

Enquete-Kommission
„Globalisierung der Weltwirtschaft“
Arbeitsgruppe
„Global Governance“
– AG4 MAT 14/3–

Franz Nuscheler

Kritik der Kritik am Global Governance-Konzept

In: Prokla 118: Re-Regulierung der Weltwirtschaft, 30. Jg., Nr. 1, März 2000.

Diese Erwiderung bezieht sich in erster Linie auf die in einer Studie von WEED (1999) vorgetragene Kritik an den beiden Duisburger „globalen Gouvernanten“, zu der es Ende 1999 in Berlin ein Streitgespräch und in Frankfurt eine ganztägige Diskussionsrunde gab. Es gibt inzwischen eine ganze Reihe von zustimmenden und kritischen Stellungnahmen. Die Kontroverse wurde auch in den „Globalen Trends 2000“ veranstaltet, die im Duisburger *Institut für Entwicklung und Frieden* (INEF) unter der Federführung von *Dirk Messner* und *Franz Nuscheler* entstanden - also der beiden „globalen Gouvernanten“, wie eine Verbalinjurie in der Überschrift einer frühen Kritik in der Zeitschrift *iz3w* lautete. Ihr Autor war *Christian Stock*, der auch zu den Autoren der WEED-Studie gehört.

Diese „Kritik der Kritik“ beruht auf dem von *Germanwatch* im Berliner Rathaus veranstalteten Streitgespräch zwischen dem Autor und *Peter Wahl*, einem weiteren Autor der WEED-Studie. Wenn von „uns“ die Rede ist, dann sind die beiden „globalen Gouvernanten“ aus dem INEF gemeint, die in der WEED-Studie als „Architekten von Global Governance“ attackiert werden. Auch zwischen diesen beiden gibt es nicht in allen Punkten Übereinstimmung, aber sie eint eine gemeinsame „Grundphilosophie“, die im Folgenden skizziert und verteidigt wird.

1. Im Mittelpunkt der Kritik von WEED steht der Vorwurf, daß *Global Governance* ein „*theorieloses Konstrukt*“ sei. Dieser Vorwurf beruht auf dem Anspruch, daß als Theorie nur gelten darf, was die Kritiker unter Theorie verstehen: nämlich „*kritische Theorie*“. Verräterisch ist der Hinweis, wir hätten uns bewußt von dependenztheoretischen und neo-marxistischen Ansätzen abgegrenzt. Nein, eine solche Abgrenzung kam uns gar nicht in den Sinn! Wir wollten keine Neuauflage der Ableitungsakrobatik veranstalten, die uns schon in unseren akademischen Jugendjahren ermüdet hatte.

Der Vorwurf der Theorielosigkeit kann nur entstehen, wenn anderen Theorien in einem monopolartigen Wahrheitsanspruch die Theoriequalität aberkannt wird. Die Interdependenz- und Regimetheorien gehören ebenso zu unserem theoretischen Rüstzeug wie die Netzwerktheorien, über die *Dirk Messner* (1998) ein Standardwerk geschrieben hat. *Normativen Handlungstheorien* kann nicht deshalb die Theoriefähigkeit versagt werden, weil sie dem Bedürfnis nach einer Konfliktstrategie nicht genügen. Die Testfrage von Handlungstheorien ist, ob sie Problemlösungen versprechen.

2. In der Tat haben wir uns kaum darum bemüht, Erklärungen für das Entstehen von Globalisierungskrisen zu liefern, weil wir uns eben auf die Suche nach Problemlösungen begeben haben. Wir ignorieren keineswegs die von *Elmar Altvater*, *Joachim Hirsch* oder *Narr/Schubert* vorgelegten historisch genetischen Analysen der Globalisierung. Aber unser erkenntnisleitender Fokus ist ein anderer. Dem Einwand, daß man erst aus der Analyse der Entwicklungsgeschichte der kapitalistischen Weltökonomie plausible Problemlösungen ableiten könne, möchte ich ein Beispiel entgegenhalten: Die von *Narr/Schubert* (1994) vorgelegte Analyse der Weltökonomie ist brillant, aber die Schlußfolgerung erscheint uns keineswegs plausibel: daß es nämlich keine Alternative zum „weltweiten lokal gegründeten Föderalismus“ gäbe. Diese „Globalisierung von unten“ kann die „Globalisierung von oben“ nicht aus den Angeln heben.

Global Governance ist keine „politologische Süßholzrasperei“, sondern realistischer als die Hoffnung auf eine wirkungsmächtige Föderation von lokalen Basisbewegungen. Wir setzen dagegen auf eine Kombination von „bottom-up“ und „top-down“, weil wir davon überzeugt sind, daß die für die Bewältigung von globalen Problemen notwendigen Steuerungsleistungen ohne das Potential der Staatenwelt und ohne Mitwirkung der Wirtschafts- und Gesellschaftswelt nicht organisiert werden können.

3. Ein Hauptvorwurf der Kritiker ist, daß das Global Governance-Konzept affirmativ gegenüber Staat, Markt und bestehenden Institutionen sei, Macht, Herrschaft und Interessenstrukturen ausblende und die Hegemonie der weltpolitischen Global Players nicht in Frage stelle. Hier wird der krampfhafte Versuch deutlich, Büttel des Systems zu entlarven und ein Feindbild aufzubauen. Das ist ein Rückfall in Untugenden des ideologischen Rechthaberei, die einen fruchtbaren Diskurs verhindert. Die erste Attacke gegen die beiden Duisburger „globalen Gouvernanten“ gipfelte im Vorwurf, wir wollten den Staat nicht abschaffen, sondern handlungsfähiger machen.

Ernsthafter ist der Vorwurf, wir seien unkritisch gegenüber hegemonialen Herrschaftsstrukturen in der Weltwirtschaft und Weltpolitik. Dieser Vorwurf kann nur auf einer Leselücke oder geflissentlichen Fehlwahrnehmung beruhen, weil wir ständig die potentielle Blockade von Global Governance-Ansätzen durch hegemoniale Interessen und Verhaltensweisen betonen. Einige erzkonservative Republikaner scheinen diesen anti-hegemonialen Ansatz von Global Governance besser verstanden zu haben: *Jesse Helms*, *Patrick Buchanan* und *Jeane Kirkpatrick* haben Global Governance jüngst als „quiet war against American independence“ attackiert. Die von Global Governance anvisierte *multilaterale Kooperationskultur* ist *antihegemonial* – und weil sie dies ist, bekommt sie Realisierungsprobleme.

4. Es gibt offensichtlich drei grundlegende Unterschiede zwischen den intellektuellen Architekten von Global Governance und ihren Kritikern:

Erstens: Wir akzeptieren den Markt, wollen aber den globalen „Raubtier-Kapitalismus“ (*Helmut Schmidt*) durch ordnungspolitische Regelwerke begrenzen, weil wir davon überzeugt sind, daß er seine kreativen Potentiale nur innerhalb sozialer und ökologischer Leitplanken entfalten kann und solche braucht, um seine destruktiven Potentiale bändigen zu können. Dies betont sogar der Großspekulant *George Soros*. Was bringt eine prinzipielle Gegnerschaft zum Markt außer einer ideologischen Selbstbefriedigung – einmal davon abgesehen, daß sie uns in eine Ohnmachtslarmoyanz treiben müßte, weil sich der Kapitalismus allemal als überlebensfähiger erwiesen hat als alle unsere emanzipatorischen Theorieprodukte? Es ist also richtig, daß Global Governance ein reformistisches Konzept ist - in der Sprache der Kritiker freilich eine revisionistische und sozialdemokratische Fehlgeburt.

Zweitens: Die Kritiker fordern eine *Konfliktstrategie*, um ihrem emanzipatorischen Anspruch zu genügen. Wir setzen dagegen auf eine *Kooperationsstrategie* innerhalb und zwischen den Staaten, die niemals Konflikte ausschließt, weil nun einmal Konflikte die „Mutter der Politik“ sind. Deshalb ordnen wir die Zivilgesellschaft nicht nur—aber auch – als Organisatorin von Gegenmacht und als Organisationselement der *kooperativen Problembearbeitung* in das Global Governance-Konzept ein. Global Governance heißt mehr Multilateralismus zwischen den Staaten, aber auch mehr kooperative „*public-private partnership*“ auf allen Handlungsebenen.

Drittens: Weil wir auch auf die Kooperation zwischen Staat und Wissenschaft setzen, halten wir die *Politikberatung* nicht für ein unanständiges Geschäft, wie uns die Kritiker unterstellen. Wenn wir etwas ändern und bewegen wollen, können wir uns nicht in den akademischen Schreibstuben verstecken und uns gegenseitig mit intellektuellen Scharmützeln bekriegen. Dieses Spiel haben wir lange genug getrieben und uns damit in die politische Irrelevanz manövriert. Politikberatung bedeutet doch nicht zwangsläufig die Aufgabe der

kritischen Distanz. In der Tat: Wir wollen uns einmischen und auf die politischen Entscheidungsträger einwirken.

5. Richtig ist sicherlich, daß unser Kooperationsmodell Blockaden durch Macht- und Interessenkonflikte berücksichtigen muß. Aber weil wir kritische Einwände aufgreifen, betonen wir seit geraumer Zeit immer nachdrücklicher die Unfertigkeit und Zerbrechlichkeit der Global Governance-Architektur: Sie ist ein evolutionäres Gebilde, aber schon heute mehr als ein virtuelles Gebilde. Wir setzen darauf, daß der Problemdruck *Global Governance* in gradualistischen Schritten voranbringen wird. Auch der „Erzrealist“ *Samuel Huntington* (1999) schrieb in *Foreign Affairs* der „einsamen Supermacht“ ins Stammbuch, daß sie aus Eigeninteresse nicht auf die Einbindung in kooperative Strukturen verzichten könne.

6. Die Kritiker haben uns auch ein Defizit angelastet, daß uns selbst schon lange bewußt ist und umtreibt: die „*Demokratielücke*“, die entsteht, wenn Entscheidungen von großer Tragweite aus der nationalstaatlichen Kompetenz ausgelagert und auf multilaterale Ebenen verlagert werden, wo internationale Bürokratien ohne demokratische Legitimation Entscheidungen treffen. Auch die EU hat dieses Problem allenfalls ansatzweise durch die Erweiterung der Kontrollrechte des Europäischen Parlaments gelöst. Die Vorschläge der „*Gruppe von Lissabon*“ (1997), von *Jürgen Habermas* und *Johan Galtung*, zur Behebung dieses Demokratiedefizits auf globaler Ebene eine „Weltbürgerversammlung“ neben die UN-Generalversammlung einzurichten, kann schon aus Gründen der Praktikabilität nicht überzeugen.

Man könnte argumentieren, daß durch die Lösung von globalen Problemen, wenn sie gelingen sollte, so etwas entsteht wie eine *Legitimation durch Leistung*, die eine *Legitimation durch Verfahren* ersetzen könnte, zumal globalen Regelwerken Verhandlungssysteme vorgeschaltet sind. Aber diese Argumentation ist gefährlich, weil sie auch einer „Entwicklungsdiktatur“ oder „Öko-Diktatur“ ein legitimatorisches Alibi liefern könnte.

Es bleibt wohl nur die Lösung, daß das Verhalten der Staaten in internationalen Entscheidungsgremien intensiver durch nationale Parlamente kontrolliert wird und die zunehmend transnational vernetzte und auch professionalisierte Zivilgesellschaft ihre originäre Wachhund-Funktion ausübt. Sie tut dies in der Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik schon heute wirksamer als die nationalen Parlamente. Noch ist der Nationalstaat der Adressat von demokratischen Imperativen. Dem Philosophen *Otfried Höffe* (1999) ist in einem Opus magnum über die „Demokratie im Zeitalter der Globalisierung“ am Ende auch nichts Besseres eingefallen.

Wir erkannten das Problem und denken über Lösungen nach, aber zunächst ist uns die Chance, daß überhaupt institutionelle Arrangements zur Bearbeitung von globalen Problemen gesucht und gefunden werden – und zwar durch die Fortentwicklung des Multilateralismus – wichtiger, auch wenn noch keine überzeugende demokratiethoretische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung und der „Globalisierung der Politik“ gefunden wurde.

Im übrigen können die Kritiker außer dem Rekurs auf abstrakte Konfliktstrategien weder Lösungen, wie die globalen Probleme bearbeitet werden sollen, noch überzeugende Lösungen, wie das Demokratiedefizit behoben werden soll, anbieten. *Ingomar Hauchler* (1999) hält die Demokratie ohnehin für unfähig, den Weg in die Katastrophen aufzuhalten. Global Governance versucht zumindest, diesem Defätismus vorzubeugen und einen Weg aufzuzeigen, wie die Welt noch regiert werden kann. Denn dies ist wirklich die von *Yehezkel Dror* (1995) gestellte Gretchenfrage: Wie kann die Welt noch ohne einen „Welt-King Kong“ in Gestalt eines Weltstaates regiert werden? Und: Wie kann der globale „Kampf aller gegen alle“ verhindert werden?

7. Es ist richtig, daß uns mehr als alles andere die Frage beschäftigt, wie die Politik ihre Gestaltungsfähigkeit behalten oder zurückgewinnen kann. Politik heißt nicht nur Staat, aber ohne handlungsfähige Staaten wäre die ganze

Global Governance-Architektur ein Luftschloß. „Regieren **jenseits** des Nationalstaates“, wie es *Michael Zürn* (1998) in einem Buchtitel formulierte, heißt nicht Regieren **ohne** Nationalstaat, sondern Einbindung des Nationalstaates in multilaterale Entscheidungsstrukturen. Wir können und wollen den Staat nicht abschaffen, aber wir denken darüber nach, wie er in zunehmend entgrenzten Räumen seine Gestalt und seine Funktionen den globalen Herausforderungen anpassen muß; wie er institutionell und konzeptionell für eine internationale Kooperationskultur fit gemacht werden kann.

8. Am Schluß kommt – wie in vielen Kritiken – der Vorwurf, das ganze Global Governance-Projekt sei eine utopische Kopfgeburt – auch deshalb, weil es gleichzeitig – nicht von uns, sondern von den Kritikern - mit dem hohen Anspruch eines „Jahrhundertprojekts“ befrachtet wurde.

Die Antwort lautet: Problemlösungen oder konkrete Utopien müssen immer über das derzeit möglich Erscheinende hinausschauen. Ein „Jahrhundertprojekt“ ist eine Aufgabe für die nächsten Jahrzehnte. Wir sind davon überzeugt, daß der Problemdruck aufgrund der steigenden Transaktionskosten bei nichtkooperativem Handeln zu einem gradualistischen Aufbau und Ausbau von Global Governance führen wird. Dies können wir schon jetzt beobachten, sei es bei Ansätzen zu einer neuen „internationalen Finanzarchitektur“ als Reaktion auf die Asien-Krise oder sei es beim Aufbau einer internationalen Strafgerichtsbarkeit. Wir halten also Global Governance für eine durchaus realistische Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung.

Wir wissen selbst, daß die Global Governance-Architektur noch ein brüchiges Gebilde ist. *Kurt Biedenkopf* hat das Projekt im Vorwort zum Bericht der *Commission on Global Governance* (1995) zutreffend als „**Versuch**“ bewertet, „das Leben auf unserem Planeten zu organisieren und ihm eine Ordnung zu geben, die es uns erlaubt, uns zu regieren“. Ein solcher Versuch

kann auch scheitern. Derzeit verhindert vor allem die unilateralistische Hegemonialpolitik der USA Fortschritte zum Ausbau eines kooperativen Multilateralismus.

Wir werden in der WEED-Studie in die Schublade der „politisch-strategischen“ Global Governance-Variante mit einigen emphatischen Anwendungen gesteckt. In der Tat ist Global Governance eine analytisch unterfütterte politische Strategie zur Gestaltung der Globalisierung. Und ein bißchen Emphase ist allemal besser als das Lamentieren über die „Misere der Politik“ oder als das Schwelgen in Katastrophenszenarien.

Literatur

- Altwater, Elmar/Birgit Mahnkopf (1996): Grenzen der Globalisierung, Frankfurt/M.
- Commission on Global Governance (1995): Nachbarn in Einer Welt, Bonn (Stiftung Entwicklung und Frieden).
- Dror, Yehezkel (1995): Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome, München.
- Gruppe von Lissabon (1997): Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit, München.
- Hauchler, Ingomar (1999): Globalisierung und die Zukunft der Demokratie, in: Globale Trends 2000, Frankfurt/M., S. 20-41.
- Höffe, Otfried (1999): Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München.
- Huntington, Samuel P. (1999): The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs, Bd. 78(2), S. 35-49.
- Messner, Dirk (1998): Netzwerkgesellschaft, 2. Aufl., Köln.
- Narr, Wolf-Dieter/Alexander Schubert (1994): Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M.
- WEED/Heinrich-Böll-Stiftung (1999): Studie Global Governance. Möglichkeiten und Grenzen von Alternativen zur neoliberalen Globalisierung.
- Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt/M.