

tutionen, eines Zusammenwirkens, das je nach Aufgabe ganz unterschiedliche Formen annehmen und mit unterschiedlichen Koordinationsverfahren verwirklicht werden kann. Der politikwissenschaftliche Begriff »Multilevel Governance« erfasst diese Vielfalt der Formen und Verfahren. Aus ihm können Anregungen für eine pragmatische Reformstrategie abgeleitet werden,

die darauf zielt, den globalisierten Kapitalismus durch demokratische Politik gemeinwohl-verträglich zu gestalten und seine selbstzerstörerischen Tendenzen einzudämmen. Eine solche Reformstrategie verlangt, dass die Politik in Mehrebenensystemen die Vielfalt der Governanceformen entsprechend den jeweiligen Aufgaben einsetzt.



Arthur Benz

ist Professor für Politikwissenschaft an der TU Darmstadt. In seiner Forschung befasst er sich mit Regieren in komplexen Mehrebenensystemen (Multilevel Governance), dem Vergleich von Bundesstaaten sowie dem Wandel des Staates.

abenz@pg.tu-darmstadt.de

Gesine Schwan

Gutes Regieren im Weltmaßstab

Good Global Governance

Nach 30 Jahren neoliberaler ideologischer Vorherrschaft ist es wichtig, allem voran den Unterschied zwischen deren Menschenbild, das inzwischen beherrschend geworden ist, und dem der Sozialen Marktwirtschaft herauszustellen. Die Soziale Marktwirtschaft geht davon aus, dass Menschen ihre Freiheit verantwortlich wahrnehmen *wollen* und dass eine Grundsicherheit ihnen dabei hilft. Deren Diskreditierung als »soziale Hängematte« lag den Gründern der Sozialen Marktwirtschaft vor dem Hintergrund der vorangegangenen Krisen des Kapitalismus fern. Der marktradikale Neoliberalismus dagegen glaubt, dass Menschen nur unter dem Druck von Unsicherheit ihre Pflicht und Verantwortung wahrnehmen, dass sie nicht durch positive gemeinsame Aufgaben, sondern prinzipiell durch individuellen Ehrgeiz und/oder Angst vor (Status)Verlust zu motivieren sind. Solidarität dagegen nimmt diesen Druck weg und lädt zur Verantwortungslosigkeit (*moral hazard*) ein. Grund-

sätzlich handeln Menschen den Marktradikalen zufolge als »homo oeconomicus«, konzentriert auf ihre prinzipiell partikularistischen mehr oder weniger materiellen bzw. finanziellen Interessen. Dieses sowohl eingeengte (und in der Wirtschaftswissenschaft inzwischen empirisch langsam in Frage gestellte) als auch mit einer pessimistisch-autoritären Anthropologie unterlegte Menschenbild steht im Gegensatz zu dem der Sozialen Marktwirtschaft. Es steht auch ganz im Gegensatz zur sozialdemokratischen Tradition und basiert eher auf paternalistisch-konservativen Prämissen, die freilich so manche konservative Sozialdemokraten inzwischen persönlich teilen, ohne sich der grundlegenden Implikationen bewusst zu sein.

Die entscheidende institutionelle Veränderung im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren der westdeutschen Bundesrepublik liegt darin, dass nationalstaatliche Politik heute nicht mehr die Reichweite hat, um die Rolle, die ihr der Ordoliberal-

lismus zgedacht hat, wirksam zu spielen. Auch sozialstaatliche Regelungen müssen heute über den nationalen Rahmen hinausreichen. Deshalb müssen alle früher nationalstaatlich konzipierten politischen Instrumente nun hinsichtlich der Institutionen, der Akteure und der Verfahren neu bestimmt werden.

Zu den neuen Herausforderungen für eine Soziale Marktwirtschaft in der Globalisierung gehört weiter fundamental die sprunghaft gewachsene globale Interdependenz. Sie hat zur Folge, dass wir uns nicht mehr abschotten können, sondern bis hin zu den Bedingungen unseres Überlebens gemeinsam und in globaler Abstimmung handeln müssen. Daraus folgt die Notwendigkeit, weltweit koordiniert Prioritäten in Bezug auf Klima, Ressourcenverbrauch, Sicherheit und überhaupt öffentliche Güter wie saubere Luft und insgesamt Nachhaltigkeit zu setzen. Dies stellt insofern eine erhebliche ordnungspolitische Herausforderung an eine globale Soziale Marktwirtschaft dar, als diese ursprünglich zwar unter Karl Schiller und Helmut Schmidt auch die Praxis Keynesianischer Global- und Konjunktursteuerung einbezogen hat, aber nicht inhaltliche Prioritäten in Bezug auf Produktion und Konsum setzen wollte. Ganz wesentlich wird es darauf ankommen, sogenannte negative externe Effekte von Produktionsentscheidungen, die öffentliche Güter wie saubere Luft, Gesundheit, Bildung, Sozialausgleich etc. tangieren, zunehmend in die Verantwortung der Verursacher zu legen, um den Sinn für die Kosten zu steigern und sie gegebenenfalls zu kompensieren.

Zu den neuen Herausforderungen zählt auch, dass die Diskrepanzen zwischen arm und reich, sowohl innerhalb der Nationalstaaten als auch zwischen der Ersten und der Dritten Welt drastisch angewachsen sind und sowohl das Rebellions- als auch das Migrationspotenzial massenhaft gesteigert haben. Überdies hat diese Diskrepanz zur Entstehung frei schwebenden

Kapitals beigetragen, das nicht für einen angemessenen Konsum verwendet werden kann und deshalb die Aufblähung, Volatilität und leichtfertige Risikobereitschaft der Finanzmärkte gesteigert hat.

In den vergangenen Jahren hat die Globalisierung in den entwickelten Ländern vor allem Sorgen verursacht, weil unter der Vorherrschaft des marktradikalen Neoliberalismus mit den Zielen Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung der Abbau von Sozial- und Lohnstandards unumgänglich und für Arbeitnehmer/innen in den fortgeschrittenen Ländern nur eine Verliererperspektive übrig zu bleiben schien. Nachdem erkennbar wurde, dass die Industriegesellschaften nicht in eine echte Lohnkonkurrenz zu Südostasien treten konnten und die mittelosteuropäischen Länder sich hinsichtlich ihrer Standards in einer überschaubaren Zeit den westeuropäischen angleichen würden, hat diese Perspektive ihr Monopol verloren. Stattdessen gewinnen Ansätze wie die der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) an Plausibilität, die, wenn auch in einer langfristigen Perspektive, eine weltweite Angleichung nach oben anstreben.

Um diesen neuen Aufgaben der Gestaltung von Wirtschaft zugunsten der Menschen unter radikal veränderten Bedingungen gerecht zu werden, brauchen wir in einer globalen Sozialen Marktwirtschaft angesichts der begrenzten Möglichkeiten nationalstaatlicher Politik neue Institutionen, Akteure und Verfahren.

Auf den ersten Blick kommen als politisches Pendant zur globalisierten Wirtschaft regionale Staatenbündnisse wie die Europäische Union, Regierungskonferenzen, internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Weltbank, der Weltwährungsfonds oder die Welthandelsorganisation sowie Wissenschafts- und Medientreffen in Betracht. Insbesondere die EU bietet hier ein wichtiges Handlungsfeld, auf dem Regierungen, aber auch zum Beispiel Gewerkschaften sich zu ei-

nem gemeinsamen Handeln zusammenfinden müssen. In den letzten Jahren hat mit der Zunahme der Macht des Europäischen Rates allerdings die solidarisch-europäische Perspektive erheblich zugunsten der nationalstaatlichen gelitten, mit gefährlichen Konsequenzen für eine Wiederkehr deutscher Vorherrschaft in Europa. Hier ist ein Politikwechsel erforderlich, wenn wir zu einer globalen Sozialen Marktwirtschaft gelangen wollen – übrigens im wohlverstandenen langfristigen deutschen Interesse. Ein rascher Neuanfang mit Griechenland und den südlichen europäischen Ländern gegen zerstörerische Austeritätspolitik und zugunsten von solidarisch getragendem nachhaltigem Wachstum ist hier geboten.

Eine der dringlichen Herausforderungen liegt weiter darin, die EU trotz der nationalstaatlichen Verantwortung für die Sozialpolitik im Bewusstsein der Bürger nicht nur als Repräsentantin eines eisigen Globalisierungswindes, sondern zugleich als politischen Raum sozialer Grundversicherung erfahrbar zu machen. Sonst verliert sie die Loyalität der Bürger zugunsten einer verschärften Renationalisierung. In den nach 1989 hinzugekommenen EU-Ländern ist die EU-Hilfe bis in den Alltag hinein – durch Struktur- und Kohäsionsfonds – noch gegenwärtig. Mit dem Süden Europas ist nach der Finanzkrise nicht so verfahren worden. Hier liegt sicher ein Problem der Akzeptanz der EU in der Gegenwart. Während wir nach 1989 noch dachten, der Osten müsse einfach in Richtung des krisenfreien Westens aufschließen, müssen wir nach 25 Jahren erkennen, dass die ausgleichenden Aufgaben der Sozialen Marktwirtschaft im globalen Kapitalismus nicht gelöst sind.

Allerdings reichen solche internationalen Zusammenschlüsse wie die wichtige Europäische Union nicht aus. Zum einen sind nationale wie internationale Parlamente und Regierungen oft an kurzfristige Legislaturperioden gebunden, was ihnen

nachhaltige Entscheidungen erschwert. Zudem dauert der Entstehungsprozess internationaler Vereinbarungen oft sehr lange. Überdies würde eine weltweit zentralisierte politische Institution, wenn sie effektiv agieren soll, zugleich eine beachtliche Macht konzentrieren müssen, die ihrerseits einer erheblichen Kontrolle bedürfte. Wer kontrolliert dann die Kontrolleure? Und schließlich sind dezentrale Akteure und Kontrolleure oft näher am Geschehen und daher viel effektiver als zentrale. Deshalb brauchen wir eine Ergänzung traditioneller politischer Akteure, Verfahren und Institutionen.

Es gibt neue Chancen. Zu ihnen gehört vorrangig die technologische Entwicklung, die neuen politischen Akteuren wie gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen ungeahnte Handlungsmöglichkeiten eröffnet hat. Sie ermangeln zwar anders als die demokratisch gewählte Politik der Legitimation durch Wahlen, bieten aber durch vertrauenswürdigeres Handeln die Möglichkeit, jenseits von Wahlperioden eine politisch legitime Gestaltung der Wirtschaft anzuregen, Koalitionen dafür über nationalstaatliche Grenzen hinweg aufzubauen und die Einhaltung vereinbarter Regelungen zu überwachen.

Auch Teile des global agierenden Unternehmenssektors beginnen angesichts ihres drastisch gewachsenen Einflusses nicht zuletzt aus wohlverstandenen eigenem Interesse ihre zunehmende Verantwortung für eine den Menschen bekömmliche Wirtschaft zu erkennen und wahrzunehmen. Herausragende Unternehmerpersönlichkeiten bringen über ihre eigenen Unternehmen hinaus in ihren Verbänden Verabredungen in Bezug auf Sozialstandards, Arbeitsbedingungen, Ressourcenersparnis oder Umweltschutz zum Tragen, deren Realisierung über die traditionelle Politik, die sich grenzüberschreitend koordinieren müsste, sehr viel schwerer fallen würde.

Das neue politische Arrangement

Mit seiner Aufforderung, sich einem »Global Compact« für die Sicherung von Arbeits- und Menschenrechten sowie für den Schutz der Umwelt und gegen Korruption anzuschließen, hat der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen Kofi Annan sowohl dem Privatsektor als auch gemeinnützigen Nichtregierungsorganisationen eine Basis für globale Regelungen der Wirtschaft geschaffen. Denn Unternehmen können sich auf Normen festlegen, wie sie im Global Compact vorgesehen sind und aus den allgemeinen Menschen- und Bürgerrechtserklärungen, aber auch der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen folgen, und die Einhaltung dieser Normen kann von Nichtregierungsorganisationen mit Vertrauenskapital überprüft werden. Auf diesem Feld hat sich etwa die NGO »Global Reporting Initiative« eine wertvolle Reputation erworben, die Kriterienkataloge für die Überprüfung der Nachhaltigkeit von Unternehmensentscheidungen ausgearbeitet hat und von der sich namhafte Unternehmen wie Allianz, Volkswagen oder der Springer-Konzern »zertifizieren« lassen. Dahinter steht die Einsicht der Unternehmen, dass auch aus wohlverstandenen wirtschaftlichen Interesse ihr Reputationskapital sorgfältig gepflegt und vermehrt werden muss.

Nichtregierungsorganisationen können auch wichtige Anstöße geben für gesetzliche Regelungen oder internationale Konventionen z.B. gegen umweltschädliche Produktionen oder Korruption, indem sie Unterstützerkoalitionen bilden und im Anschluss an Festlegungen durch die legitimierte Politik professionell die Durchführung kontrollieren. Dazu sind sie u.a. dadurch besser fähig als die herkömmliche Politik, weil sie oft mehr Vertrauen genießen, gerade weil sie sich anstößig oder widerspenstig verhalten.

Das neue politische Arrangement für die Globalisierung der Sozialen Marktwirtschaft liegt deshalb in einem Zusammenspiel der drei Akteure: staatliche Politik

(einschließlich der genannten verschiedenen Zusammenschlüsse), Unternehmenssektor und organisierte Zivilgesellschaft (einschließlich z.B. der besonderen Rolle der Gewerkschaften), das wir gemeinhin »Global Governance« nennen und das zur »Good Global Governance« weiterentwickelt werden muss, um den Zielen der Sozialen Marktwirtschaft gerecht zu werden. Dabei wäre die Rolle der beiden zusätzlichen Akteure Unternehmenssektor und organisierte Zivilgesellschaft nicht, die legitimierte Politik zu ersetzen, sondern ihr – wie ehemals in der früheren Sozialen Marktwirtschaft – in einer »antagonistischen Kooperation«, die Konflikte einschließt, bei der produktiven Lösung von Problemen zu helfen.

Wie dabei im Einzelnen vorgegangen werden soll, ist Sache der Erfahrung und der Verständigung, die zunehmend auf Freiwilligkeit angewiesen ist. Die oben angesprochene Frage, wie wir die Globalisierung nicht als allgemeine Entwicklung nach unten, sondern hinsichtlich von Löhnen, sozialer Sicherung und Mitbestimmung als Gewinn für alle »nach oben« gestalten können, lässt verschiedene Wege offen. Ob dies in sanktionsfähige Bedingungen gekleidet werden soll, die etwa im Zuge der Aufnahme von neuen Ländern in die Welthandelsorganisation realisiert werden müssten, oder, wie der indische Ökonom Jagdish Bhagwati dagegen argumentiert, als freiwillige Vereinbarung mit regionalen Gewerkschaften und NGOs, die die Verhältnisse vor Ort besser kennen und durch ein freiwilliges Verfahren eher als Partner anerkannt würden, ist offen. Bhagwatis Bevorzugung der Vorschläge der International Labor Organization, die kenntnisreicher ausgearbeitet und daher für die Partner vor Ort eher zustimmungsfähig wären als Konditionalitäten der Welthandelsorganisation, hat einiges für sich. Letztlich steht sein Plädoyer für Freiwilligkeit im Einklang mit der Ein-

Unsere nächsten Aufgaben

sicht, dass globale Regelungen nicht mehr durch ein nationales Gewaltmonopol sanktioniert werden können und dass daher der Überzeugungskraft universaler Werte und der Bekräftigung von Partnerschaftlichkeit in der freiwilligen Aushandlung immer mehr Bedeutung zukommen werden: »Wir müssen uns wirklich darauf besinnen, dass Gott uns nicht nur Zähne, sondern auch eine Zunge gab. Und eine gute Standpauke zu einer moralischen Frage ist heute eher erfolgreich als ein Biss«, so Bhagwati in seinem Buch *Verteidigung der Globalisierung*. Die Bekräftigung der Vorschläge der ILO und die Anerkennung der international agierenden Gewerkschaften ebenso wie der gemeinwohlorientierten NGOs als Partner in der Good Governance gerade auch von wirtschaftspolitischen Entscheidungen ist jedenfalls ein wichtiges funktionales Äquivalent für die frühere innerstaatliche Sozialpartnerschaft.

Hinsichtlich der notwendigen Regelungen für den globalen Markt ist vor allem die Unterscheidung zwischen dem gewünschten Freihandel auf den Gütermärkten einerseits und der zerstörerischen Deregulierung auf den Finanzmärkten andererseits von herausragender Bedeutung.

Akut dringlich und vorrangig erscheint für eine globale soziale Marktwirtschaft die Rücknahme der Deregulierung der Finanzmärkte, die sich von den Gütermärkten durch eine besondere Volatilität, Unübersichtlichkeit, Kurzfristigkeit der Handlungsperspektive und Bindungslosigkeit hinsichtlich der Verantwortung unterscheiden. Durch Kapitalentzug können zum Beispiel auf einem völlig deregulierten Finanzmarkt ganze Währungen abgewertet und Volkswirtschaften ruiniert werden.

Deshalb ist eine Regulierung und Kontrolle der Finanzströme und von Kapitalimporten notwendig, auf die sich Regierungen einigen können, sofern sie nicht, wie die britische, auf die überwiegende Umwandlung ihrer Güterproduktion in eine Finanzwirtschaft gesetzt haben. Die bisherige Unübersichtlichkeit der Finanzmärkte hat zu hochriskanten Handlungen verführt, die von heute auf morgen durch einen Vertrauenseinbruch in Panik und in ein zerstörerisches Herdenverhalten umschlagen können, das weltweite Rezessionen auslöst. Je ungedeckter das Risiko, desto eher. Die generelle Aufgabe lautet: Alles einzuschränken, was Unternehmen vor den Risiken des Wettbewerbs bewahrt, weil sie darauf zählen können, bei Fehlentscheidungen oder Scheitern vom Staat oder von der Staatengemeinschaft gerettet zu werden. Solche systemischen, das heißt de facto öffentlichen Gewichte müssen auch öffentlich stärkerer Kontrolle unterliegen oder »entflochten« werden, damit Fehlentscheidungen nicht ohne vorherige Handlungsmöglichkeit von der Öffentlichkeit »ausgebadet« werden müssen. Bisher haben wir das »Too Big To Fail«-Problem jedenfalls nicht gelöst.

Die Kontrolle solcher Regelungen muss nicht unbedingt und allein durch zentrale Institutionen wie den Weltwährungsfonds erfolgen, weil jede dieser Institutionen durch die Interessen ihrer wichtigsten Träger geprägt ist und die Gefahr von Machtkonzentrationen die Chancen durchsichtiger Kontrollen übersteigen kann. Auch hier vermögen Nichtregierungsorganisationen einen wertvollen Part zu spielen, weil sie häufig freier handeln können und näher am Geschehen sind.



Gesine Schwan

ist Präsidentin und Mitgründerin der Humboldt-Viadrina Governance Plattform, Berlin und Präsidentin der SPD-Grundwertekommission. Zuvor war sie u.a. von 1999 bis 2008 Präsidentin der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

drschan@zedat.fu-berlin.org