Jahre vor allem nach dem Ende des kalten Krieges weiterhin an.⁸⁴

⁸³ S. auch Kap.6

⁸⁴ Union of International Associations Stand 11.2006 in Bundeszentrale für politische Bildung, S.22



Quelle: Union of International Associations (UIA) 11-2006

Die Gründe für diesen Anstieg finden sich zum einen in dem erweiterten Aktionsradius der NGOs und zum anderen in der Aufwertung, welche die NGOs z.B. durch die Weltkonferenzen in den 90 Jahren bekamen.⁸⁵

Dabei definiert die UIA Nichtregierungsorganisationen nach folgendem Kriterienkatalog.⁸⁶

Nichtregierungsorganisationen müssen:

- auf private Initiative gegründet werden
- Unabhängig – vor allen von staatlicher Einflussnahme – sein
- internationale Mitgliedschaft vorweisen
- ihre finanziellen Mittel aus mindestens drei Ländern beziehen
- in mindestens drei Staaten tätig sein
- über einen Wahlmechanismus für das Leistungsgremium verfügen sowie
- einen Hauptsitz und einen festen Mitarbeiter nachweisen.

⁸⁵ S. Grafik Union of International Associations (UIA). Vor allem durch die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro stieg der Anteil der NGOs parallel zur steigenden Bedeutung, die die NGO durch ihre Mitarbeit und Lobbytätigkeit in den verschiedenen Gremien bekamen. Ebd. S.23.

⁸⁶ Union of International Associations Stand 11.2006 in Bundeszentrale für politische Bildung Nichtregierungsorganisationen in absoluten Zahlen S.23

In der breiten Definition wie sie z.B. die Vereinten Nationen verwenden, werden alle private Akteure und Interessengruppen – also Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Hilfsorganisationen, Stiftungen, Kirchen, Selbsthilfegruppen und Bürgerinitiativen mit einbezogen. Hier liegt die Zahl der Nichtregierungsorganisationen bei über 25.000.⁸⁷ Hierunter finden sich kleine NGOs aber auch große gut etablierte Organisationen die sich entsprechend der Netzwerkstrukturen vernetzen und zusammenschließen. Dies führt allerdings dazu, dass in der ersten Hälfte der 90 Jahre fast 50% der 8-10 Mrd. US\$ von nur wenigen NGOs kontrolliert wurden und auch in Deutschland konnten im Jahr 2000 die 10 größten NGOs etwa 70% aller Spenden und sonstigen Einnahmen für die Nord-Süd-Arbeit verbuchen.⁸⁸

Debiel und Sticht beziehen sich in ihrer Definition von NGO dagegen auf Gordenker und Weiss wonach NGOs als private Non-Profit Organisationen mit folgenden Eigenschaften definiert werden: „Sie gehen aus der freiwilligen Assoziation von Menschen hervor, sind von staatlicher Weisung unabhängig, auf eine gewisse Dauer hin angelegt, nicht gewinnorientiert und haben eine formelle, satzungsmäßige Form.“⁸⁹

Der Zivilgesellschaft kommt im Rahmen der Global Governance Architektur vor allem eine Korrektur- aber auch eine mitgestaltende Funktion zu.

Dabei gehen Messner und Nuscheler davon aus, dass diese notwendig geworden ist, weil staatliche Institutionen in vielen Politikfeldern nicht mehr über die notwendige Handlungsautonomie verfügen. Dagegen sieht Georg Kell als Leiter des Global Compact Büros⁹⁰ die zunehmenden Aktivitäten nicht als Ausdruck eines abstrakten Globalisierungsprozesses, oder der bewussten Bestrebung die Rolle des Staates zu schmälern, sondern sieht den Staat als Handlungsakteur der aktiv am Aufbau entsprechender Partnerschaften beteiligt ist⁹¹. Die in der Global Governace Struktur angelegten grenzüberschreitenden Netzwerke und Dialogebenen implizieren wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt eine absolut gleichberechtigte und gleichrangige Stellung der einzelnen Akteure, sowie für alle gleichermaßen

⁸⁷ vgl. auch Arts Bas,: Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie Max-Planck-Projektgruppe Bonn, 2003, S.3

⁸⁸ Brunnengräber, Klein, Walk (Hrsg.) NGO im Prozess der Globalisierung, bpb Schriftenreihe Band 400, S.131

⁸⁹ Ebd. S.131

⁹⁰ Vgl. ausführliche Beschreibung Global Compact Kapitel 3.1.

⁹¹ Kell G.: Über die Einhegung der Macht – Die Einbindung von Unternehmen und NGOs in globale Ordnungsstrukturen, Quant Stiftung, Jenseits des Staates – „Außenpolitik durch Unternehmen und NGOs“ Sinclair Haus 21./22.11.2003

zugängliche Kommunikations- und Informationswege. Darauf, dass dies im Fall der Nichtregierungsorganisationen in der Realität meist nicht gegeben ist, weisen Brunnengräber, Stock und Wahl hin. Ihrer Meinung nach ignoriert das GG Konzept die teilweise erheblichen Unterschiede im Organisations- und Machtpotential zwischen den einzelnen organisierten Interessen. „Diese erschienen im harmonisierenden Weltbild des Global Governance Diskurs als gleichermaßen durchsetzungsfähig. So werden etwa Widerstandsgruppen gegen Staudammprojekte auf der einen, und Energiekonzerne und Staatsapparate auf der anderen Seite als gleichberechtigte Partner dargestellt, obwohl sie aller Erfahrung nach meist ungleiche Gegner sind.“⁹² Die im Schaubild der Multiakteurskonstellation von Global Governance hierarchiefreie Darstellung der Kooperation der einzelnen Partner erscheint somit als strukturelles Problem, da Unternehmensinteressen sich in internationalen und nationalen Institutionen besser durchsetzen lassen. Auch v. Braunmühl /v. Winterfeld weisen auf diese Problemlage hin. Ihrer Meinung nach muss konzerngesteuerte Globalisierung von vornherein als politischer Prozess begriffen werden. So weisen sie auch darauf hin, dass zur Tradition des Gramscischen Politikverständnisses eine grundsätzlich andere Bestimmung von Zivilgesellschaft gehört. Gramsci unterscheidet demnach zwischen „ziviler Gesellschaft“ d.h. der Gesamtheit aller nicht staatlichen, privaten Organisationen und der politischen Gesellschaft.⁹³ „Zivilgesellschaft wird hier nicht als normative Größe und gesellschaftliche Instanz entworfen, die eine eigene, dem Bereich des Staatlichen gegenüberstehende Sphäre konstituiert, und der sich ein von Globalisierung und Problemdruck bedrängter Staat verbündet mit der Absicht nähert, eine zusätzliche Kompetenz- und Legitimationsressource zu gewinnen. Zivilgesellschaft dient vielmehr als analytische Kategorie und wird verstanden als dem politischen Gesamttraum zugehörig, in dem verschiedene Herrschaftsachsen angesiedelt sind, deren jede in den Staatsapparat hineinreicht, bzw. von diesen reguliert und beeinflusst wird. Ein Raum also, in dem bis in den Staatsapparat hinein Machtbeziehungen, Konflikte und Widersprüche verhandelt und ausgetragen werden.“⁹⁴

⁹² Brunnengräber, Stock, Wahl: Offensive des Lächelns NGOs als Hoffnungsträger neuer Weltpolitik, in www.oeku-buero.de

⁹³ Braunmühl v./Winterfeld v.: Global Governance - Welche Globalisierung ist zukunftsfähig, Wuppertal Papers 2003, S.23

⁹⁴ Ebd., S.23

Ihrer Meinung nach wird im Global Governance Konzept aber die undifferenzierte Menge aus nicht- staatlichen Akteuren, Wirtschafts- und Gesellschaftswelt summerisch zur Repräsentation von Zivilgesellschaft erklärt und „mit Eigenschaften wie autonom, emanzipatorisch, integrativ, verständigungsorientiert belobigt und zum Träger demokratischer Stimme und Kontrolle im globalen Raum verklärt.“⁹⁵

In Anlehnung an Huffschmid und Brunnengräber erklären die Autorinnen, dass das, was in der Global Governance als globale Zivilgesellschaft bezeichnet wird, eher neokorporative, transnational institutionalisierte Strukturen ohne demokratische Legitimation und ausreichende Öffentlichkeit und Transparenz sind.

Der Frage der Legitimation und Kategorisierung geht auch Kuhn in seiner Analyse nach. Für ihn subsumiert der Begriff Zivilgesellschaft eine Vielzahl von Akteuren, Akteurstypen und Aktivitäten die einen unterschiedlichen Formalisierungsgrad aufweisen, was dazu führt, dass es äußerst schwierig ist, hier Kategorisierungen vorzunehmen.⁹⁶

Dies trifft seiner Meinung nach auch auf die in der Entwicklungspolitik besondere bereichsadäquate Unterscheidung zwischen Nichtregierungsorganisationen die als Themenanwälte und solchen die als Dienstleister fungieren zu. Da dies auch auf die im Kapitel 6. ff darzustellenden Organisationen zutrifft, soll hier auf diese von Kuhn dargestellte Unterscheidung eingegangen werden.⁹⁷

NGOs sind Teil der Zivilgesellschaft, wobei sie für die Entstehung einer Zivilgesellschaft nicht zwingend notwendig sind, aber in der entwicklungspolitischen Praxis eine bedeutende Rolle als Themenanwälte und Dienstleister spielen. Dabei wird die Abgrenzung nicht immer deutlich, da sie mit der Durchführung von Projekten zu verschiedenen Themen auch Dienstleister sein können.

Als Themenanwälte betreiben NGOs vor allem Lobbyarbeit und agenda setting. Ziel ist hierbei die Beeinflussung der gesellschaftlichen sowie der politischen Meinungsbildung. Kuhn definiert Themenanwälte als: „Individuen und Organisationen, die durch Meinungskundgebung und Aktionen zu bestimmten Themen z.B. im Bereich der Menschenrechte und des Umweltschutzes, auf sich

⁹⁵ Ebd. S.19

⁹⁶ Kuhn B.: Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat , Leiden, 2004, S.86

⁹⁷ Die im nachfolgenden dargestellten Unterscheidungen entstammen allesamt dem Kapitel 4.3. Akteurstypen in Kuhn B: ebd S.86

aufmerksam machen und gesellschaftliche Veränderungen anstreben.“⁹⁸ Sie sollten nicht staatlich mandatiert sein und keine kommerziellen Interessen im Vordergrund stehen haben.

Ansätze hierzu findet man in den entwicklungspolitischen Kampagnen die zum Ziel haben, Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen. So geht Eberlei in Anlehnung an Metzinger von folgender Definition aus: „eine Kampagne stellt einen Veränderungsprozess dar, bei dem es darum geht, ohne formelle Macht, durch eine geschickte Kommunikationsstrategie und gezielte Interventionen in Auseinandersetzung mit den spezifischen Interessen Anderer ein gewünschtes Ziel zu erreichen.“⁹⁹ Dabei geht es um eine direkte und konkrete Einwirkung auf politische Entscheidungsprozesse, die ein notwendiges Machtpotential impliziert welches den zivilgesellschaftlichen Akteuren erlaubt ihre Interessen in legitimer Weise auch gegen die Interessen und Machtpotentiale anderer Akteure durchzusetzen.¹⁰⁰ Weitere Stichworte hierzu sind:¹⁰¹

Lobbying: Durchsetzung bestimmter eigen- oder gemeinnütziger Ziele

Monitoring: Beobachtung und Kontrolle der Umsetzung vereinbarter Normen

Awareness raising / advocacy: Anwaltschaft spezifischer, wertorientierter Fragestellungen

Public Education: Information der breiten Öffentlichkeit

Organisationen wie die in Kapitel 6. ff darzustellende NGO FIAN¹⁰² verstehen sich dabei als Lobbyinstitutionen die Menschenrechte einfordern.¹⁰³

Als Dienstleister bieten Nichtregierungsorganisationen bestimmte, mit ihrem spezifischen Themenfeld verbundene Leistungen oft in Form von Projekten an, und übernehmen gesellschaftlich relevante Aufgaben für eine bestimmte Zielgruppe. So finanzieren 62% der deutschen NGOs Projekte im Bildungssektor der Entwicklungsländer, 55% Projekte im Gesundheitsbereich.¹⁰⁴ Neben den zahlreichen Klein- und Kleinstprojekten gelingt es vor allem den großen NGOs im Rahmen der

⁹⁸ Ebd, S.375

⁹⁹ Eberlei W.: Entwicklungspolitik fair-ändern in: Brunnengräber, Klein, Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung, bpb Schriftenreihe Band 400, S.386

¹⁰⁰ Ebd: S.386

¹⁰¹ Deibel, Sticht: Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung in Brunnengräber, Klein, Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung, bpb Schriftenreihe Band 400, S.132

¹⁰² S. hierzu ausführliche Beschreibung der NGO in Kapitel 6. vor allem den Kapiteln 6.2.2. und 6.2.3.

¹⁰³ S. hierzu auch Eberlei W.: Entwicklungspolitik fair-ändern in: Brunnengräber, Klein, Walk (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung, bpb Schriftenreihe Band 400, S.386

¹⁰⁴ Ebd.: S.389

Projektarbeit vernetzte Programme zu initiieren. So z.B. auch der in dieser Arbeit darzustellenden Organisation ‚Deutsche Stiftung Weltbevölkerung‘.

Hierbei konkurrierten sie im entwicklungspolitischen Bereich vor allem in der Vergangenheit oft mit kirchlichen Organisationen (Misereor, Brot für die Welt), zunehmend gehören jedoch wie im Kapitel 6.3.2. gezeigt wird auch privatwirtschaftliche und wirtschaftsorientierte Organisationen zu den wichtigsten Konkurrenten der NGOs.¹⁰⁵

Dies führt wie oben erwähnt nicht nur zu einem unterschiedlichen, sondern zu einem hohen Formalisierungsgrad bei den NGOs, die sehr professionell arbeiten müssen um mit diesen Anbietern auch bei den Geberorganisationen bestehen zu können. Der auch für die gesamtgesellschaftliche Legitimation so wichtige Anteil an ehrenamtlicher Tätigkeit wird somit auf wenige „untergeordnete“ Bereiche oder Repräsentationsfunktionen beschränkt. Für das gesamtgesellschaftliche Umfeld wird der Unterschied zwischen einer wirtschaftlich orientierten gemeinnützigen GmbH (gGmbH)¹⁰⁶ die sich als NGO versteht, und einer wirtschaftlich orientierten GmbH oft nicht mehr deutlich.

Dieser Formalisierungsgrad wird aber durch die im Global Governance Konzept angelegten Elemente der Bausteine 5¹⁰⁷ und 6¹⁰⁸ forciert, ja er bildet geradezu die Voraussetzung für eine effektive Mitarbeit im Konzept der Global Governance.

Die oben angesprochene fehlende, bzw. schwindende demokratische Legitimation von NGOs ist dabei nur ein Problem. Organisationen wie z.B. FIAN die als Themenanwälte fungieren, oder Oxfam als ‚global players‘ die zudem auch als Dienstleister tätig sind, bewegen sich somit ähnlich der wirtschaftlich orientierten NGOs in einem Spannungsfeld von politischer Unabhängigkeit und starker finanzieller Anlehnung an staatliche und multilaterale Geber.

¹⁰⁵ Gemeint sind hiermit vor allem Vereinsgründungen die von Unternehmen oder Wirtschaftsverbänden ausgehen aber auch die sogenannten gGmbHs die wirtschaftlich arbeiten aber sich dennoch gemeinnützlich begründen und einen neuen Wirtschaftszweig bzw. Wirtschaftsform darstellen.

¹⁰⁶ Die Verwendung des „g“ vor der Bezeichnung GmbH weist auf eine gemeinnützige Betätigung der GmbH die ansonsten den Vorschriften der Gesetze der GmbH unterliegt. Entsprechen Satzung und tatsächliche Geschäftsführung den Anforderungen des Gemeinnützigkeitsrechts, wird die gGmbH von bestimmten Steuern ganz oder zum Teil befreit. Die Gewinne können nur begrenzt an die Gesellschafter ausgeschüttet werden. Die Satzung der gGmbH kann so gestaltet werden, dass sich die gGmbH funktional einer Stiftung annähert. So kommt es häufig vor, dass gemeinnützige Stiftungen Gesellschafter von gemeinnützigen GmbHs sind. Eine GmbH dagegen ist eine Kapitalgesellschaft, deren gesetzliche Vertreter die Geschäftsführer sind und die nur mit dem Gesellschaftsvermögen und nicht mit dem Privatvermögen haften. www.wikipedia.de

¹⁰⁷ Global Governance begünstigt die Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren

¹⁰⁸ Global Governance unterstützt die Wächterfunktion der NGO

1.2. Globale Entwicklungsziele im 21. Jahrhundert - Bedeutung für die Entwicklungszusammenarbeit

Bereits Mitte der 90er Jahre wurde die tiefe Orientierungs-, Finanz- und Vertrauenskrise in der Entwicklungspolitik deutlich. So kritisierten nicht nur Politiker wie der entwicklungspolitische Sprecher der CDU/CSU Fraktion Winfried Pringer¹⁰⁹, die Entwicklungshilfe der vergangenen 40 Jahre, sondern auch die Weltbank räumte in ihrem Weltentwicklungsbericht 2003/2004 ein, dass „vielfach Basisdienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Trinkwasser) die Armen nicht erreichen, sondern wohlhabenden Gruppen zugute kommen.“¹¹⁰

Auch die Entwicklungshilfeorganisationen erkannten, dass nach vier Entwicklungsdekaden die extreme Armut in den meisten Least Developed Countries (LDC) nicht zurückgegangen war, und die Zahl der sogenannten Schwellenländer in Afrika, Ostasien und Mittel- und Osteuropa zunahm.

So rechnet die Weltbank im Infrastrukturbereich der Entwicklungsländer bis 2010 mit einem Investitionsbedarf von 1.000 Milliarden US-Dollar.¹¹¹

Dadurch wird auch die Kluft zwischen der Globalisierung der Weltprobleme, und der Fähigkeit der Staatenwelt, sie mit den gebräuchlichen Instrumenten und Verfahren der nationalstaatlichen Macht- und Interessenpolitik zu bewältigen immer tiefer.

Geht man von Zürns Definition des Regierens aus, besteht das zentrale Problem für die Länder des Südens darin, „Formen der politischen Regelung zu finden, die den globalen Zusammenhängen gerecht werden. Daraus folgt die Notwendigkeit für ein Projekt globalen Weltregierens, das mit Hilfe von internationalen und transnationalen Institutionen politische Regelungen ermöglicht, die die politische Handlungsfähigkeit zurückbringen, und gleichzeitig demokratisch legitimiert sind.“¹¹²

¹⁰⁹ Pringer war jahrelang entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion

¹¹⁰ Winfried Pringer sprach von einem Versagen der Entwicklungspolitik der letzten Jahre. „Enorme finanzielle Mittel sind in die falschen Hände gelangt, haben korrupte Staatsbürokratien geschaffen und Entwicklungsrüinen hinterlassen.“ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.14

¹¹¹ Auswärtiges Amt: Forum Global Fragen: Neue Globale Partnerschaften Berlin, Juni 2001, S.49

¹¹² s.ebd. S.28

Es stellt sich somit die Frage, was dies für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet oder „welchen Beitrag sie zur Herausbildung der Global Governance-Architektur leisten will und kann,“¹¹³ da die Herausforderungen vor die sich die Welt zu Beginn des 21. Jahrhunderts gestellt sieht vielschichtig sind und die Auswirkungen der Globalisierung auf die Entwicklungszusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen stattfinden.

Die Notwendigkeit, sich den veränderten Bedingungen einer globalisierenden Wirtschaft zu öffnen wird also gerade für Entwicklungsländer immer größer. Für Dirk Messner heißt Globalisierung aus der Perspektive von Entwicklungsländern vor allem, „dass es keine tragfähige Alternative zur Integration in die Weltwirtschaft gibt. Länder die keine nationalen Wettbewerbsvorteile entwickeln, werden zu Sozialfällen in der Weltwirtschaft und -gesellschaft.“¹¹⁴

So zählten zunächst vor allem jene Schwellenländer, die ihre Volkswirtschaften öffneten und Investitionen ermöglichten zu den Gewinnern der Globalisierung. Der Staat als Garant für die Balance von wirtschaftlicher Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit hat in diesem Zusammenhang die Aufgabe, einen ordnungspolitischen Referenzrahmen zu schaffen.¹¹⁵ Diese geschieht auf Grund seiner nationalen Souveränität aber auch auf der Basis der in der Global Governance Architektur geforderten Vernetzung und Regionalisierung.¹¹⁶ Die Gründung zahlreicher Regionalverbände wie z.B. ASEAN¹¹⁷, SADC¹¹⁸, AU¹¹⁹, NAFTA¹²⁰ und MERCOSUR¹²¹ sind erste Schritte in diese Richtung.

¹¹³ Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft- Herausforderungen und Antworten Kapitel 10. zitiert nach: King/Schneider 1992:123 ebd.

¹¹⁴ Messner Dirk: Globalisierung gestalten: Neue Anforderungen an die Entwicklungs- und Außenpolitik in: Heinrich Böll: Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik, Erstes Entwicklungspolitisches Forum Berlin, Mai 2000

¹¹⁵ s. Zürn, Michael auch Kap. 1.1

¹¹⁶ s. hierzu auch Baustein 4 der GG Architektur

¹¹⁷ Die ASEAN (Association of South-East Asian Nation) ist ein Integrationsverbund von zehn südostasiatischen Staaten mit dem Ziel der Verdichtung der wirtschaftlichen Integration und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit.

¹¹⁸ Der SADC (Southern African Development Community) gehören unter der Führungsmacht von Südafrika 12 Staaten im Südlichen Afrika an.

¹¹⁹ Die AU (African Union) wurde im Juli 2002 als Nachfolgeorganisation der OAU gegründet und orientiert sich an den Integrationszielen der EU

¹²⁰ Bei der NAFTA (North American Free Trade Agreement) handelt es sich um eine Freihandelszone zwischen USA, Kanada und Mexiko

¹²¹ Dem MERCOSUR (Mercado Común del Sur) gehören die Länder Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay an.

Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik¹²² hat hier unterstützend zu wirken und zu fördern - jedoch nicht als eine Hilfe von außen. Vielmehr sollte es Aufgabe der jeweiligen Staaten sein in Eigenanstrengung politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen durchzuführen.¹²³

Hierzu ist eine genaue Analyse der Situation in den einzelnen Ländern notwendig welche Reformen auf wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene erforderlich sind. „Wir brauchen sowohl eine ‚differenzierende Entwicklungstheorie‘ als auch eine Differenzierung der Strategien und Instrumente, weil die eine Region noch braucht, was die andere schon hat.“¹²⁴

Für die Entwicklungspolitik bedeutet dies nicht so sehr eine Zunahme an Entwicklungshilfegeldern sondern vielmehr eine stärkere Vernetzung ihrer Arbeit sowohl auf nationaler als auch auf regionaler und internationaler Ebene.

Für Kloke-Lesch ist Entwicklungspolitik die Mitgestaltung der Verhältnisse in anderen Ländern mit zivilen Mitteln. „Entwicklungspolitik definiert auf der Grundlage gesamtstaatlicher Ziele und Interessen die angestrebten Zustände in den Partnerländern, steuert den Einsatz ihrer eigenen Instrumente und wirkt an der Gestaltung anderer Aufgabenfelder und am Einsatz der Instrumente anderer Politikbereiche mit.“¹²⁵

Dieser Wandel hin zu einer Globalen Strukturpolitik steht in der Tradition der Entwicklungspolitischen Diskussion, wie sie seit den 70 Jahren geführt wird. „Ob Modernisierung und sozialer Wandel, ob Autozentrismus und Dissoziation, ob Handel statt Hilfe und Weltmarktorientierung, ob Strukturanpassung und Konsolidierung, ob grundbedürfnisorientierte oder armutsorientierte Förderung, ob Nachhaltigkeit und Schuldeninitiative – die Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit hat in den 50 Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Mittel und Paradigmen gewählt, um die Verelendung in großen Teilen der Erde einzudämmen. Die weltweite Armut ist allerdings nicht geringer geworden.(...) Vier Entwicklungsdekaden haben eine Vielzahl unterschiedlicher Entwicklungstheorien und –strategien hervorgebracht. (...) Selbst wenn die Zahlen und Prognosen über das Ausmaß der weltweiten Armut

¹²² Vgl. hierzu auch Kap. 2.1.2. Globale Entwicklungsziele im 21. Jahrhundert – die Entwicklungspolitik als „globale Strukturpolitik“

¹²³ s. hierzu auch Baustein 7 der GG Architektur

¹²⁴ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S. 574

¹²⁵ Kloke-Lesch A: Die Funktion von Entwicklungspolitik im Rahmen von Global Governance, Vortrag bei der Society for International Development, Bonn, Mai 2000, S.8

keinen Anlass zur Zuversicht geben; ein halbes Jahrhundert Entwicklungspolitik hat dazu beigetragen, dass das Verständnis von Entwicklung differenzierter geworden ist.“¹²⁶

Im Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit stehen daher heute nicht mehr einzelne Länder, Theorien oder Strategien, sondern lokale und globale Handlungsebenen. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit kann Global Governance nur dann funktionieren wenn sich globale, regionale, nationale und lokale Politikgestaltung ergänzen.¹²⁷

Die von Zürn dargestellte Krise des Regierens¹²⁸ trifft also in besonderem Maße auf die Entwicklungsländer zu.

Der in der Global Governance Architektur geforderten Ausdifferenzierung von demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen kommt hier eine besondere Rolle zu. Die im Punkt 6 des Global Governance Konzeptes dargestellte Wächterfunktion der Nichtregierungsorganisationen verlangt eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in den politischen Entscheidungsprozeß. Entwicklungspolitik muss im Rahmen von Länderprogrammen diese Akteure in verstärktem Maße miteinbeziehen und stärken. Auch wenn durch die erweiterten Möglichkeiten des Internets in den letzten Jahren eine bessere Vernetzung der lokal oft isolierten Nichtregierungsorganisationen möglich war, kann Entwicklungszusammenarbeit hier eine weitere Koordination und Monitoringfunktion übernehmen. Gerade grenzüberschreitende und globale Probleme wie Umwelt, oder HIV/ AIDS erfordern auch bei NGOs neue globale Vernetzungsstrukturen.

Auf der Ebene der Nationalstaaten bedeutet dies vor allem für diktatorische und autokratische Regime aber auch einen Verlust an Souveränität im eigenen Land. Eine tragfähige Entwicklungszusammenarbeit muss die landesspezifische Entwicklung in der Zivilgesellschaft sowie die Einhaltung der Menschenrechte und Demokratieförderung stärken.

¹²⁶ Winter, Johannes: Ein halbes Jahrhundert Entwicklungspolitik – Was bedeutet Entwicklung im 21. Jahrhundert? Kapitel 7 in: www.weltpolitik.net (pdf)

¹²⁷ Messner Dirk: Globalisierung gestalten: Neue Anforderungen an die Entwicklungs- und Außenpolitik in: Heinrich Böll Stiftung; Entwicklungspolitik als internationale Strukturpolitik, Erstes entwicklungspolitische Forum Berlin, 2000

¹²⁸ s. Zürn Michael, Kap.1.1.

In seiner Diskussionsgrundlage zu ‚Globalisierung: Bedrohung oder Chance‘ stellte der IMF im April 2000 fest, dass Politiken die darauf abzielen, die Armut zu verringern erneut dringlich geworden sind.¹²⁹ Für die Entwicklungspolitik bedeutete dies eine stärkere Ausrichtung an die Erfordernisse einer Armutsorientierung. Das bedeutet allerdings nicht nur, wie das BMZ in seinen Prioritäten für die Entwicklungszusammenarbeit festlegt, die Akteure in den Entwicklungsländern zu befähigen, am Globalisierungsprozess teilzunehmen und daraus Gewinne zu ziehen,¹³⁰ Orientierungspunkt für eine zukunftsfähige Entwicklungspolitik sind vielmehr auch die Aufgaben die sich aus der Millenniumserklärung ergeben.

¹²⁹ International Monetary Fund: Globalisierung: Bedrohung oder Chance? Diskussionsgrundlage April 2000, in: www.imf.org/external/np/exr/ib/20000/deu/041200g.htm

¹³⁰ s. hierzu BMZ Spezial: Entwicklungspolitik als Baustein globaler Struktur- und Friedenspolitik

1.3. Die Millennium Development Goals, ihre Entwicklungsziele und die Bedeutung für eine zukunftsweisende Entwicklungszusammenarbeit

Bereits in den 70er, 80er und 90er Jahren sind im Rahmen der unterschiedlichen UN Konferenzen zahlreiche Strategien entwickelt wurden, die Lebensumstände speziell in den Entwicklungsländern zu verbessern.¹³¹

Insbesondere die zahlreichen Weltkonferenzen trugen dazu bei, dass die in den 80er Jahren von den NGOs organisierten Kampagnen gegen die Strukturanpassungen und den Washington-Konsensus¹³² weltweit Anerkennung fanden.

Bezugspunkt all dieser Konferenzen war es, die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ins Zentrum zu rücken.

Auch als vom 6.- 8. September 2000 die Staatschefs aus 150 Ländern in New York zusammen kamen war die Förderung der menschlichen Entwicklung der zentrale Punkt der Millenniums -Erklärung der Vereinten Nationen.

„Wir erkennen an, dass wir neben unseren eigenen Verantwortlichkeiten gegenüber unserer jeweiligen Gesellschaft gemeinschaftlich dafür verantwortlich sind, weltweit die Grundsätze der Menschenwürde, der Gleichberechtigung und der Billigkeit zu wahren. Als Führer haben wir daher eine Pflicht gegenüber allen Bürgern der Welt zu erfüllen, namentlich den schwächsten unter ihnen und insbesondere der Kindern der Welt, denen die Zukunft gehört“¹³³

Die Betonung in der Erklärung liegt auf der engen Partnerschaft zwischen den Akteuren, und der Verantwortung, die sowohl die Industriestaaten, als auch die Entwicklungsländer haben.

So sind in sieben Kapiteln die wichtigsten Aufgaben festgelegt. Das erste Kapitel befasst sich dabei mit den Werten und Grundsätzen, während die nächsten den Themen Frieden, Sicherheit, Abrüstung, Entwicklung und Armutsbeseitigung gewidmet sind. Es folgen Kapitel zu den Themenbereichen Umwelt,

¹³¹ Hierzu gehören in den 90 Jahren die zahlreichen Weltkonferenzen wie die Rio-Konferenz 1992 der Kopenhagener Weltsozialgipfel und der Johannesburger Gipfel über Nachhaltige Entwicklung

¹³² Der Washingtoner Konsensus bezeichnet ein Politikprogramm der „strukturellen Anpassung“ in verschuldeten Ländern. Mit diesem Programm wurden den von der Schuldenkrise der 80 Jahre betroffenen Ländern eine strenge Politik der Strukturanpassung auferlegt. Die daraus resultierende staatliche Ausgabensenkung erfolgte jedoch oft zu Lasten der sozial Schwachen und verschärfte das Problem der Armut vgl. Infobox 3.1. in: Greven Th., Scherrer Ch.: Globalisierung gestalten - Weltökonomie und soziale Standards, bpb Schriftenreihe Band 440, Bonn , 2005, S.54

¹³³ Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, Generalversammlungsresolution 55/2 vom 8. September 2000, Kapitel 1 Werte und Grundsätze Absatz 3.

Menschenrechte, Demokratie, Good Governance und der Schutz der Schwächeren. Ein besonderes Kapitel ist den Bedürfnissen Afrikas gewidmet und befasst sich insbesondere mit der Förderung der Demokratie, der Konfliktverhütung und dem Einsatz von Friedenssicherungsmaßnahmen. Des Weiteren sollen Sondermaßnahmen zur Armutsbeseitigung und für eine nachhaltige Entwicklung in Afrika ergriffen werden. Das letzte Kapitel befasst sich mit der Stärkung der Vereinten Nationen und seiner unterschiedlichen Organe.

Ausgehend von den Kapiteln der Millenniumserklärung legte der Generalsekretär einen „Kompass zur Umsetzung der Millennium – Erklärung“¹³⁴ vor. Diese acht Millennium- Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) die vom Abschnitt „Entwicklung und Armutsbeseitigung“ abgeleitet sind, sind wiederum in 18 Zielvorgaben unterteilt, deren Umsetzung durch 45 Indikatoren überprüft werden sollen.¹³⁵

1. die Beseitigung der extremen Armut und des Hungers

- Halbierung der Bevölkerung die mit 1 US\$ täglich überleben
- Halbierung der Bevölkerung die unter Hunger leidet

2. die Erreichung universaler Grundbildung

- Gewährleistung einer Grundausbildung für alle Jungen und Mädchen

3. die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und Gleichberechtigung von Mann und Frau

- Reduzierung der Frauendiskriminierung in Grund- und Weiterbildung bis 2005 in allen Bereichen bis 2015

4. die Reduzierung der Kindersterblichkeit

- Reduzierung der Sterblichkeitsrate bei unter 5-Jährigen um fast 67%

5. die Reduzierung der Sterblichkeitsrate der Mütter

- Reduzierung der Mütter-Sterberate um 75%

6. der Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und andere Epidemien

- Aufhalten und Rückgang der Ausbreitung von HIV/Aids,
- Die Ausbreitung von Malaria u.a. Infektionskrankheiten zum Stillstand bringen

7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit

- Integration der Prinzipien von Stabilitätsentwicklung in Länderpolitik und –Programm; Schadensumkehr wirtschaftlicher Ressourcen

¹³⁴ DGVN; Eine - Welt – Presse. Nr.1 19. Jahrgang 2002, S.2

¹³⁵ www.undp.org/mdg

- Halbierung der Bevölkerung ohne sicheren Zugang zu Trinkwasser
 - signifikante Lebensverbesserung von mindestens 100 Mio. Slumbewohner bis 2020
- 8. Schaffung einer globalen Entwicklungspartnerschaft**
- Weiterentwicklung eines offenen & fairem Handels- und Finanzsystem
 - Förderung guter Regierungsführung, effizienter Entwicklung und Armutsbekämpfung
 - Berücksichtigung der Bedürfnisse der am wenigsten entwickelten Länder
 - Schuldenerleichterungen durch nationale und internationale Maßnahmen
 - In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen erschwingliche unentbehrliche Arzneimittel in den Entwicklungsländern verfügbar zu machen.
 - Sorge tragen, dass die Vorteile der neuen Technologie, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologie, genutzt werden können.

Eingebunden wurden die Ziele in eine globale Partnerschaft für Entwicklung, die helfen soll, die Millenniumsziele bis 2015 umzusetzen und zu erfüllen. Die Betonung der Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer für wirtschaftliche Reformen und Entwicklung stellt hierbei einen Paradigmenwechsel in der Diskussion der internationalen Zusammenarbeit dar, während die Verwirklichung des letzten Ziels in der direkten Verantwortung der Industrieländer liegt. Diese Ziele wurden im März 2002 von der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Monterrey¹³⁶ bestätigt.

Bei den Millennium – Entwicklungszielen handelt es sich um eine globale Richtlinie, welche in die Entwicklungsstrategien der Länder einbezogen werden soll, und die in ihrem Zielkatalog neue Ansätze in der Armutforschung mit aufgreift. So wird Armut nicht mehr nur als Einkommensarmut verstanden, sondern als Mangel an Chancen und Möglichkeiten.¹³⁷

In seiner Stellungnahmen ‚Armut – eine globale Aufgabe‘ stellt das BMZ fest: „In der Entwicklungspolitik ist Armutsbekämpfung eine über wölbende Aufgabe, zu der Maßnahmen aus allen Dimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, ökologische Verträglichkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) sowie

¹³⁶ Die Konferenz Financing for Development (FfD) endete mit der Verabschiedung des Konsenses von Monterrey. Ziel der Konferenz war es die internationalen Entwicklungsziele auf ihre finanzielle Implikation zu überprüfen und Wege zur Mobilisierung der Finanzmittel aufzuzeigen. Radtke D.: Die Konferenz Financing for Development – der Konsens von Monterrey, Zusammenfassung in: Analyse und Stellungnahme Nr.3/2002, DIE, Bonn, 2002

¹³⁷ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.577

Maßnahmen der politischen Dimension zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und friedlicher Konfliktbeilegung beitragen.“¹³⁸

Diese Strategie, die sich an den MDGs orientiert soll dabei auf länderspezifische Besonderheiten eingehen.¹³⁹

Franz Nuscheler fasst in diesem Zusammenhang die Schwachstellen der Millenniums Entwicklungsziele im Wesentlichen in vier Punkten zusammen.¹⁴⁰ So ist für ihn der Verzicht auf deutliche Forderungen nach politischer Strukturreform inkonsequent, da sie eine Analyse der internen Herrschaftsstrukturen und eine Analyse der weltwirtschaftlichen Wirkungsmechanismen vernachlässigen. Auch die unter Punkt 7. der MDGs aufgeführten Unterziele sind seiner Meinung nach besonders im Bereich der „Integration von Nachhaltigkeitsprinzipien“ ziemlich abstrakt, was sich in dem kurzfristigen Zeithorizont 2015 widerspiegelt. Ungelöst ist für ihn auch die Forderung nach einem Global Monitoring, d.h. nach einer unabhängigen Überprüfung der Maßnahmen.

Daraus ergibt sich, dass die MDGs im Wesentlichen zwar versuchen, die Symptome zu bekämpfen, aber die wirklichen Ursachen der Unterentwicklung unangetastet bleiben.

Um der Kritik an der Umsetzung der Millennium Entwicklungszielen zu begegnen wurde 2002 von Kofi Annan ein Gremium, unter Leitung von Professor Jeffrey Sachs, mit dem Ziel ins Leben gerufen, Aufgaben zu ermitteln um die Weltentwicklungsziele zu erreichen. Im Januar 2005 stellten die Vereinten Nationen den Millennium Projekt Report mit dem Titel „In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele“¹⁴¹ vor. Dieser stellt Handlungsanleitungen zur Verwirklichung der Ziele dar. Der Bericht galt als Vorbereitung des Millennium+5 Gipfel der Vereinten Nationen im September 2005.¹⁴² Ziel dieses Reports war es aufzuzeigen, wie die MDGs realisiert werden können und welche konkreten Schritte bzw. finanziellen Ressourcen dafür erforderlich sind.

¹³⁸ BMZ Armutsbekämpfung –eine globale Aufgabe, 2003, S.35

¹³⁹ s. hierzu auch Punkt 1.2.

¹⁴⁰ Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S. 578

¹⁴¹ Im Nachfolgenden auch Sachs-Report genannt vgl. Sachs Jeffrey: In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, New York, 2005

¹⁴² Der Bericht basiert auf den Empfehlungen der 10 Task Forces und umfasst rund 300 Seiten. Ich beziehe mich daher auf die Zusammenfassung der Friedrich Ebert Stiftung da eine genaue Darstellung des Reports mit allen seinen Teilen die Rahmen der Arbeit sprengen würde. Martens Jens, FES: Der Bericht des UN Millenniumsprojekts „Investing in Development“, FES Briefing Paper Februar 2005

Der Bericht des Millenniumsprojekts besteht aus vier Teilen in denen dargestellt wird:

1. warum die MDGs wichtig sind, und aus welchen Gründen sie bisher nicht verwirklicht wurden.
2. Welche Maßnahmen die Entwicklungsländer selber treffen müssen, um die MDGs zu erreichen.
3. Was auf internationaler Ebene getan werden muss, um die MDG zu unterstützen und
4. eine detaillierte Kosten-Nutzen Rechnung in der beschrieben wird, welche zusätzlichen Finanzmittel notwendig sind.

Ausgangspunkt des Sachs Reports war die UN Konferenz über Entwicklungsfragen in Monterrey¹⁴³.

Mit seinen sechs Grundsätzen¹⁴⁴ versuchte der Konsens von Monterrey einen Aktionsrahmen für ein Konzept des Wirtschaftswachstums und die Erreichung der Millenniums – Entwicklungsziele zu bilden. Hauptansatzpunkt ist das Kernproblem der Finanzierung der Entwicklungspolitik. Neben Anstößen für eine Steigerung der Effizienz der ODA, einer gerechteren Lastenverteilung im Rahmen des Management von internationalen Finanzkrisen, der Erarbeitung eines internationalen Insolvenzrechts sowie der Stärkung der Rolle des Privatsektors, müsste sich die öffentliche Entwicklungshilfe verdoppeln um die Millenniums Development Goals zu realisieren.¹⁴⁵ „Wir erkennen an, dass eine beträchtliche Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe und anderer Mittel erforderlich sein wird, wenn die Entwicklungsländer die international vereinbarten Entwicklungsziele, namentlich die in der Millenniums- Erklärung enthalten Ziele, erreichen sollen.“¹⁴⁶

Kofi Annan erklärte daraufhin einige Monate später: „In den verbleibenden 13 Jahren müssen Fortschritte auf einer viel breiteren Front erzielt werden. Andernfalls werden die wohlklingenden Worte der Erklärung nichts weiter als ein bitteres Zeugnis sein,

¹⁴³ Vgl. Anmerkung Erklärung Konsensus von Monterrey

¹⁴⁴ Vgl. Sachs Jeffrey, D.: In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, New York, 2005

¹⁴⁵ Derzeit übertreffen nur die nordischen Staaten und die Niederlande das UN Ziel von 0.7% während Deutschland gerade einmal 0.27% erreicht. Vgl.: auch Radtke D.: Die Konferenz Financing for Development – der Konsens von Monterrey, Zusammenfassung in: Analyse und Stellungnahme Nr.3/2002, DIE, Bonn, 2002

¹⁴⁶ VN-Millenniums-Projekt: In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniumserklärung in: www.un.org/Depts/german/wirtsozentw/sachsreport.pdf

das uns an vernachlässigte Bedürfnisse der Menschen und an unerfüllte Versprechungen erinnert.“¹⁴⁷

Die wesentlichen Kernaussagen des Sachs Reports beziehen sich daher auch auf die Kosten der Millenniumsziele. So hat der Sachs Report anhand von fünf Pilotländern (Bangladesh, Kambodscha, Ghana, Tansania und Uganda) hochgerechnet, dass sich das Volumen bis 2006 auf 135 Mrd. US-Dollar steigern und bis 2015 auf 195 Mrd. US-Dollar verdreifachen muss.¹⁴⁸

Als Ursachen des Scheiterns der bisherigen Bemühungen in der Armutsbekämpfung sieht der Sachs Report vor allem folgende Aspekte.

Regierungsversagen: Fehlende Rechtsstaatlichkeit und eine falsche Wirtschaftspolitik hätten in vielen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt.

Armutsfallen: Eine niedrige Sparquote und der Mangel an Kapital hätten den Aufbau der Infrastruktur und einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung verhindert. Diese seien aber Voraussetzungen für ein sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum, das wiederum neue Ressourcen generierte.

„Inseln der Armut“: In Folge zu geringer Investitionen sind auch in Ländern wie Brasilien, China und Indien Bevölkerungsgruppen von Armut betroffen.

Mangelndes Problembewusstsein: Das bewusste Ignorieren von Problemen führt in einigen Ländern dazu, dass die Entwicklungsziele nicht erreicht werden.

Somit gibt der Sachs Report im Wesentlichen das wieder, was bereits im Human Development Report 2003 und im Weltentwicklungsbericht dargestellt wurden. Mit Beginn des 21. Jahrhunderts waren 54 Länder ärmer als 1990, in 14 Ländern ist die Kindersterblichkeit gestiegen und die Lebenserwartung ist in 34 Ländern gesunken.¹⁴⁹

Zusammenfassend kommt Martens in seinem Bericht über das UN Millenniumsprojekt „Investing in Development“ für die Friedrich Ebert Stiftung zu dem Schluss, dass „die Menschen in den Entwicklungsländern arm sind, weil ihre

¹⁴⁷ Annan, Kofi: UN Dok. A/57/270 31. Juli 2002 in Martens, Jens: Bericht des UN Millenniumsprojektes „Investing in Development“ FES Briefing Paper, Februar 2005

¹⁴⁸ Dies entspricht einer Erhöhung des ODA von gegenwärtig 0,25% auf 0,44 bis 2006 und 0,54% bis 2015

¹⁴⁹ alle Angaben aus Nuscheler, Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.595

Regierungen die falsche Politik betreiben und über zu wenig Finanzmittel verfügen, um den „take off“ hin zu einem dauerhaften Wirtschaftswachstum zu schaffen.“¹⁵⁰

Für ihn beschränkt sich somit auch der Sachs Report auf das oberflächliche lindern der Armutssymptome, wobei die strukturellen Ursachen der Armut und sozialen Ungerechtigkeit zunächst unberücksichtigt bleiben.

In einer von Nuscheler und Roth gemeinsam herausgegebenen kritischen Zusammenfassung der Potentiale und Schwächen der Entwicklungsziele¹⁵¹ beschreiben die verschiedenen Autoren die MDGs als eine Mindestvoraussetzung für menschenwürdiges Leben, die aber keine umfassende Entwicklungsagenda darstellen.¹⁵² Diese Entpolitisierung der Armut wird in dem Buch von Kühlböck auch als „Technisierung der Armut“ kritisiert. „Weil die formulierten Ziele politische Schlüsselprobleme erfolgreicher Armutsbekämpfung nicht anpacken – von Krisenprävention über good governance, das politische Empowerment der Armutgruppen, die Überwindung sozialer Ausgrenzung, breitenwirksame Wirtschaftsförderung, die Verpflichtung von Regierungen zu Eigenverantwortung und Fürsorge für ihre arme Bevölkerung bis hin zu weltwirtschaftlichen Strukturreformen – laufen sie Gefahr, einen von der internationalen Entwicklungspolitik lange beschriebenen Irrweg fortzusetzen oder gar zu verstärken.“¹⁵³

Thomas Fues sieht in den MDGs gar eine „assistenzialistische Grundhaltung“ die nur die karitative Behebung der größten Notlagen anstrebt, aber die menschenrechtlichen Ansprüche auf ein Leben in Würde ignoriert.¹⁵⁴

Für Nuscheler und Senghaas wäre dennoch eine vorschnelle Kapitulation das Schlimmste, was geschehen könnte. So sind ihrer Meinung nach die Möglichkeiten der Armutsbekämpfung noch nicht ausgeschöpft und die Wege dahin bekannt, allerdings könne nur eine Verminderung aber keine Ausrottung der Armut erreicht werden.¹⁵⁵ Wichtig im Sinne des erweiterten Armutsbegriffes ist es ihrer Meinung

¹⁵⁰ Martens, Jens: Der Bericht des UN Millenniumsprojekts „Investing in Development“, FES Briefing Paper Februar 2005, S.5

¹⁵¹ Nuscheler, Roth (Hrsg): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?, EINE WELT-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 19 Bonn, 2006
Abstract: <http://www.sef-bonn.org/de/publikationen/index.php>

¹⁵² Ebd. S. 24

¹⁵³ Ebd. S.39

¹⁵⁴ Fues, Th.: Weltsozialpolitik und Entwicklung in SEF, INEF Global Trends 2007, S.164

¹⁵⁵ Franz: Entwicklungspolitik, bpb Schriftenreihe Band 488, Bonn, 2005, S.598 und 602

nach, die Armen mit Verfügungsrechten auszustatten, und sie somit zu Subjekten der Entwicklung zu machen. Auch Fues sieht einen praktischen Nutzen in den MDGs für die soziale Entwicklung und die internationale Zusammenarbeit. Für ihn besteht der unbestreitbare Wert in dem Referenzrahmen den die MDGs für die Bemühung aller beteiligten Akteure in Nord und Süd darstellen.¹⁵⁶

Am deutlichsten aber werden die Potentiale der Millenniumsziele von den Autoren um Nuscheler und Roth in sechs Punkten dargestellt.¹⁵⁷

1. Obwohl schon alle Ziele und Forderungen sich auch in anderen Dokumenten wiederfinden, hat keine Erklärung den Nachdruck erhalten wie die Millenniums – Erklärung und die MDGs.
2. Sechs der acht MDGs wurden trotz aller berechtigter Kritik mit quantitativen und überprüfbaren Zielen und Zeitvorgaben ausgestattet. Dies erhöht den Druck auf die Entscheidungsträger.
3. Auch wenn keine Einigkeit über Mittel und Wege zur Erreichung der Ziele bestehen, so besteht doch die Einigkeit über einen entwicklungspolitischen Zielkatalog.
4. Zum ersten wurden Entwicklungs- und Industrieländer gemeinsam dazu angehalten nationale Strategien zur Armutsbekämpfung zu entwickeln.
5. Wichtigstes Element sind nicht die MDGs selbst, sondern das Instrument des MDGs 8, nämlich der in den PRSPs verankerten gesellschaftlichen Partizipation.
6. Die Ankündigung und die weltweite Verbreitung der MDGs durch verschiedene Akteure förderten breite öffentliche Kampagnen und gaben der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit neue Impulse.

Greift man die Breite der politikwissenschaftlichen und der gesellschaftlichen Diskussion über die MDGs auf, so ergibt sich ein sehr differenziertes, wenn auch von unterschiedlicher politischer und gesellschaftlicher Willensbildung geprägtes Bild. Ist mit den Millenniumszielen für den Einen das Glas halb voll so definiert es der Andere als halb leer. Auch die hier dargestellten Kritikpunkte weisen dieses Bild auf. So sind sich zwar nicht alle über den Weg einig, Einigkeit besteht bei allen Autoren und

¹⁵⁶ Fues, Th.: Weltsozialpolitik und Entwicklung in: SEF, INEF Global Trends 2007, bpb Schriftenreihe Band 598, S.165

¹⁵⁷ Nuscheler, Roth (Hrsg): Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?, EINE WELT-Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 19 Bonn 2006
Abstract: <http://www.sef-bonn.org/de/publikationen/index.php>

Kommentatoren aber darin, dass die Entwicklungsziele zu wichtig sind, als dass man sie scheitern lassen darf. Wie in den nachfolgenden Kapiteln dargestellt wird, sind sie für viele entwicklungspolitische Strategien der Dreh- und Angelpunkt ja oft die Voraussetzung für die Umsetzung und Legitimation der verschiedenen Konzepte.