

**Politikwissenschaft
in einer entgrenzten Welt**

Renate Mayntz

00/3

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstrasse 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221 / 2767 -0
Fax 0221 / 2767 -555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Home Page [http: // www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de)

MPIfG Discussion Paper 00 / 3
ISSN 0944-2073
Oktober 2000

Abstract

Over the past 50 years there have been important shifts in the perspective of political science, in the field of International Relations as well as in the analysis of the policy process with its two major foci, democratic legitimation and policy effectiveness. In this paper it is first argued that, partly as a consequence of the more recent topical shifts to the cooperative state, self-regulation, and political multi-level systems, the questions and concepts that have been used in the analysis of the nation state and of European integration can be, and in fact have been, successfully extended to the analysis of globalization phenomena, particularly global governance. In a second step the shortcomings of this extension of familiar concepts and approaches to transnational („global“) processes and structures are pointed out. In part these shortcomings can be off-set by adapting the analytical perspective to the peculiar nature of global dynamics, but there are also disciplinary barriers that political science can hardly overcome.

Zusammenfassung

Während der letzten 50 Jahre hat es innerhalb des Rahmens der klassischen politikwissenschaftlichen Erkenntnisinteressen verschiedene Themenkonjunkturen gegeben, sowohl im Bereich der Internationalen Beziehungen wie in der Demokratietheorie und der Steuerungstheorie. In diesem Papier wird zunächst gezeigt, daß nicht zuletzt aufgrund der jüngsten thematischen Erweiterungen zum kooperativen Staat, gesellschaftlicher Selbstregelung und politischen Mehrebenensystemen die zentralen Fragestellungen und analytischen Kategorien der Politikwissenschaft sich recht gut auf den transnationalen („globalen“) Bereich übertragen bzw. ausdehnen lassen. In einem zweiten Schritt wird argumentiert, daß die derart anschlussfähigen Ansätze den Besonderheiten der Vorgänge im transnationalen Bereich in verschiedener Hinsicht nicht gerecht werden. Diese Mängel stellen zum Teil Herausforderungen dar, die sich durch Veränderungen in der jetzt vorherrschenden analytischen Perspektive auf „global governance“ bewältigen ließen; teilweise stößt die Politikwissenschaft hier aber an disziplinäre Grenzen, die schwer überwindbar sind.

Mayntz: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt 3

Inhalt

1 Zum Erkenntnisinteresse der Politikwissenschaft 5

2 Zur Übertragbarkeit erprobter Ansätze auf den transnationalen Raum 8

3 Die Selektivität der Perspektive:
Vermeidbare Lücken und kognitive Grenzen 15

Literatur 23

1 Zum Erkenntnisinteresse der Politikwissenschaft

Die Identität der deutschen Politikwissenschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde durch ihren Gegenstand und die von ihm nahegelegten Fragen bestimmt. Dieser Gegenstand war zunächst der Nationalstaat, so wie er sich historisch im euro-atlantischen Raum herausgebildet hat. Im Bereich der Außenpolitik und in Fragen internationaler Beziehungen wurde der Nationalstaat als Akteur betrachtet; dominanter Bezugspunkt der Analyse war Sicherheit im weitesten Sinne. Zugleich bildete der Nationalstaat den institutionellen Rahmen für den Prozeß der politischen Willensbildung, die Entwicklung politischer Programme („policies“) und den Programmvollzug. Hier galten die zentralen Fragen der demokratischen Legitimität und der Effektivität der auf die nationalstaatlich verfaßte Gesellschaft gerichteten Politik. Diese Erkenntnisinteressen sind erkennbar durch den zeitgeschichtlichen Kontext geprägt, und sie hatten und haben eindeutig normative Implikationen, da die analytischen Bezugspunkte nationale Sicherheit, Legitimität und Effektivität selber positive Werte sind.

Innerhalb dieses grob umrissenen thematischen Rahmens hat es in den letzten 50 Jahren mehrfach wechselnde Themenkonjunkturen gegeben.¹ Von den sechziger Jahren ab widmeten sich z.B. viele Arbeiten den neuen sozialen Bewegungen und zugleich, in Reaktion auf das damit festgestellte Protestpotential, neuen Formen der Bürgerbeteiligung. Im Bereich politischer Entscheidungsfindung und Programmentwicklung folgten auf die Konjunktur präskriptiver Planungstheorien empirische Untersuchungen, in denen nach dem Einfluß verschiedener politischer Institutionen und Organisationsformen auf die Qualität politischer Entscheidungen gefragt wurde. In den siebziger Jahren folgte, zum Teil als Reaktion auf den mangelnden Erfolg mancher hoffnungsvoll begonnenen Reformpolitik, die Konjunktur des Implementationsthemas. Auch die angesichts evidenter Mängel hierarchischer Steuerung wachsende oder zunehmend wahrgenommene Bedeutung von Verhandlungen mit organisierten gesellschaftlichen Interessen schlug sich in der politikwissenschaftlichen Themenwahl der siebziger Jahre nieder. Es kam die Stunde des Neokorporatismus und der Policy-Netzwerke. Diese Ansätze verdichteten sich zum Konzept des kooperativen Staats. Dann begann die Konjunktur des Themas der regulierten Selbstregulierung (v. Beyme 1995). Von den achtziger Jahren ab rückte gleichzeitig die schrittweise vorankommende europäische Integration ins Zentrum des wissenschaftlichen Interesses, wurden Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene und ihr Einfluß auf die nationale

Der Vortrag wurde gehalten im Rahmen der Eröffnungsveranstaltung des 21. wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Halle am 1. Oktober 2000.

1 Für den Bereich der politischen Steuerung vgl. Mayntz (1996).

Politik zum viel diskutierten Thema. Die jüngste Themenkonjunktur, in deren Aufschwungphase wir uns zur Zeit befinden, und die auch dieser Kongreß manifestiert, wurde durch die Globalisierungsprozesse vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Kommunikation, die durch das Ende des kalten Krieges sich sowohl faktisch ausdehnten als auch stärkere Beachtung fanden, ausgelöst.

Die Beobachtung derartiger Themenkonjunkturen wirft die Frage auf, ob auch für die deutsche Politikwissenschaft die von zwei Amerikanern thesenhaft zuge-spitzte Diagnose gilt, daß die Theorieentwicklung in unserer Disziplin nichts anderes als eine Serie zeitlich etwas verzögerter Reflexe auf reale Veränderungen in dem betrachteten Wirklichkeitsbereich ist, weshalb die Politikwissenschaft auch keinen kumulativen Erkenntnisgewinn aufweisen kann, sondern sich darin erschöpft, immer wieder neue analytische Ansätze und theoretische Modelle zu entwickeln, um die neu auftauchenden Probleme bearbeiten zu können (Dryzek / Leonard 1988). Zumindest die älteren Themenkonjunkturen der deutschen Politikwissenschaft rechtfertigen m.E. diese Diagnose nicht. Die verschiedenen Themenschwerpunkte im Bereich politische Willensbildung haben alle einen gemeinsamen Bezugspunkt in der Legitimitätsproblematik, gleichgültig ob Veränderungen im Parteiensystem, das Wahlverhalten der Bevölkerung, die Rolle von Interessenverbänden oder soziale Bewegungen untersucht werden. Dasselbe läßt sich für die in mehreren Schritten vollzogene Erweiterung der Steuerungstheorie vom hierarchischen Paradigma hin zum kooperativen Staat sagen: letztlich ging es immer um die Möglichkeit effektiver Lösung gesellschaftlicher Probleme. Selbst die vom Entstehen der Europäischen Union aufgeworfenen Fragen lassen sich noch sehr gut mit dem bisherigen analytischen Instrumentarium bearbeiten. Der Charakter des neuen Gebildes EU paßt zwar nicht in die geläufige Staatstypologie, aber auch in der EU finden politische Entscheidungsprozesse statt und die Umsetzung ihrer Programme wirft Implementationsprobleme auf. Im Zentrum des Interesses standen und stehen wiederum die Fragen nach der – übereinstimmend als defizitär angesehenen – demokratischen Legitimität und nach der Effektivität von Politik (Scharpf 1998)² – sowohl auf der Ebene der EU wie auf der Ebene der davon betroffenen und in ihren Kompetenzen geschmälernten Mitgliedstaaten.

Aber lassen sich die zentralen Fragestellungen und das erprobte analytische Instrumentarium der Politikwissenschaft auch noch auf das Phänomen der Transnationalisierung jenseits der EU, die sogenannte Globalisierung anwenden? Es wird gelegentlich darüber gestritten, ob die Europäisierung nur einen Punkt auf dem Kontinuum der Globalisierung darstellt oder etwas qualitativ davon Verschiedenes ist. Ich sehe hier, jedenfalls im Augenblick, einen deutlichen qualitati-

2 Diese Themen dominieren auch in den Beiträgen in dem faktisch überwiegend auf die EU bezogenen PVS-Sonderheft 29 / 1998, Regieren in entgrenzten Räumen.

ven Unterschied. Was die EU angeht, kann man immer noch im herkömmlichen Sinne des Worts von Regieren sprechen: es gibt (in den sie konstituierenden Verträgen etc.) eine Art europäische Verfassung, es gibt zentrale Entscheidungsinstanzen, die EU verfügt über Sanktionen, und sie hat zu jedem Zeitpunkt eine klar definierte räumliche Grenze³, bis zu der ihre – sachlich begrenzte – politische Zuständigkeit, ihre Bindungsfähigkeit reicht. Dies alles fehlt bei der sogenannten Globalisierung: Hier geht es wirklich um „governance *without* government“ (Rosenau/Czempiel 1992), um „Regieren in *entgrenzten* Räumen“ (Kohler-Koch 1998b). Ich werde deshalb im Folgenden die Ebene der Europäischen Union aus meinen Überlegungen ausklammern und mich mit dem Bereich jenseits, außerhalb bzw. oberhalb der europäischen Institutionen befassen. Für diesen Bereich fehlt trotz einschlägiger Bemühungen (vgl. schon Huntington 1973) eine generell akzeptierte Bezeichnung, die nicht zu Mißverständnissen Anlaß gäbe. „Global“ ist zwar begrifflich umfassend, verschleiert aber die großen Unterschiede in der geographischen Reichweite der die nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften transzendierenden Prozesse und Strukturen. „International“ wird leicht mit zwischenstaatlich gleichgesetzt, während „transnational“ zumindest nach Risse-Kappen (1995) umgekehrt intergouvernementale Beziehungen ausschließt, was beide Begriffe für meinen Zweck zu eng sein läßt. Um diesen Schwierigkeiten zu entkommen, werde ich den Begriff „transnational“ im Folgenden nicht nur für Institutionen und Strukturen zivilgesellschaftlicher Natur benutzen, an denen staatliche Repräsentanten allenfalls *beteiligt* sein können, sondern auch für die von Staaten geschaffenen und getragenen Institutionen, das heißt internationale Institutionen im engeren Sinne.

In der sozialwissenschaftlichen Schwesterdisziplin der Politologie, der Soziologie, ist darüber gestritten worden, ob ihr nicht durch die Globalisierung ihr Gegenstand abhanden gekommen ist. Peter Imbusch hat in seinen Überlegungen zur „Krise der Soziologie“ auf dem 29. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (1998: 664) diesen „Anwurf“ als absurd zurückgewiesen. In der Tat besteht keine zwingende Notwendigkeit, Gesellschaft mit nationalstaatlich verfaßter Gesellschaft gleichzusetzen, auch wenn das faktisch in der Soziologie über Jahrzehnte ganz überwiegend so geschehen ist. Der Verdacht, daß einer sozialwissenschaftlichen Disziplin durch die reale Entwicklung ihr Gegenstand abhanden kommt, ist vielleicht weniger absurd im Hinblick auf die Politikwissenschaft, die nicht nur innerhalb von nationalstaatlich verfaßten Gesellschaften entstanden ist, sondern sich auch speziell mit ihren politischen Institutionen und den in ihnen ablaufenden politischen Prozessen befaßt hat. Nun verschwinden Nationalstaaten natürlich nicht; ihre Zahl hat im Gegenteil mit dem Zerfall der Kolonialreiche und später des sowjetischen Imperiums stark zugenommen. Aber auch die

3 Das gilt auch, wenn die Zugehörigkeit zur EU keine dichotome Variable ist, sondern Zwischenstufen der Zugehörigkeit aufweist.

Vielfalt, Zahl und Bedeutung der nationale Grenzen transzendierenden Prozesse und Strukturen hat in jüngster Zeit zugenommen, und man braucht kein „Hyperglobalist“ (Buzan 1993) zu sein, um hierin einen wichtigen weltweiten Wandlungsprozeß zu sehen.⁴ Kann man sagen, daß das bislang entwickelte kognitive Instrumentarium der Politikwissenschaft sich erfolgversprechend auf die damit entstehenden theoretischen und praktischen Probleme anwenden läßt, oder enden hier ihre analytischen Möglichkeiten? Dies ist die Frage, mit der ich mich im Folgenden beschäftigen will. Ich werde zunächst einen kurzen Überblick über die an bisherige politikwissenschaftliche Fragestellungen anschließenden Ansätze zur Erforschung transnationaler Phänomene geben. In einem zweiten Teil werde ich fragen, ob und wieweit diese Ansätze den von der Transnationalisierung aufgeworfenen theoretischen Problemen gerecht werden.

2 Zur Übertragbarkeit erprobter Ansätze auf den transnationalen Raum

Ein Blick in die ständig anschwellende Literatur, die unter den Etiketten global⁵ und transnational läuft, zeigt ein Fortwirken der traditionellen Erkenntnisinteressen der Politikwissenschaft. Nach Markus Jachtenfuchs konzentriert sich die deutsche Politikwissenschaft „sehr weitgehend auf die Frage nach der Möglichkeit demokratischer und effektiver Politik unter den Bedingungen von ökonomischer Entgrenzung“ (Jachtenfuchs 1998: 242). Dabei liegt es in der Konsequenz des Interesses für die politische Steuerungsfähigkeit im Nationalstaat, wenn in Fortführung der Frage, wie sich die europäische Integration auf diese Steuerungsfähigkeit auswirkt, nun untersucht wird, welche Folgen die globale Entgrenzung des Marktgeschehens und nicht zuletzt der Finanzmärkte (dies alles unterstützt durch die moderne Informations- und Kommunikationstechnik) für die Handlungsfähigkeit des Nationalstaats nach innen hat. Dieses Thema steht im Mittelpunkt von Frau Landfrieds Vortrag. Besonderes Interesse gilt in der politikwissenschaftlichen Diskussion dem Einfluß ökonomischer Globalisierung auf den modernen Wohlfahrtsstaat, auf die eingeschränkten sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten hochentwickelter kapitalistischer Nationalstaaten (vgl. Scharpf 2000). Hier gibt es auch eine unmittelbare Verbindung zwischen den Themen Steuerungseffektivität und Legitimität, schränken doch die globalisierungsbe-

4 Zur Debatte um Ausmaß und Bedeutung von „Globalisierung“ vgl. Held et al. (1999, Introduction).

5 Vgl. etwa den Literaturbericht „Global Governance“, INEF Report Heft 32 / 1998 des Instituts für Frieden und Entwicklung der Universität GH Duisburg.

dingten Restriktionen für sozialpolitische Entscheidungen zugleich den Spielraum für demokratische Selbstbestimmung im Nationalstaat ein.

Aber wie steht es mit dem transnationalen Bereich selber? Auch hier spielt das Demokratiethema eine wichtige Rolle (vgl. etwa Held 1995; Schmidt/Take 1997; Streeck 1998; Reinike/Witte 2000; Wolf 2000). Da es oberhalb von Nationalstaat und EU weder eine repräsentative noch eine direkte Demokratie, weder eine allgemeine Willensbildung über die Auswahl politischer Repräsentanten noch über einzelne Sachfragen gibt, wird in der Globalisierungsliteratur vor allem über das *Demokratiedefizit* gesprochen. Ähnlich wie schon bei der Untersuchung von Formen sektoraler Selbstregelung im Nationalstaat (vgl. zum Beispiel Voelzkow 1996) und dann erst recht mit Bezug auf politische Entscheidungsprozesse in der EU (Héritier 1999) geht es – nach dem Beklagen des Demokratiedefizits – auch in der Globalisierungsliteratur vor allem um Möglichkeiten der Ersatzlegitimation. Wenn überhaupt, dann findet man solche Möglichkeiten – wiederum ähnlich wie bei der entsprechenden auf die EU bezogenen Diskussion – entweder in Chancen der Beteiligung an funktionell oder sektoral spezialisierten Entscheidungsprozessen, oder man sieht sie durch die Qualität der im Kreis nicht gewählter Akteure gefundenen Problemlösungen erzeugt. Auch das kontrapunktisch zur Problematik demokratischer Legitimierung gehörende Thema der neuen sozialen Bewegungen wird im transnationalen Bereich behandelt, wo immer diese Bewegungen sich entsprechend „entgrenzt“ haben (vgl. zum Beispiel Boli/Thomas 1999; Bornschier 1999) – wobei es eine interessante Frage ist, ob ihre Funktion sich durch die Kontextveränderung ebenfalls verändert.

Läßt sich das Thema demokratische Legitimierung im transnationalen Kontext weitgehend nur *ex negativo* behandeln, dann scheinen im Gegensatz dazu die auf den Nationalstaat als Akteur bezogenen Fragestellungen zum guten Teil auf transnationale Strukturen und Prozesse übertragbar. In den Spezialgebieten Außenpolitik und Internationale Beziehungen werden nach wie vor die aktuellen zwischenstaatlichen Beziehungen untersucht. Zugleich aber wurde von den klassischen Fragestellungen der International Relations eine Brücke zur Untersuchung internationaler Institutionen und internationaler Regime geschlagen (Hewson/Sinclair 1999) und sogar die Frage aufgeworfen, wieweit und unter welchen Umständen es ein aus Staaten als Einheiten gebildetes internationales *System* gibt (Buzan 1993). Unter dem Begriff „global governance“ wurden im Anschluß an den Bericht der Commission on Global Governance zunächst institutionelle Innovationen in Richtung einer „Weltregierung“ verstanden. Bei den Vereinten Nationen finden sich schon heute gewisse Ansätze des Regierens im klassischen Sinne: internationale Normen werden gesetzt⁶, Sanktionen werden gegen einzelne Staa-

6 Zur Normierungstätigkeit der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen vgl. zum Beispiel Wins (2000).

ten verhängt, und gelegentlich gibt es sogenannte friedenssichernde UN-Interventionen mit Hilfe einer internationalen Truppe. Auch die OSZE, die sowohl Merkmale einer internationalen Organisation wie solche eines internationalen Regimes besitzt, versucht sich gelegentlich als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten (Dehdashti 2000). Institutionen wie UN und OSZE scheinen allerdings insbesondere in der Erfüllung ihrer konfliktregelnden Funktionen nicht besonders wirkungsvoll zu sein. Vielleicht ist das ein Grund dafür, daß die UN und ihre Untergliederungen es, soweit ich sehe, nicht geschafft haben, zu einem politikwissenschaftlichen Schwerpunktthema zu werden.

Größere Aufmerksamkeit wird internationalen Organisationen geschenkt, die wie die Welthandelsorganisation WTO und die International Telecommunications Union ITU der Koordination und Lösung von Interessenkonflikten in genau umrissenen Bereichen von Ökonomie und Kommunikationstechnik dienen (zum Beispiel Taylor 1988; Schmidt/Werle 1998; Neyer 1999; Zürn/Wolf 2000; Schaden et al. 2000). Am größten scheint das politikwissenschaftliche Interesse jedoch für internationale Regime wie zum Beispiel die verschiedenen Konventionen und Protokolle zum Schutz der Ozonschicht (Grundmann 1999) oder das Fish Stocks Agreement (Ziemer 2000) zu sein. Hier handelt es sich lediglich um vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen Staaten, denen (im Gegensatz zu den UN und ansatzweise auch der WTO) formale Sanktionsmöglichkeiten typischerweise fehlen; das unterscheidet sie aber nicht von Pakten und Vereinbarungen, wie sie auch früher zwischen Staaten geschlossen wurden. Allerdings stehen bei den neuen internationalen Regimen nicht mehr Fragen der Sicherheit im Vordergrund; von zumindest gleicher Bedeutung ist die kollektive Lösung grenzüberschreitender sektoraler Probleme im Interesse gemeinsamer Werte bzw. (auch ökonomischer!) Ziele. Damit verwischt sich die schon in der EU durchlässig gewordene Grenze zwischen klassischer Innen- und Außenpolitik auf der transnationalen Ebene weiter (Messner 2000).

Insgesamt kann man wohl sagen, daß trotz Arbeiten wie denen von Taylor (1988) oder Ruggie (1998) die schrittweise Entwicklung internationaler politischer Institutionen die politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit weniger auf sich zieht als die Existenz von internationalen Regimen und von horizontalen Strukturen, die nicht von Nationalstaaten getragen werden.⁷ Ob diese Schwerpunktsetzung reale Bedeutungsunterschiede abbildet oder ob sie vielmehr durch die Übertragung des zunächst im Bereich des Nationalstaats entwickelten Interesses an gesellschaftlicher Selbstregelung auf den transnationalen Bereich zustande kommt, ist schwer zu sagen; die verbreitete Verwendung eines nunmehr explizit hori-

7 In dem in Fußnote 3 zitierten Literaturbericht über Global Governance gibt es bezeichnenderweise keinen den UN und ihren Untergliederungen gewidmeten Abschnitt.

zontale Regelungsformen betonenden Begriffs von „global governance“ könnte ein Indikator für ein derart selektives Interesse an den Vorgängen im transnationalen Raum sein. Auf jeden Fall vermittelt die Literatur den Eindruck, daß im transnationalen Raum „governance *without* government“ vorherrscht, wobei sogar der „Schatten“ einer umfassenden Hierarchie fehlt. Über „Regieren“ jenseits des Nationalstaats läßt sich dann nur sprechen, wenn Regieren etwa im Sinne Zürns mit „governance“ gleichgesetzt und „governance“ als Regelung und Selbstregelung verstanden wird, die auch durch nichtstaatliche Akteure geleistet werden kann (Zürn 1998: 12). Damit ändert sich natürlich zwangsläufig auch der Begriff von Politik: in einer entgrenzten Welt ist Politik nicht mehr die spezielle Funktion eines gesellschaftlichen Subsystems; der implizit an Staat und Verfassung gebundene Politikbegriff verliert seine Trennschärfe.

Aber grundsätzlich neu ist „governance without government“ nicht. Auch im kooperativen Staat ist Steuerung, Regelung bzw. kollektive Problemlösung nicht mehr die alleinige Funktion staatlicher Akteure. Durch die Untersuchung verschiedener Erscheinungsformen des kooperativen Staats ist die Politikwissenschaft deshalb auf die Untersuchung von „governance“ in öffentlich/privat gemischten transnationalen Verhandlungssystemen vorbereitet – zumal die öffentlich-privat gemischten Regulierungssysteme auf nationaler Ebene typischerweise ebenfalls funktionell stark spezialisiert, das heißt jeweils auf Probleme eines bestimmten Sektors bezogen sind. Auch die Analyse internationaler Interessenorganisationen und von „public welfare“-Organisationen wie Greenpeace oder Amnesty International kann an die Untersuchung entsprechender Organisationen im Nationalstaat anschließen – selbst wenn es dann vor allem um die im Ebenenvergleich sichtbar werdenden Unterschiede geht. Neu ist bei diesen Formen von „global governance“ zwar der transnationale Raumbezug, aber das entwertet nicht die analytischen Ansätze, solange einzelne Organisationen oder Netzwerke untersucht werden, denn auch hier stehen wie bei Untersuchungen im nationalen Bereich Fragen der Regelungseffektivität im Vordergrund. Transnationale Interessenorganisationen erfüllen dabei Regelungsfunktionen nicht nur im eigenen, sondern teilweise auch im Interesse Dritter und funktionieren damit ähnlich wie die verbandliche Selbstdisziplinierung im nationalen Rahmen. Ein Beispiel sind die Regelungen der *lex mercatoria*, also der von Institutionen wie der International Chamber of Commerce gesetzten Normen, die zwar primär auf Probleme bezogen sind, die bei Markttransaktionen auftreten, und insofern einem partikularistischen ökonomischen Interesse dienen, aber auch Fragen wie den Verbraucherschutz berühren. Hauptträger von besonders generalisierungsfähigen allgemeinen Werten sind allerdings die internationalen „public interest“-Organisationen, die – wie zum Beispiel Transparency International – nicht einmal als Zusammenschlüsse nationaler Organisationen entstehen müssen, sondern von Anfang an transnational konzipiert sein können.

Aber nicht alle aus der Analyse des kooperativen Staats vertrauten Strukturen finden sich in ähnlicher Ausprägung auch im transnationalen Bereich. Das „Portfolio“ transnationaler Institutionen ist in sachlicher wie in struktureller Hinsicht auf charakteristische Weise anders zusammengesetzt als in der EU und im Nationalstaat – was allerdings erst sichtbar wird, wenn man eine Zusammenschau des gesamten Geflechts von Institutionen versucht. Mangels einer zur Delegation fähigen übergeordneten Instanz fehlen im transnationalen Bereich zivilgesellschaftliche Organisationen, die (wie zum Beispiel die Kammern) eine delegierte formelle Selbstregelungskompetenz „im Schatten der Hierarchie“ besitzen. Auch die strukturellen Voraussetzungen für die Bildung eines transnationalen Gegenstücks zu den klassischen neokorporatistischen Entscheidungsstrukturen fehlen, und zwar sowohl auf Seiten der politischen wie der zivilgesellschaftlichen Akteure (Eichener 2000: 278–279). Die Bildung formaler Organisationen gleich welcher territorialen Reichweite ist abhängig von der Existenz eines Gegenspielers oder einer Instanz, die man beeinflussen möchte, weil ihre Intervention zu fürchten oder ihre Unterstützung wünschenswert ist. Transnationale Menschenrechts- und Umweltschutzbewegungen sind denn auch, worauf Volker Bornschiefer (1999) hingewiesen hat, typischerweise erst *nach* der Schaffung von neuen internationalen Organisationen (UN und ihre Untergliederungen) nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Aber wenn es schon in der EU schwer ist, handlungsfähige Verbände aufzubauen (Eichener 2000), obwohl dort vergleichsweise potente institutionelle Adressaten für Einflußversuche vorhanden sind, dann gilt das auf der transnationalen Ebene noch verstärkt. Selbst die Aggregation sektoraler Interessen wird mit wachsender Reichweite, die immer mit wachsender struktureller Diversität einhergeht, schwieriger. Deswegen kann es auch kaum ein transnationales Gegenstück zu den aus Vertretern gegensätzlicher Interessen bestehenden Verhandlungssystemen wie dem deutschen Tarifsystem oder der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen geben.

Stärker verbreitet scheinen angesichts dieser strukturellen Besonderheiten lockere transnationale Policy-Netzwerke. Viele der transnationalen Netzwerke bringen, ähnlich wie ihre nationalen Gegenstücke, Akteure miteinander in Verbindung, die an der Lösung eines eng definierten Problems interessiert sind. Charakteristische Träger einer „global public policy“ sind dabei Reinicke und Witte (1999) zufolge sogenannte trisektorale Netzwerke. Diese trisektoralen Netzwerke schließen Akteure des öffentlichen Sektors, des Unternehmenssektors und sonstige gesellschaftliche/private Akteure ein, und sie kooperieren nur zu einem eng umgrenzten Zweck.⁸ Beispiele für solche Netzwerke sind etwa die *Roll Back Malaria*

8 „These actors who in the global context often remain separate and opposed to each other realize that they depend on each other to reach their respected goals and agree to collaborate in a loose, informal network structure“ (Reinicke/Witte 1999: 13). „The trisectoral networks we witness today emerged in the shadow of traditional multilat-

Initiative, an der internationale Organisationen wie die WHO, die Weltbank, UNICEF, verschiedene Firmen, bilaterale Entwicklungshilfeeinrichtungen und weitere NGOs beteiligt sind, die *Global Water Partnership*⁹, oder das *Global Invasive Species Program*¹⁰, an dem auch eine internationale Forschergruppe mitwirkt.

Obwohl internationalen Regimen und Policy-Netzwerken typischerweise ein Erzwingungsstab zur Konformitätssicherung fehlt, setzen transnationale Gremien Normen mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit. Damit sind auch die im nationalen Kontext bereits erprobten Instrumente der Implementationsforschung anwendbar – in entsprechend modifizierter Form. Das Interesse konzentriert sich weniger als im nationalen Kontext auf das Verhalten von Vollzugsinstanzen, die im herkömmlichen Sinne bei transnationalen Regelungen oft fehlen, als auf die Voraussetzungen für die Konformitätsbereitschaft der Adressaten. Dabei ist es wichtig, zwischen den unmittelbaren Adressaten und der Zielgruppe einer Regelung zu unterscheiden, deren Verhalten beeinflusst werden soll (Börzel 2000).¹¹ Fast überrascht stellen Politikwissenschaftler (und Juristen!) fest, daß die von transnationalen Gremien gesetzten Normen, vor allem wohl wenn Staaten ihre Adressaten sind, tatsächlich befolgt werden. Neyer (1999) zufolge basiert die Folgebereitschaft dabei auf einem Prozeß horizontaler sozialer Kontrolle: der Bindungswirkung durch die Androhung von Exklusion. Exklusion wirkt allerdings nur solange als Drohung, wie die Normbefolgung für die Betroffenen nicht zum reinen Kostenfaktor wird. Nach Zürn und Wolf (2000: 132) ist der „reziproke Zwang“, die horizontalisierte Normdurchsetzung weniger effektiv als eine zentralinstanzliche Durchsetzung, weshalb bei deren Fehlen die ebenfalls Konformität motivierende Legitimierung einer Regel durch ihren normativen Gehalt an Bedeutung gewinnt. Ganz in diesem Sinne argumentiert Ziemer (2000) am Beispiel des Fish Stocks Agreement, daß die Bindungswirkung internationaler Normen darauf beruht, daß sie Ausdruck eines allgemeinen internationalen Interesses sind. Auch ein wirksames „compliance management“, bei dem zum Beispiel

eralism. Each network arose out of a special constellation of interests and actors making use of a „window of opportunity“. There is no masterplan of formal coordination“ (ibid.: 14).

- 9 Diese wurde nach der Rio Konferenz von 1992 gegründet: „It is an informal institution, supported only by a small secretariat. It brings together international organisations, local businesses and NGOs to support countries in the sustainable management of their water resources. The GWP triggered a wide range of regional collaborations between states, international organisations, civil society, and the private sector“ (Reinicke, ibid.).
- 10 Vgl. den Bericht in der FAZ Nr. 177 vom 2.8.2000, S. N 1, „Die Globalisierung von Flora und Fauna“.
- 11 Obwohl es in ihrem Projekt empirisch nur um das Verhalten von Mitgliedsstaaten der EU geht, diskutiert Tanja Börzel (2000) systematisch verschiedene Faktoren, die sich auf die „compliance“ mit internationalen Regulierungen auswirken.

konformitätswillige, aber durch Ressourcenmangel (im weitesten, auch Expertise, aktuelle Informationen und technische Hilfsmittel einschließende Sinne) behinderte Adressaten unterstützt werden, erhöht die Normkonformität (Zürn 1997).

In Grenzen auf den transnationalen Bereich übertragbar ist schließlich ein weiterer, bereits im bundesstaatlichen und europäischen Rahmen erprobter Ansatz, nämlich die Analyse vertikaler Beziehungen in nicht hierarchisch geordneten Mehrebenensystemen. Transnationale Strukturen, ob diese nun durch die Grenzen einer Gruppe von Nationalstaaten umschrieben sind oder nicht, bilden oberhalb der subnationalen, nationalen und gegebenenfalls regionalen Ebenen eine eigene, zusätzliche Ebene. Zwischen diesen verschiedenen Ebenen gibt es vielfältige Beziehungen. Internationale Organisationen im engeren Sinne verklammern die nationale mit der transnationalen Ebene. In manchen internationalen Regimen und transnationalen Netzwerken wirken auch subnationale und sogar lokale Akteure mit. Bei der Implementation von Regelungen, die in transnationalen Strukturen generiert wurden, spielen nationalstaatliche Instanzen oft eine wichtige Rolle, wodurch sogar der außerhalb von Nationalstaaten (und in Grenzen der EU) fehlende „Schatten der Hierarchie“ ersetzt werden kann. In einer Reihe von Fallstudien wurde auch der Einfluß internationaler „public interest organizations“ auf nationale und in internationalen Gremien verhandelte Entscheidungen untersucht¹² – auch wenn man Thomas Risse zustimmen muß, daß „we still have a poor understanding of their impact on state policies and international relations“ (Risse-Kappen 1995: 4).¹³ Ein wichtiger Grund für die sich hier auftuenden Schwierigkeiten mag sein, daß man nicht wie in der EU von einem die transnationale Ebene einschließenden globalen Mehrebenensystem sprechen und die erprobten analytischen Ansätze aus der Europaforschung dementsprechend anwenden könnte. Das globale Ganze, die „Welt“ ist kein System mehr in irgend einem jenseits der Luhmannschen Minimaldefinition von Weltgesellschaft liegenden Sinn. Genau diese Nicht-Systemhaftigkeit ist das Besondere des globalen Ganzen, das, Rosenau paraphrasierend, nur insofern ein Ganzes („organic whole“) bildet, als alle Akteure um die gleichen beschränkten Ressourcen konkurrieren und den gleichen Umweltbedingungen unterliegen (Rosenau 1992: 12, 14). So sind denn auch nur Einzelfragen aus dem vertrauten Kontext des bundesstaatlichen bzw. europäischen Mehrebenensystems übertragbar.

12 John Boli unterscheidet hier (in Boli/Thomas 1999: 267–300) begrifflich zwischen „penetrative“ und „collateral authority“ von INGOs.

13 Grande und Risse (2000: 246–252) fordern daher die verstärkte Entwicklung „synthetischer Ansätze“, die die Fragestellungen und Untersuchungsmethoden der politikwissenschaftlichen Teilgebiete Regierungslehre/Policy Studies und Internationale Beziehungen miteinander verbinden.

3 Die Selektivität der Perspektive: Vermeidbare Lücken und kognitive Grenzen

Das Bisherige kurz zusammenfassend kann man sagen, daß sich die vom historischen Kontext des demokratisch verfaßten Nationalstaats geprägten zentralen Fragestellungen und analytischen Kategorien der Politikwissenschaft auch im transnationalen Bereich als relativ anschußfähig erweisen, und zwar nicht zuletzt infolge der Modifikationen und Erweiterungen, die sie im Laufe der letzten 30 Jahre erfahren haben. Das gilt für die auf internationale Institutionen und internationale Regime erweiterten Internationalen Beziehungen ebenso wie für die im nationalen und zuletzt europäischen Kontext entwickelten Fragestellungen von Demokratietheorie und Steuerungstheorie. Warum aber beschleicht einen dann trotzdem ein Gefühl des Ungenügens, wenn man die politikwissenschaftliche Literatur zu „global governance“ in der Erwartung liest, am Ende ein Bild davon zu haben und zu verstehen, was im transnationalen Raum geschieht? Könnte es sein, daß das, was wir von den Vorgängen im transnationalen Raum mit den anschußfähigen politikwissenschaftlichen Ansätzen erfassen, gar nicht das – auch für alle nachgeordneten Ebenen der sozialen Wirklichkeit – Wichtigste, das praktisch Folgenträchtigste dessen ist, was sich dort abspielt?

Ein wichtiger Grund für solche Zweifel könnte sein, daß die Globalisierung vor allem im ökonomischen Bereich stattfindet. In den Worten von Thomas Fischer von der Deutschen Bank: „Ein Großteil der Globalisierung findet innerhalb der großen Konzerne und Banken statt“ (Der Spiegel 32 / 2000: 61). So wird Globalisierung auch manchmal explizit rein ökonomisch definiert, als „the international integration of markets in goods, services, and capital“ (Garrett 2000: 942). Dabei ist es unerheblich, ob die derzeitige Denationalisierung ökonomischer Prozesse und Organisationen historisch neu ist oder an einen schon früher einmal erreichten Stand ökonomischer Internationalisierung anknüpft, und es ist auch nicht entscheidend, daß die weltweite Liberalisierung nicht zuletzt das Ergebnis politischer Entscheidungen ist: Die ökonomischen Prozesse selbst fallen ins Ressort der Wirtschaftswissenschaft und werden in wirtschaftswissenschaftlichen Kategorien analysiert. Die Politikwissenschaft interessiert sich dagegen (wie die Rechtswissenschaft!) für den – in rein wirtschaftswissenschaftlichen Analysen oft ausgeblendeten¹⁴ – institutionellen Rahmen, in dem die ökonomischen Prozesse ablaufen, und befaßt sich dabei vorzugsweise mit – nationalen und internationalen –

14 Vincent Cable (1999) ist hier eine Ausnahme. Auch er meint die Ökonomie einschließlich der Finanzmärkte, wenn er von Globalisierung und „global governance“ spricht, aber er analysiert die „global geometry“, die neben Institutionen wie GATT, Weltbank und IMF „a series of voluntary clubs of nation-states“ wie NAFTA, APEC und EMU aufweist (ibid.: 58).

Regelungsversuchen, die auf die ökonomischen Prozesse selbst¹⁵ und auf ihre Externalitäten, vor allem ihre negativen Externalitäten für die Umwelt, *reagieren*. Die multinationalen Unternehmen als wichtigste und möglicherweise auch zahlreichste Kategorie von „global players“¹⁶ bleiben, sofern sie nicht als Akteur zum Beispiel in internationalen Regimen auftauchen, als Untersuchungsgegenstand weitgehend ausgespart¹⁷ und den Wirtschaftswissenschaften, der Organisations- und Industriesoziologie überlassen. Auch die politikwissenschaftliche Analyse von spezifisch ökonomischen Regelungsinstitutionen wie Weltbank oder IMF bzw. generell der Regelungen im Bereich transnationaler Produkt- und Finanzmärkte stößt an Grenzen fachlicher Zuständigkeit¹⁸ – zumal die globalisierte Ökonomie, die sich nationalen Handlungsbeschränkungen wenigstens teilweise durch Standortwahl und die geographische Verschiebung von Gewinnen und Verlusten entziehen kann, Regelungsprobleme ganz eigener Art aufwirft. So ist es etwa für den Nichtökonom kaum möglich, die Argumente für oder gegen verschiedene Regelungen kritisch nachzuvollziehen, mit denen die Risiken des entgrenzten Finanzsystems eingedämmt werden sollen (zum Beispiel Eigenkapitalunterlegung von Krediten bei Banken oder Anlegen internationaler Reserven – vgl. Crockett 2000), was dann leicht dazu verführt, die tatsächlich vorgefundenen Regelungen funktionalistisch statt als Ergebnis einer machtbezogenen Auseinandersetzung zu interpretieren.

Aus der Tatsache, daß die Entgrenzung vor allem im Bereich von Wirtschaft und Finanzmärkten stattfindet, und aus der besonderen Bedeutung multinationaler Unternehmen als „global players“ folgt jedoch nicht, daß man das Thema der Transnationalisierung den Ökonomen überlassen sollte. Die angemessene Reaktion wäre vielmehr eine Umorientierung in Richtung Politische Ökonomie, womit nicht einer weiteren theoretischen Ökonomisierung der Politik im Sinne von Rational Choice das Wort geredet sein soll (vgl. hierzu kürzlich Levi 2000), sondern umgekehrt einer theoretischen Politisierung der Ökonomie – was allerdings ebenfalls eine erhöhte wirtschaftswissenschaftliche Kompetenz von Politikwissenschaftlern verlangt. Die Beschäftigung mit der transnationalen Ökonomie erfordert es dabei, über den bereits recht gut entwickelten Ansatz der „comparative political economy“ (vgl. Crouch/Streeck 1997; Kitschelt et al. 1999) hinauszuge-

15 Neyer (1999) etwa hat ebenso wie Zürn und Wolf (2000) die WTO als Regelungsinstitution untersucht. Vgl. auch die Referate auf der Tagung der Sektion „Politik und Ökonomie“ der DVPW, *Ökonomische Entgrenzung und politisches Handeln*, 24.–26.3.2000 in Köln.

16 Risse-Kappen (1995: 3) nennt eine Zahl von schätzungsweise 7000 MNCs.

17 Natürlich gibt es auch hier Ausnahmen: Held et al. (1999) zum Beispiel widmen den MNCs ein ganzes Kapitel.

18 Für eine rein juristische Betrachtungsweise scheint diese Grenze weniger relevant zu sein; so ist die von Neyer (1999) zu WTO und GATT zitierte Literatur im wesentlichen eine juristische.

hen, denn dieser konzentriert sich auf den Vergleich verschiedener kapitalistischer Staaten und bleibt damit national orientiert.

Die faktische Dominanz von ökonomischen Prozessen im Globalisierungsgeschehen, die einer politikwissenschaftlichen Analyse nicht oder nur schwer zugänglich sind, ist aber nicht der einzige Grund für das Gefühl des Ungenügens mit dem bisherigen Ertrag politikwissenschaftlicher Studien. Das Charakteristische an der politikwissenschaftlichen Diskussion von Entgrenzung ist, so Markus Jachtenfuchs, die Suche nach institutionellen Teilbereichsordnungen, die den Territorialstaat ergänzen (Jachtenfuchs 1998: 242). Wenn man mit Rosenau (1992: 4) unter „governance“ „a system of rule“ versteht, „governance“ also als Synonym für gewollte und gemachte Ordnung (order plus „intentionality“) benutzt, dann wird mit dem Regieren in entgrenzten Räumen, „governance without government“, nur ein ganz bestimmter Aspekt dessen betrachtet, was im transnationalen Bereich tatsächlich passiert. Im Zentrum des Interesses steht heute die – gelungene oder mißlingende – *Regelung*, und zwar jeweils bezogen auf die Probleme, zu deren Bearbeitung die untersuchten Organisationen, Netzwerke und Verhandlungssysteme entstanden sind bzw. auf die sich ihr Tun primär bezieht. Dies ist ein recht selektives, für die gesamte Steuerungs- bzw. „governance“-Theorie charakteristisches Erkenntnisinteresse (Mayntz 2000). Vernachlässigt werden dabei herrschaftssoziologische Aspekte, hier also konkret Strategien und Interaktionen von Akteuren im transnationalen Raum, die nicht auf gemeinsame Problemlösung und Regelung abzielen, sondern auf Dominanz, Unterwerfung oder Ausbeutung. Die derzeitigen Untersuchungen zum Thema „global governance“ blicken mit Entdeckerfreude noch auf die bescheidensten Ansätze zur kollektiven Problemlösung, während Machtprozesse seit dem Einschwenken der Theorie internationaler Beziehungen auf das „global governance“-Thema in den Hintergrund gerückt zu sein scheinen. Gewiß ist hier und dort von der Gefahr hegemonialer Dominanz (vgl. zum Beispiel Nuscheler 1998), der Schaffung neuer Abhängigkeiten oder militärischer Globalisierung (Held et al. 1999, Kap. 2) die Rede, und selbstverständlich werden Interessenkonflikte untersucht, die Regelungsversuche einerseits motivieren und andererseits erschweren. Insgesamt gesehen herrscht jedoch eine Problemlösungsperspektive vor: *Konfliktregelung*, *Problemlösung* ist der dominante Bezugspunkt. Dadurch vermittelt die Globalisierungsliteratur gelegentlich den Eindruck eines – möglicherweise ganz unberechtigten – Selbstregelungsoptimismus.¹⁹ Es wäre wünschenswert, wenn es angesichts dessen eine stärkere Integration des Interesses an Formen von „global governance“ mit den ja durchaus vorhandenen macht- und konflikttheoretischen Ansätzen gäbe.

19 Vgl. zu dieser Kritik auch Latham: „Global governists are generally so preoccupied with showing which forces of governance can produce order that forces that might challenge governance or undermine order are treated as undesirable disruptions“ (Latham 1999: 35). Ähnlich die Kritik von Fach und Simonis (2000).

Aber selbst von dem globalen „system of rule“ liefert die einschlägige Literatur kein zusammenhängendes Bild. Die Besonderheit des transnationalen Institutionenportfolios und die Beziehungen zwischen den verschiedenen Institutionen und Netzwerkstrukturen werden selbst in Versuchen, die „Architektur“ von „global governance“ zu beschreiben (zum Beispiel Messner 1999), nicht wirklich sichtbar. Das ist zum Teil die Folge des dominierenden methodischen Ansatzes: Die einschlägige Literatur besteht zum guten Teil aus Fallstudien einzelner Institutionen bzw. beschäftigt sich jeweils nur mit einer bestimmten Kategorie transnationaler Akteure.²⁰ Es ist, als sähen wir zwar die einzelnen Teile des Puzzles, aber niemand hat es bisher zusammengesetzt. Aber vielleicht ist die Politikwissenschaft mit einer solchen synthetischen Aufgabe auch überfordert – und das nicht nur wegen der für alle Disziplinen geltenden inversen Beziehung zwischen Tiefenschärfe und Reichweite. Neben dem methodischen gibt es nämlich einen in der Natur der Sache liegenden Grund dafür, daß wir die transnationale Ordnung immer nur in kleinen Ausschnitten zu Gesicht bekommen. Die Politikwissenschaft analysiert auch das Geschehen im Nationalstaat immer nur ausschnittsweise, fragt nach einzelnen Institutionen oder Prozessen, aber hier gelingt es ihr doch, ein kohärentes Gesamtbild des politischen Systems und des politischen Prozesses in einem Land zu vermitteln. Der Nationalstaat ist und bleibt eben trotz aller Entgrenzungen in vieler Hinsicht immer noch ein organisiertes Ganzes, dessen Teilstrukturen und funktionelle Teilsysteme vielfach aufeinander bezogen sind. Innerhalb dieses Ganzen können wir die jeweils genauer analysierten Strukturen und Prozesse lokalisieren und sie gedanklich zusammenfügen. Die verschiedenen transnationalen Regelungsstrukturen sind dagegen stark fragmentiert: Sie überlappen sich in ihren räumlichen und sachlichen Bezügen und fügen sich – zumal nach dem Ende der bipolaren Ordnung in der Periode des Kalten Krieges – nicht zu einer umfassenden, multidimensionalen und multifunktionalen Struktur zusammen. Die verschiedenen Raumbezüge der korporativen und kollektiven transnationalen Akteure und die uneinheitlichen Zeithorizonte, in denen sie operieren, machen es sogar schwer, einzelne transnationale Funktionssysteme in ähnlicher Weise zu identifizieren und darzustellen wie ein nationales Wirtschafts- oder Wissenschaftssystem. Vor allem aber scheinen die verschiedenen transnationalen Institutionen und Strukturen relational nur vergleichsweise gering miteinander verflochten, das heißt durch Beziehungen der Kooperation oder des manifesten Kampfes verbunden. Ein derartiges Beziehungsgeflecht läßt sich am ehesten *in termini* der lockeren Kopplung erfassen, ein Begriff, der sich sowohl auf Ereignisse bzw. Handlungssequenzen als auch auf Strukturen anwenden läßt (Orton/Weick 1990). Lockere Kopplung heißt, daß die

20 Eine Ausnahme ist der ehrgeizige Versuch von Held et al. (1999), sämtliche Aspekte von Globalisierung, und das außerdem noch unter Berücksichtigung der historischen Dimension, in einem Werk abzuhandeln.

Interaktionsdichte zwischen den einzelnen sozialen Komponenten in einem Wirklichkeitsbereich (ich vermeide absichtlich den Begriff des Systems!) relativ gering ist; in unserem Fall sind vertikale Verflechtungen transnationaler mit nationalen (und europäischen) Institutionen möglicherweise sogar stärker ausgeprägt als horizontale Querverbindungen auf der transnationalen Ebene selbst. Locker gekoppelte soziale Komponenten sind relativ autonom, müssen jedoch aus dem gleichen Grund unter einem extrem hohen Maß an Unsicherheit operieren; beides zusammen führt zu einem hohen Maß an Unbestimmtheit (oder Kontingenz) der in dem Geflecht ablaufenden Prozesse, was ihre Analyse und vor allem jede Theoriebildung darüber erschwert.

Diese Besonderheit des Geschehens im transnationalen Bereich wird auch von Politikwissenschaftlern durchaus gesehen. Rosenau (1992) etwa unterstreicht die große Diversität im räumlichen Bezug, funktionellen Gehalt, und der Trägerschaft einzelner Ordnungselemente, und er betont, daß: „(t)he activities and the diverse sites may be quite unrelated to each other ...“ (ibid.: 13). Die globale Ordnung ist für ihn deshalb nur ein „set of arrangements“, die „not causally linked into a single coherent array of patterns“ sind (ibid.: 13/14); die sich in ihrem räumlichen Bezug, funktionellen Gehalt und sozialer Trägerschaft voneinander unterscheidenden Elemente sind nur durch ihre Interdependenz miteinander verbunden. Auch bei Kohler-Koch findet sich der Hinweis auf die „paradoxe Gleichzeitigkeit von unterschiedlichen Raumbezügen“ (Kohler-Koch, PVS 1998, 13) und auf die „gerade aus der wachsenden Verflechtung resultierenden asymmetrischen Interdependenzen“ (ibid.: 22; vgl. auch Messner 1999: 51). Es ist nicht weiter verwunderlich, wenn eine synthetische Zusammenschau der transnationalen Strukturen und Prozesse unter diesen Bedingungen schwer gelingt. Dennoch liegt hier m.E. eine theoretische Herausforderung für die Politikwissenschaft, sich intensiver mit den Merkmalen von Makrogeflechten institutioneller Strukturen zu befassen und hierfür die nötigen analytischen Kategorien zu entwickeln. Nur dann werden sich zum Beispiel Ungleichgewichte in der transnationalen Organisation unterschiedlicher Interessen identifizieren und die Interdependenzen zwischen verschiedenen funktionalen Sektoren auf ähnliche Weise analysieren lassen, wie das auf der Ebene des Nationalstaats nicht zuletzt in Arbeiten zur „comparative political economy“, aber auch zur Anpassungsfähigkeit von Wohlfahrtsstaaten gelungen ist.

Es gibt aber noch ein weiteres kognitives Problem, das mit der spezifischen Selektivität aller auf soziale Beziehungen bezogenen Disziplinen zusammenhängt. Um auch nur grob abschätzen zu können, ob es ein Mißverhältnis zwischen tatsächlich nur transnational lösbaren Problemen und transnationalen Regelungsversuchen gibt, und damit ein überschießendes Krisenpotential entsteht, ist es notwendig, mehr Gewicht auf die Identifikation und Erklärung derjenigen Pro-

bleme zu legen, die als transnational gelten, weil sie nicht auf einzelne Staaten beschränkt sind, und zwar weder was ihre Reichweite noch was ihre Verursachung angeht. Dabei zeigt sich dann aber schnell, daß transnationale Probleme nicht einfach Folgen problembezogener transnationaler Regelungen in einem anderen Sachbereich sind – wie das etwa für die problematischen ökologischen Folgen von Freihandelsvereinbarungen gilt, mit denen auf ökonomische Probleme reagiert wurde (Holzinger 2000). Viele der heute diskutierten „globalen“ Probleme entstehen durch die Aggregation massenhafter unkoordinierter Anpassungsreaktionen, Lindbloms „parametric adjustment“ der Elemente von Populationen, die keine korporativen Akteure bilden und nicht einmal die Form einer sozialen Bewegung haben. Ein Beispiel sind die Migrationsströme, die heute für viele der „reichen“ Staaten ein wachsendes Problem darstellen. Die Makro-Effekte eines solchen „parametric adjustment“ werden durch soziale Mechanismen erzeugt, die u.a. von Thomas Schelling (1978), James Coleman (1986) und Raymond Boudon (1979) analysiert worden sind. Zwar spielen auch nationale und transnationale Regelungen als Ursache eines massenhaften „parametric adjustment“ eine Rolle, entscheidend sind jedoch oft nicht-institutionelle Faktoren, speziell verschiedene Arten transnationaler Verteilungsstrukturen – von Ressourcen, Bevölkerungsgruppen, Haushaltstypen etc. Die selektive Betrachtung von Regelungsphänomenen, eben von „governance“ im Sinne Rosenaus, könnte deshalb gerade im transnationalen Raum viel weniger in der Lage sein, die relevante Dynamik zu erfassen und Ereignisse zu erklären, als im nationalen Raum. Nationalstaaten sind darauf angelegt, regiert zu werden. Die „Welt“ dagegen existiert nur, sie ist nicht verfaßt und als Ganzes gestaltet, und kaum regulierte Prozesse spielen darin eine zentrale Rolle.

Daraus folgt nun allerdings nicht, daß die Politikwissenschaft ihren analytischen Ansatz fundamental ändern und sich den nicht-institutionellen Aspekten des transnationalen Geschehens widmen sollte. Die Politikwissenschaft beschäftigt sich schließlich mit Politik, wie immer unscharf dieser Begriff inzwischen auch geworden sein mag. Die Logik von Aggregateffekten, Cournot-Effekten und nicht-relationalen Interdependenzen ist nicht Gegenstand politikwissenschaftlicher Arbeit. Jachtenfuchs (1998: 242) meint, eine Ausweitung der engen politikwissenschaftlichen Perspektive von der Soziologie erwarten zu können. Ich bin da weniger optimistisch. Auf jeden Fall würde ich Abhilfe nicht bei den von Jachtenfuchs genannten Autoren Luhmann, Giddens und Beck suchen. Formeln wie die Überschneidung von Anwesenheit und Abwesenheit oder die Gleichzeitigkeit von Globalisierung und Lokalisierung, globaler Konvergenz und Lokalität (Beck 1998) verweisen auf abstrakte Prinzipien, ohne bei der Analyse einer sozialen Konfiguration helfen zu können, in der Sozialgebilde mit verschieden weitem Territorialbezug koexistieren, sich teilweise gegenseitig durchdringen, teilweise miteinander interagieren und gleichzeitig auf unbeabsichtigte Aggregat-

effekte nicht institutionalisierter Prozesse reagieren müssen. Auch Beck kann über die Globalisierung nicht viel mehr sagen, als daß es sich um ein „transnationales, enträumlichtes Machtspiel [handelt], dessen Regeln und Grenzen, Paradoxien und Dilemmata es erst noch zu entschlüsseln gilt“ (Beck 1999: 543).

Dennoch wäre eine umfassendere Kenntnis des gesamten transnationalen Geflechts einschließlich der nicht-institutionellen Strukturen und ihrer Wirkungen auch für die Bearbeitung der spezifisch politikwissenschaftlichen Fragen zu „global governance“ wichtig. Das gilt zum einen für jene transnationalen Strukturen und Prozesse, die die Probleme erzeugen, auf die – wenigstens teilweise – mit Regelungsversuchen reagiert wird (wobei gerade die Selektivität, mit der das geschieht, ein wichtiges Thema wäre). Zum anderen geht es um die Voraussetzungen erfolgreicher kollektiver Problemlösung, die ebenfalls nicht nur in der Existenz handlungsfähiger korporativer Akteure beschlossen liegen. Mathias Albert (1998: 50) fordert deshalb auch, die Politikwissenschaft solle sich verstärkt um eine Analyse der „Möglichkeitsbedingungen für politische Steuerung“ bemühen. Wo Regelungsfelder sachlich, sozial und räumlich mehr oder weniger klar umrissen sind und die für sie kennzeichnenden Akteurstrukturen und Anreizstrukturen – man denke etwa an das Regelungsfeld Gesundheitspolitik – noch relativ überschaubar sind, ist das noch einigermaßen zu leisten. Bei horizontalen Formen der Selbstregelung im transnationalen Raum wird das jedoch sehr viel schwieriger. Dennoch gibt es auch hierfür theoretische Ansätze, die sich nutzen ließen, etwa in der Berücksichtigung von Interessenkonstellationen in politikwissenschaftlichen Anwendungen der Spieltheorie (Scharpf 1997) oder in Überlegungen von Elinor Ostrom zu den in der Natur der Ressource und in der Eigenart verfügbarer Nutzungs- und Überwachungstechnik liegenden Voraussetzungen für eine kooperative Lösung von Kollektivgutproblemen (Ostrom 1999).

Stellt man sich das Gesamt aus gleichzeitiger und nur locker verbundener Problemerzeugung und Problemlösungsversuchen im transnationalen Raum vor, dann zeichnet sich schemenhaft das Bild einer umfassenden „garbage can“-Dynamik ab. Akteure, Probleme, Entscheidungssituationen und Problemlösungen bilden dabei vier getrennte, nur intermittierend und keineswegs systematisch verknüpfte „Ströme“, was den Eindruck von Zufälligkeit des Geschehens erzeugt. Innerhalb einer Organisation, wo derartige Prozesse zuerst analysiert und dem Modell rationalen Entscheidens entgegengesetzt wurden (Cohen/March/Olsen 1972), wird ihnen eine gewisse Funktionalität zugeschrieben – die Funktionalität des parallelen Prozessierens, das Kohärenz nicht „by following a prespecified coordinated program“ erhält, sondern „through some form of reciprocal adjustment“ (Warglien/Masuch 1996: 7). Wie nicht zuletzt Charles Lindblom betont hat (1959, 1964), kann durch diese Art von „parametric adjustment“ auf der Ebene komplexer Prozesse die Problemlösungseffektivität gerade in Situationen ho-

her Unsicherheit sowohl im Hinblick auf die zu verfolgenden Ziele wie im Hinblick auf die Verfügbarkeit und Wirksamkeit von Mitteln erhöht werden. Allerdings fragt sich, ob sich die optimistische Erwartung einer „emergenten Rationalität“ (vgl. auch Fach/Grande 1992) auf das Geschehen im transnationalen Raum übertragen läßt.²¹ Und genau dies ist wohl am Ende nicht nur die theoretisch spannendste, sondern auch die praktisch bedeutsamste Frage, die die Forschung über „global governance“, über Politik in einer entgrenzten Welt beantworten sollte.

21 Dieselbe Frage stellt sich, wenn man sich des analytischen Ansatzes der Komplexitätstheorie bedienen wollte, die heute nicht nur in der Forschung zur künstlichen Intelligenz, sondern gelegentlich sogar auf ökonomische Prozesse angewandt wird. Obwohl es sich auch hier im Kern um ungesteuerte Prozesse, also Selbstorganisation im naturwissenschaftlichen Sinn handelt, stellt die Komplexitätstheorie praktisch eine Theorie der Ordnungsbildung dar (Kappelhoff 1999), während wir tatsächlich eher eine Theorie bräuchten, die Fehlentwicklungen, Katastrophen und Systemzusammenbrüche erklärt, wie etwa Perrows Theorie der *Normal Accidents* (Perrow 1984) oder die Ansätze zur Erklärung von *Policy Disasters* (Gray/t'Hart 1998), die aus dem Zusammenwirken von externen Bedingungen, selektiver Informationsaufnahme und institutioneller Trägheit entstehen.

Literatur

- Albert, Mathias, 1998: Entgrenzung und Formierung neuer politischer Räume. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 49–75.
- Beck, Ulrich, 1998: *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich, 1999: Globalisierung als Unterscheidungsmerkmal der Zweiten Moderne. In: Gert Schmidt/Rainer Trinzcek (Hrsg.), *Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderungen am Ende des 20. Jahrhunderts. Soziale Welt, Sonderband 13*. Baden-Baden: Nomos, 535–549.
- Beyme, Klaus von, 1995: Steuerung und Selbstregelung. Zur Entwicklung zweier Paradigmen. In: *Journal für Sozialforschung* 35, 197–217.
- Börzel, Tanja A., 2000: Private Actors on the Rise? The Role of Non-State Actors in Compliance with International Regulations. Manuskript. Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn.
- Boli, John/George M. Thomas (Hrsg.), 1999: *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Bornschiefer, Volker, 1999: Transnationale Akteure – Eine kritische Bewertung ihrer Rolle in der Weltgesellschaft. In: Claudia Honegger/Stefan Hradil/Franz Traxler (Hrsg.), *Grenzenlose Gesellschaft*. Opladen: Leske + Budrich, Teil II, 374–386.
- Boudon, Raymond, 1979: *La logique du social*. Paris: Hachette.
- Buzan, Barry, 1993: From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. In: *International Organization* 47(3), 327–352.
- Cable, Vincent, 1999: *Globalization and Global Governance*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Cohen M.D./James G. March/Johan P. Olsen, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17(1), 1–25.
- Coleman, James, 1986: *Individual Interests and Collective Action. Selected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crockett, Andrew, 2000: Wege zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems. *FAZ* Nr. 80, 11.
- Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage.
- Dehdashti, Rexane, 2000: *Internationale Organisationen als Vermittler in innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg Karabach-Konflikt*. Frankfurt: Campus (im Erscheinen).
- Dryzek, John S./Stephen T. Leonard, 1988: History and Discipline in Political Science. In: *American Political Science Review* 82(4), 1245–1260.
- Eichener, Volker, 2000: *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Fach, Wolfgang/Edgar Grande, 1992: Emergent Rationality in Technological Policy: Nuclear Energy in the Federal Republic of Germany. In: *Minerva* 30(1), 14–27.

- Fach, Wolfgang/Georg Simonis, 2000: Die Welt des Autors. Eine Polemik. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7(2), 385–399.
- Garrett, Geoffrey, 2000: The Causes of Globalization. In: *Comparative Political Studies* 33(6–7), 941–991.
- Grande, Edgar/Thomas Risse, 2000: Bridging the Gap. Konzeptionelle Anforderungen an die politikwissenschaftliche Analyse von Globalisierungsprozessen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7(2), 235–266.
- Gray, Pat/Paul t'Hart (Hrsg.), 1998: *Public Policy Disasters in Western Europe*. London/New York: Routledge.
- Grundmann, Reiner, 1999: *Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David/Anthony McGrew/David Goldblatt/Jonathan Perraton (Hrsg.), 1999: *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Héritier, Adrienne, 1999: Elements of Democratic Legitimation in Europe: An Alternative Perspective. In: *Journal of European Public Policy* 6(2), 269–282.
- Hewson, Martin/Timothy J. Sinclair, 1999: The Emergence of Global Governance Theory. In: Martin Hewson/Timothy J. Sinclair (Hrsg.), *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: State University of New York Press, 3–22.
- Holzinger, Katharina, 2000: Attributes of Common Good Provision, Strategic Constellations, and Institutional Solutions. The Case of Regulatory Competition. Beitrag zur Konferenz „Common Goods and Governance Across Multiple Arenas“ der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn.
- Huntington, Samuel, 1973: Transnational Organizations in World Politics. In: *World Politics* 25, 333–368.
- Imbusch, Peter, 1998: Abschied von der Soziologie oder Neustrukturierung der Sozialwissenschaften? In: Claudia Honegger/Stefan Hradil/Franz Traxler (Hrsg.), *Grenzenlose Gesellschaft?* Opladen: Leske + Budrich.
- Jachtenfuchs, Markus, 1998: Entgrenzung und politische Steuerung (Kommentar). In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 234–245.
- Kappelhoff, Peter, 1999: Komplexitätstheorie und Steuerung von Netzwerken. In: Jörg Sydow/Arnold Windeler (Hrsg.), *Steuerung von Netzwerken*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 347–389.
- Kitschelt, Herbert/Peter Lange/Gary Marks/John D. Stephens (Hrsg.), 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohler-Koch, Beate, 1998: Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11–25.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 1998: *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krasner, Stephen D. (Hrsg.), 1983: *International Regimes*. Cornell: Cornell University Press.

- Latham, Robert, 1999: Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance. In: Martin Hewson/Timothy J. Sinclair (Hrsg.), *Approaches to Global Governance Theory*. Albany: State University of New York Press, 23–54.
- Levi, Margaret, 2000: The Economic Turn in Comparative Politics. In: *Comparative Political Studies* 33(6–7), 822–844.
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of ‚Muddling Through‘. In: *Public Administration Review* 19, 79–88.
- Lindblom, Charles E., 1964: *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate, 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus v. Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148–168.
- Mayntz, Renate, 2000: Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. Beitrag zur Konferenz „Theorie politischer Steuerung“ der Universität Stuttgart, 1.–3. März 2000.
- Messner, Dirk, 1998: Die Transformation von Staat und Politik im Globalisierungsprozeß. In: Dirk Messner (Hrsg.), *Die Zukunft des Staates und der Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung in der Weltgesellschaft*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachfolger, 14–43.
- Messner, Dirk, 1999: Strukturen und Trends der Weltgesellschaft. In: Ingomar Hauchler/Dirk Messner/Franz Nuscheler (Hrsg.), *Globale Trends 2000*. Frankfurt a.M.: Fischer, 45–76.
- Messner, Dirk, 2000: Is Foreign Policy still Foreign Policy ... and what exactly is Domestic Policy? In: *PROKLA* Nr. 117, 123–150.
- Neyer, Jürgen, 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaats? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahresschrift* 40(3), 390–414.
- Nuscheler, Franz, 1998: Eine neue Weltpolitik. Multilateralismus statt Pax Americana. In: *Internationale Politik* 11, 10–16.
- Orton, J.D./Karl Weick, 1990: Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. In: *Academy of Management Review* 15, 203–223.
- Ostrom, Elinor, 1999: Context and Collective Action: Four Interactive Building Blocks for a Family of Explanatory Theories. Manuskript. Indiana University.
- Perrow, Charles, 1984: *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Reinicke, Wolfgang H./Jan Martin Witte, 1999: Globalization and Democratic Governance: Global Public Policy and Trisectoral Networks. In: Carl Lankowski (Hrsg.), *Governing Beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism, or Going Local?* Washington D.C.: American Institute for Contemporary German Studies, 1–39.
- Risse-Kappen, Thomas, 1995: Bringing Transnational Relations back in: Introduction. In: Thomas Risse-Kappen (Hrsg.), *Bringing Transnational Relations back in. Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 3–33.
- Rittberger, Volker (Hrsg.), 1993: *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Ronit, Karsten, Volker Schneider, 1999: Global Governance through Private Organizations. In: *Governance* 12(3), 243–266.

- Rosenau, James N., 1992: Governance, Order, and Change in World Politics. In: James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–29.
- Ruggie, John Gerald, 1998: *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*. London/New York: Routledge.
- Schaden, Barbara, et al., 2000: *Neue Informations- und Kommunikationstechnologien, Tertiärisierung und Globalisierung. Strukturberichterstattung 1996–1998*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W., 1998: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy. Vulnerabilities and Options. In: *European Review* 8(3), 399–425.
- Schelling, Thomas C., 1978: *Micromotives and Macrobehavior*. New York/London: Norton.
- Schmidt, Hilmar/Ingo Take, 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43/97, 12–20.
- Schmidt, Susanne K./Raymund Werle, 1998: *Coordinating Technology. Studies in the International Standardization of Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.), 1998: *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Taylor, Paul/A.J.R. Groom (Hrsg.), 1988: *International Institutions at Work*. London: Pinter Publications.
- Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Warglien, Massimo, Michael Masuch, 1996: The Logic of Organizational Disorder: An Introduction. In: Massimo Warglien/Michael Masuch (Hrsg.), *The Logic of Organizational Disorder*. Berlin: de Gruyter.
- Wins, Elmar, 2000: *Weltraumhaftung im Völkerrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wolf, Klaus Dieter, 2000: *Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem*. Baden-Baden: Nomos.
- Wolf, Klaus-Dieter, 2000: *Die neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Ziemer, Jonna, 2000: *Das gemeinsame Interesse an einer Regelung der Hochseefischerei*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Zürn, Michael, 1997: „Positives Regieren“ jenseits des Nationalstaates. Zur Implementation internationaler Umweltregime. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4(1) 41–63.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zürn, Michael/Dieter Wolf, 2000: Europarecht und Internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaats. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU?* Baden-Baden: Nomos, 113–140.