

Gesine Schwan

Good Governance als programmatischer Baustein

Verunsicherung im Zeitalter der Globalisierung

Eine tief gehende Verunsicherung hat die europäischen Gesellschaften ergriffen. Ihre Ursache ist vor allem die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, ihr Resultat ein markanter Vertrauensschwund gegenüber demokratischer Politik, deren Machtlosigkeit gegenüber den ökonomischen Prozessen die Menschen deutlich spüren. Es ist vor allem der neue Schub der ökonomischen Globalisierung nach 1989, welcher nationalstaatlicher Politik mehr und mehr die Möglichkeit genommen hat, die ökonomischen und sozialen Lebensbedingungen der Menschen mitzugestalten. Aber gerade dies erwarten sie vom Staat.

In den meisten europäischen Staaten herrscht eine hohe Arbeitslosigkeit, die ganz wesentlich auf ein zu geringes Wirtschaftswachstum und eine zu geringe Binnennachfrage zurückzuführen ist. Hinzu kommen – ebenfalls im Zusammenhang mit der ökonomischen Globalisierung – verstärkte Arbeitsmigrationen, die Verunsicherung steigern. Damit wachsen soziale Konfliktherde, deren Befriedung durch wachsenden Wohlstand gegenwärtig nicht in Sicht ist. So droht ein Negativzirkel zu entstehen, der die nationalstaatlichen Demokratien und darüber hinaus die Europäische Union in ihrer Substanz gefährdet.

Die Situation enthält Analogien zur Zeit der Entstehung der Sozialdemokratie im 19. Jahrhundert. Die rasante Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft hatte damals soziale Missstände und Krisen zur Folge, auf die Arbeiter und Handwerker mit Protest und konstruktiven Gegenprogrammen reagierten. In der Folge gab es innerhalb der Sozialdemokratie jahrzehntelang einen Streit darüber, wie man die reformistische Politik der kleinen Schritte mit der grundsätzlichen Kritik am Kapitalismus vereinbaren könne. Ein erheblicher Teil glaubte nicht an die Möglichkeit, unter dem Dach des demokratischen Staates eine soziale Demokratie herstellen zu können, welche die scharfen sozialen Gegensätze einer unregelmäßig kapitalistischen Wirtschaft zugunsten von



Ausgleich und demokratischer Teilhabe aller Bürger dauerhaft überwinden könnte. Dass dies in der Tat bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts nicht gelungen ist, hat Deutschland, Europa und die Welt in eine Katastrophe mit Millionen von Toten gestürzt.

Karl Marx konnte sich die Lösung der sozialen Frage nur durch eine proletarische Revolution vorstellen, die den Kapitalismus zugunsten einer weltweiten »harmonischen« Planwirtschaft ablösen würde. Sie schloss für ihn die Selbstbestimmung der Menschen ein. Diese Perspektive hat sich als irreführend und illusionär herausgestellt. Sie hat einen – von ihm sicher nicht gewollten – mörderischen politischen Totalitarismus und eine ökonomische Misswirtschaft begünstigt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die westlichen Demokratien aus den Katastrophen der Totalitarismen Lehren gezogen. Eine der wichtigsten ist der Zusammenschluss der europäischen Staaten; in Deutschland eine weitere das von der Sozialdemokratie im Jahr 1959 verabschiedete *Godesberger Programm*, das zum ersten Mal in ihrer Geschichte eindeutig auf die Fähigkeit des demokratischen Staates setzte, die wirtschaftliche Dynamik des Kapitalismus zu nutzen und die sozialen Schäden in sei-

**»Der »entfesselte Markt«
wird als Modell einer
gelingenden Wirtschaft
propagiert.«**

nem Gefolge durch die soziale Marktwirtschaft auszugleichen. Diese Politik hat der Sozialdemokratie eine hohe Zustimmung eingebracht und die unteren Schichten der Gesellschaft über Arbeits- und Mitbestimmungsgesetze zu gleichberechtigten Bürgern des demokratischen Staates gewandelt. Damit wuchs in Westdeutsch-

land ein verantwortlicher Grundkonsens heran, der in Begriffen wie »Sozialpartnerschaft« oder »antagonistische Kooperation« seinen Ausdruck fand. Der systematische Rahmen dieser Politik war der Nationalstaat.

Die Globalisierung hat dieses komplizierte System nach und nach aus den Angeln gehoben. Das Modell der sozialen Marktwirtschaft, das den Wettbewerb durch politische Regeln sichert, Konjunkturkrisen einleiten und unsoziale Auswüchse des Marktes eindämmen soll, verlor ganz maßgeblich deshalb an Boden, weil es in seiner nationalstaatlichen Grundlegung gegenüber der globalen Marktwirtschaft nicht mehr ohne Weiteres »greift«. An seine Stelle ist zunehmend ein Denken getreten, das den unregelmäßig, den »entfesselten« Markt als Modell für eine gelingende Wirtschaft propagiert und staatliche Regelungen grundsätzlich als Störfaktoren betrachtet.

Diese Tendenz, die man auf globaler Ebene in den 80er und 90er Jahren als *Washington Consensus* bezeichnet hat und die, insbesondere in Bezug auf die Transformation der Zweiten und Dritten Welt, aber auch in der so genannten Ersten Welt auf strenge Fiskalpolitik, Privatisierung und Liberalisierung des Marktes setzte, ist inzwischen heftig umstritten. Sie wird für gravierende Fehlentwicklungen wie unnötige Erhöhung der Arbeitslosigkeit und soziale Unruhen verantwortlich gemacht. Anstatt Fiskalpolitik, Privatisierung und Liberalisierung ihrem ursprünglichen Sinn gemäß als Mittel zum Zweck der Wohlstandsmehrung und der sozialen Befriedung anzuwenden, wurden sie zum Selbstzweck stilisiert

und an ihren empirischen Ergebnissen nicht mehr gemessen. So entstand in der Öffentlichkeit immer mehr der Eindruck, dass es nur *eine* Form der kapitalistischen Marktwirtschaft gebe und dass jede Kritik an *dieser* Wirtschaftstheorie als Ablehnung des Marktes zu gelten habe. Der Nobelpreisträger Joseph E. Stiglitz hat die Kritik an dieser marktfundamentalistischen Politik am Beispiel des Weltwährungsfonds eindringlich formuliert.

Aber selbst beim Weltwährungsfond und mehr noch bei der WELTBANK hat inzwischen die Einsicht an Boden gewonnen, dass das Verhältnis von Politik und Markt neu durchdacht werden muss, weil der Markt weder ausreichend für öffentliche Güter wie Umwelt, Bildung, Gesundheit, Ernährung, Armutsbekämpfung und eine gute soziale, administrative und legale Infrastruktur sorgen noch den sozialen Zusammenhalt stützen kann. Im Gegenteil: Er kann ihn und damit die Voraussetzung seiner eigenen Wirksamkeit zerstören. Zentral ist die Einsicht, dass eine marktradikale Ideologie blind macht gegen die Notwendigkeit, in Alternativen und vor allem in dosierten Kombinationen von demokratischer Politik und Markt zu denken, die das jeweilige soziale, kulturelle und politische Umfeld einbeziehen, um die Grenzen, aber auch die Chancen von marktverträglicher politischer Steuerung im Dienste des Gemeinwohls auszuloten und praktisch umzusetzen.

»Eine freiwillige ethische Festlegung der Unternehmen reicht nicht aus.«

Alternative Konzepte, die dem Rechnung tragen, firmieren vielfach unter dem Namen »Governance« und beziehen sich zunächst auf Regeln, die freiwillig als Verhaltenskodex in privaten Unternehmen als so genannte *Corporate Governance* verabredet werden. Das Unternehmen BOSCH ist dafür ein positives Beispiel. Aber als »Global Player« steht selbst ein vorzüglich situiertes Unternehmen wie BOSCH vor der Frage, wie es seine normativen Regeln einhalten kann gegen eine globale Konkurrenz, die sich über diese hinwegsetzt. Kapitaleigner bzw. Fondsmanager, die ohne Rücksicht auf die sozialen oder andere Kosten ihres Handelns einzig darauf aus sind, ihren Gewinn kurzfristig zu steigern, schaden damit nicht nur den Arbeitnehmern in den Unternehmen und dem Gemeinwohl, sondern auch denjenigen Konkurrenten, die sich fair verhalten wollen.

Deshalb reicht eine freiwillige ethische Festlegung der Unternehmen nicht aus, vielmehr müssen Mechanismen gefunden werden, die denen, die Franz Müntefering als »Heuschrecken« bezeichnet hat, das Handwerk legen. Diese Mechanismen, für die sich inzwischen der Begriff *Good Governance* eingebürgert hat, sind vermutlich am wirksamsten, wenn sie in einem freiwilligen Zusammenspiel von demokratisch legitimierten politischen Institutionen, dem Privatsektor und nicht gewinnorientierten zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt werden. Im Mittelpunkt steht die Herstellung von Transparenz.

Good Governance richtet sich nicht prinzipiell gegen das Politikprogramm der Deregulierung. Eine der zentralen Aufgaben ist es daher, in der politischen Auseinandersetzung präzise zu unterscheiden zwischen einerseits ungewollt gewachsenen bürokratischen Hemmnissen gegen

gesellschaftliche Initiativen im Allgemeinen und Wirtschaftsinvestitionen im Besonderen: Die müssen wir abbauen. Und andererseits gewollten wie notwendigen politischen Regeln zugunsten öffentlicher Güter und des demokratischen Gemeinwohls: die müssen wir Schritt für Schritt möglichst gemeinsam europäisch und global aushandeln und praktizieren.

»Good Governance« als Antwort auf die Globalisierung

Wie könnte eine solche Ordnung der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität im Rahmen einer globalisierten Ökonomie aussehen? Zunächst: Wir leben bereits in einem – allerdings noch nicht zugunsten von demokratischer und gerechter Teilhabe koordinierten – System weltweiter *Governance*. Wie kann dieses *de facto* global wirkende, aber nicht koordinierte System, dessen Akteure sich aus Nationalstaaten, internationalen Regierungszusammenschlüssen, dem Privatsektor mit seinen globalen Unternehmen, Nicht-Regierungsorganisationen, globalen Konferenzen und Medienereignissen, internationalen Rechtsregelungen und Gerichtshöfen sowie internationalen Organisationen (wie den UN), zusammensetzen, so geordnet werden und so zu einem Zusammenspiel gebracht werden, dass daraus eine *Good Global Governance* wird? Denn auf diese sind wir angewiesen, wenn wir die überall zunehmenden sozi-

»Wichtig ist die Fähigkeit, Koalitionen mit anderen Personen und Institutionen für gemeinsame Ziele zu bilden.«

alen Diskrepanzen innerhalb der Gesellschaften und zwischen den Gesellschaften ebenso wie die Defizite langfristiger Politik etwa im Bereich der Umwelt, des Wassers, der Energie, die aus der Dominanz einer unregulierten globalen Wirtschaftsdynamik folgt, ebenso wie die Sicherheit vor Terrorismus zugunsten von mehr Gerechtigkeit, von mehr langfristiger gemeinwohlorientierter Politik und von mehr demokratischer Partizipation – insgesamt: zugunsten einer erneuerten demokratischen Politik, überwinden wollen.

Da eine globale demokratische Politik nicht auf innerstaatliche Sanktionsmaßnahmen zurückgreifen kann, sind wir in einem System von *Good Global Governance* grundsätzlich auf freiwillige Vereinbarungen angewiesen. Der Druck, sie abzuschließen, kann nur aus der Einsicht der Entscheidungsträger und aus einer aufgeklärten Öffentlichkeit hervorgehen. An die Stelle der bloßen Durchsetzung von Macht muss mehr und mehr die Fähigkeit treten, Koalitionen zu bilden nicht gegen Personen und Ziele, sondern *mit* anderen Personen und Institutionen für gemeinsame Ziele. Das ist es, was Hannah Arendt als wirkliche, weil wirksame Macht definiert hat. Diese Folgerung versteht sich nicht als moralisches Postulat, sondern als analytische Konsequenz, sofern man am Gesamtziel einer demokratischen, einer *Good Global Governance* festhält.

Die Ziele solch konstruktiver Machtausübung finden sich z.B. in dem von Kofi Annan initiierten »Global Compact«, dessen Teilnehmer sich zur Einhaltung von Wertmaßstäben und Verhaltensstandards verpflichten. Die darin enthaltenen zehn Prinzipien umfassen den Respekt und

die Einhaltung der international verkündeten Menschenrechte, die Abwehr von deren Verletzung, die Vereinigungsfreiheit, die effektive Anerkennung der kollektiven Verhandlungsfreiheit, die Abschaffung von Zwangs- und von Kinderarbeit, die Abschaffung jeglicher Diskriminierung am Arbeitsplatz, den vorsichtigen und verantwortlichen Umgang mit der Umwelt, die Entwicklung dementsprechender Technologien und den Kampf gegen die Korruption.

Als Akteure kommen all jene in Betracht, die schon jetzt in der faktischen, noch nicht koordinierten und auf die genannten Werte und Prinzipien ausgerichteten *Governance* agieren. Die Rolle der Regierungen bzw. politischer Institutionen liegt auch in Zukunft darin, legitimierte politische Entscheidungen zu treffen. Allerdings können sie sie oft nicht mehr allein vorbereiten und hinterher ihre Ausführung überwachen. Dabei können umgekehrt jene zwar nicht demokratisch legitimierten, aber sehr einflussreichen Akteure wie die globalen Unternehmen einerseits und die zwar ebenfalls nicht demokratisch gewählt, aber oft ein hohes Gemeinwohlvertrauen genießenden Nicht-Regierungsorganisationen andererseits helfen, indem sie dieses Vertrauen für die Vorbereitung von Entscheidungscoalitionen und für das nachträgliche *Monitoring* von gemeinwohlorientierten Vereinbarungen einsetzen.

Freilich ist die organisierte Zivilgesellschaft bisher nicht immer in der Lage, diese Hilfe zu leisten. Sie muss sich ihrerseits am Gemeinwohl orientieren (sonst entbehrt sie ihrer einzigen wichtigen Ressource, des Vertrauens, das sich aus Kompetenz und Gerechtigkeitssinn speist), sie muss sich demokratisch verantwortlich und hinsichtlich ihrer Finanzierung transparent organisieren, sie muss ihr Management so gut wie möglich professionalisieren und sie muss die schwierige Balance zwischen unbestechlicher Opposition und konstruktiver Zusammenarbeit immer erneut herstellen. Leicht kann es sonst passieren, dass sie entweder in fruchtlose Opposition oder in gefällige Anpassung ableitet und damit wiederum ihren Vertrauensbonus verliert. Eine ihrer Chancen liegt darin, dass sie nicht an kurzfristige Wahlperioden gebunden ist. Zu den dringlichen Aufgaben demokratischer Gesellschaften gehört es mehr und mehr, solche zivilgesellschaftliche, fachliche und politische Kompetenz zu entwickeln, vor allem auf der internationalen Ebene.

Darüber hinaus ist die traditionelle Politik auch auf die *Kooperation des Privatsektors* angewiesen. Denn dieser trifft vielfach unbehelligt von nationalen Grenzen und der Notwendigkeit, mühsame gesellschaftliche Kompromisse zu finden, weittragende Entscheidungen, die das Leben, die Gesundheit, das Klima, die zukünftige technologische Entwicklung einer Gesellschaft und vor allem die Arbeitsplätze betreffen. Ihre soziale Verantwortung haben so manche Unternehmen inzwischen eingesehen. Als Antwort darauf entwickeln viele eine so genannte *Corporate Social Responsibility*, indem sie z.B. über Stiftungen soziale und kulturelle Förderprojekte finanzieren. Das ist verdienstvoll, aber solche Tätigkeiten reichen nicht aus, um der Verantwortung für das Gemeinwohl gerecht zu werden. Dazu müssen die Unternehmen ihren Part für die demokratische

»Die traditionelle Politik ist auch auf die Kooperation des Privatsektors angewiesen.«

Politik in einer *Good Global Governance* spielen, indem sie sich zusammen mit der Politik und der organisierten Zivilgesellschaft auf die Durchsetzung von Regeln einlassen, die auch auf globaler Ebene den Wettbewerb sichern, die für Transparenz sorgen, die Mindeststandards für den Umweltschutz oder die soziale Sicherung vereinbaren, um die Infrastruktur und den sozialen Frieden zu stützen, auf die sie für ihre unternehmerische Tätigkeit, ganz gleich in welchem Land, angewiesen sind.

»Ein Regelwerk von Mindeststandards könnte den Markt stärken, weil es alle Teilnehmer mit den gleichen Bedingungen konfrontieren würde.«

Wenn z.B. die chinesische Politik neuerdings die gewaltigen Schäden erkennt, die ihre regellose kapitalistische Investitions- und Ausbeutungspolitik anrichtet, dann wird der Privatsektor seiner globalen politischen Verantwortung nicht gerecht, wenn er für den Fall der Erhöhung der Sozialabgaben in China mit der Verlagerung des Kapitals nach Indien droht. Um einer lebenswürdigen Existenz der kommenden Generationen willen müsste er statt dessen mit dafür sorgen, dass auch in Indien soziale und umweltschützende Mindeststandards eingerichtet werden, die für das gemeinsame globale Überleben in Würde notwendig sind. Sonst zieht der Privatsektor auch künftigen Unternehmern den Boden unter den Füßen weg.

Das Vertrauen in die kapitalistische Marktwirtschaft, das weltweit erheblich beschädigt worden ist, würde zurück gewonnen werden können, wenn auch der Privatsektor seine Verantwortung sichtbar akzeptieren würde. Ein Regelwerk von Mindeststandards würde den Markt stärken, weil es alle Teilnehmer mit den gleichen Bedingungen konfrontieren würde. Zugleich böte es eine Perspektive für die unumkehrbare Globalisierung, die deren Vorteile, die Öffnung der Märkte für die aufholenden Gesellschaften, die Steigerung kulturellen Reichtums und die Beschleunigung von Kommunikation voranbringen würde und dabei die Perspektive der langsamen Angleichung der Lebensstandards eröffnete, nicht die Spirale einer destruktiven Konkurrenz nach unten.

Solche Standards gibt es, die INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION hat sie erarbeitet. Aber diese Organisation der UNO hat nicht die Macht, sie durchzusetzen. Kein Einzelstaat hat sie. Aber die Welthandelsorganisation, die durch die an ihr teilnehmenden Nationalstaaten legitimiert ist, könnte sie zur Bedingung der Teilhabe an ihr machen, wenn sie dabei durch den Privatsektor unterstützt würde. Der müsste dazu vermutlich seinerseits unter den Druck von Politik und NGOs geraten, indem diese das Vertrauenskapital der Unternehmungen hinterfragen, die sich solchen Regeln nicht unterwerfen wollen.

Ein jüngstes Beispiel für das neue Paradigma und zugleich ein wichtiger Mosaikstein der *Good Global Governance* ist die im Oktober 2006 begründete *Extractive Industry Transparency Initiative*, in der sich inzwischen 24 Staaten mit großen Unternehmen der Grundstoff-Industrie und mit zivilgesellschaftlichen Organisationen verpflichtet haben, gemeinsam vereinbarte Regeln einzuhalten und zu überwachen, nach denen sich die Transparenz von Konzessionszahlungen z.B. für Erdölförderung und ihr entwicklungsbegünstigender Einsatz im Budget der

Förderländer richten muss. Statt in Söldnerheere oder auf Schweizer Privatkonten sollen die Gelder z.B. in die Bildung der Länder fließen. Ihre politische Legitimation erhalten diese freiwilligen Abmachungen durch die unterzeichnenden Staaten. Der Privatsektor verpflichtet sich gegen die Korruption zur Transparenz und die beteiligten Organisationen der Zivilgesellschaft sowohl gegenüber den Staaten als auch gegenüber dem Privatsektor zum *Monitoring* der Transferzahlungen.

Good Global Governance ist kein geschlossenes System, aber eine »schlüssige« Ordnung, deren leitendes Prinzip auf die Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte gerichtet ist, die in England mit der *Magna Charta* 1215 als Kern rechtstaatlicher und später demokratischer Ordnung im Rahmen des Nationalstaats zwischen den Adligen und der Krone abgeschlossen und später durch viele weitere Erklärungen und Verträge ausgebaut worden ist. Sie wirkt übrigens in ihren Einzelbestimmungen, in denen es etwa um Brückenrechte oder einzelne Privilegien geht, ähnlich zusammengewürfelt wie die moderne *Governance* und verweist damit auf Ähnlichkeiten politischer Ordnungen vor und nach dem Nationalstaat. Die einfache Übersichtlichkeit nationalstaatlicher Organisation ist vorbei. Wir müssen lernen, in einem verbindenden und möglichst verbindlichen Werthorizont mit Fragilität, Unübersichtlichkeit und Komplexität so zu leben, dass wir die Gefahren der Globalisierung eindämmen und ihre Chancen – den potenziellen wirtschaftlichen und kulturellen Reichtum – nutzen, wenn möglich erweitern.

»Es geht darum, die selbstdestruktiven Kräfte des Marktes zugunsten der Menschen und des Marktes selbst zu bändigen.«

Wenn die Sozialdemokratie also in ihren Überlegungen zu einem neuen Grundsatzprogramm nach Wegen sucht, die soziale Demokratie angesichts der globalen Wirtschaft und der Entmachtung nationalstaatlicher Politik weiterzuentwickeln und neue *Governance*-Konzepte sowohl auf europäischer als auch auf globaler Ebene zu entwerfen und auszuhandeln, dann befindet sie sich nicht nur in der Tradition ihrer Geschichte und des *Godesberger Programms*, sondern auch auf der Höhe der internationalen Diskussion über die politische Gestaltung der kapitalistischen Marktwirtschaft zugunsten der unabdingbaren öffentlichen Güter.

Denn es geht wie zur Zeit der Entstehung der Sozialdemokratie darum, die selbstdestruktiven Kräfte des kapitalistischen Marktes, deren Potenzial keiner bestreitet, zugunsten der Menschen und des Marktes selbst zu bändigen. Theorie und Praxis einer *Good Governance* zu entwerfen, in der die demokratisch legitimierte Politik mit den kapitalistischen Unternehmungen, mit internationalen Organisationen und mit der gemeinwohlorientierten Zivilgesellschaft zusammen arbeiten muss, ist die Aufgabe der Zukunft. Daran müssen sich die politischen Parteien in Deutschland messen lassen.

Gesine Schwan (*1943)

ist Präsidentin der EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA in Frankfurt/Oder,
Koordinatorin der Bundesregierung für die deutsch-polnischen Beziehungen
und Mitglied der Programmkommission der SPD.
president@euv-frankfurt-o.de