

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Kooperation in der Weltgesellschaft – effektiv und legitim?

Von Dr. Rainer Baumann und
Prof. Dr. Tobias Debiel,
Käte Hamburger Kolleg
„Politische Kulturen der Weltgesellschaft“

Die aktuelle Kolumne

vom 23.04.2012

Kooperation in der Weltgesellschaft – effektiv und legitim?

Bonn, Duisburg, 23.04.2012. Auch ohne Weltregierung wird global regiert. Der Bedarf an grenzüberschreitender und sogar globaler Kooperation wächst beständig. Das Weltfinanzsystem ist so vernetzt, dass nationale Immobilienblasen sich schnell zu einer globalen Finanzkrise auswachsen können. Der Klimaschutz ist ein globales Gemeinschaftsgut *par excellence*, da sich jede CO₂-Emission und jede Einsparung, egal wo auf der Welt sie auch erfolgen, global niederschlagen. Die Institutionen und Instrumente weltweiter Zusammenarbeit mögen mit dieser Globalisierung von Problemhaushalten nicht immer Schritt halten. Doch es besteht kein Zweifel, dass im Rahmen der Organisationen der UN-Familie oder der G20, in der Welthandelsorganisation, in der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond sowie auf globalen Verhandlungsrunden wie den Weltklimakonferenzen in gewisser Weise die Welt regiert wird, wobei die Entscheidungen oftmals in Räumen der Informalität vorbereitet werden.

Wie kann es gelingen, dieses Weltregieren ohne Weltregierung effektiver zu gestalten? Wie können Staaten in all ihren Unterschieden, wie können auch private Akteure, von international tätigen Firmen bis zu organisierten Vertretern der Zivilgesellschaft, so zusammenzuwirken, dass die grenzüberschreitenden Probleme nicht nur angesprochen, sondern auch gelöst werden? Da die Möglichkeit hierarchischer Steuerung, wie sie uns in vielen Politikfeldern aus dem innerstaatlichen Bereich vertraut ist, auf internationaler Ebene weitestgehend fehlt, ist dies keine triviale Aufgabe. Und wie kann es gelingen, Übereinkünfte dann auch effektiv umzusetzen, ohne Weltpolizei und ohne globalen Gerichtsvollzieher? Erforderlich ist die Herausbildung verbindlicher Normen, aber auch die Schaffung verlässlicher Erwartungshorizonte für Akteure, deren außenpolitisches Handeln in sehr unterschiedlichen politischen Kulturen verankert ist. Sanktionen gegen Regelverstöße werden dabei häufig nicht „physisch“ greifen, sondern über das „shaming“ für unkooperative Verhaltensweisen und damit verbundene Reputa-

tionsverluste, vor denen sich „global players“, aber auch regionale Gestaltungsmächte in der internationalen Politik fürchten.

Neben dem Effektivitätsproblem gibt es auch ein Legitimitätsproblem globalen Regierens: Herrschaft bedarf stets der Rechtfertigung. Im demokratischen Nationalstaat schien dieses Problem befriedigend gelöst zu sein – durch regelmäßige Wahlen, durch weitere Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und durch die Bindung staatlichen Handelns an Recht und Gesetz. Nichts davon ist in einer sich globalisierenden Welt hinfällig geworden. Es ist aber klar, dass die nationalstaatlichen demokratischen Lösungen des Legitimitätsproblems nicht eins zu eins auf die internationale oder gar globale Ebene übertragen werden können. Nicht nur, dass manch maßgebliche Staaten, die für die Bearbeitung internationaler Kooperationsprobleme unabdingbar sind, gar nicht demokratisch verfasst sind (wie etwa soll ein effektiver Schutz des Weltklimas gelingen ohne das Zutun des mittlerweile größten Verursachers China?). Von globalen Wahlen im Rahmen einer Weltdemokratie sind wir weit entfernt. Die unterschiedlichen Rechtssysteme und politischen Kulturen sowie Sprachbarrieren tun ihr Übriges, um die Entstehung einer Weltöffentlichkeit zu erschweren. Auch die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf diplomatischem Parkett sind beschränkt, auch wenn Nichtregierungsorganisationen in den letzten zwei Jahrzehnten ein erstaunliches Maß an Partizipationsrechten bei internationalen Konferenzen erstritten haben. Nationale Parlamente schließlich haben oft nur die Möglichkeit, Verhandlungsergebnisse, mit denen die Regierung nach Hause kommt, zu bestätigen. Denn meist können sie es sich dabei kaum leisten, der eigenen Regierung dann noch in den Rücken zu fallen. Die Hoffnungen zur Lösung des Legitimitätsproblems internationalen Regierens liegen daher nicht im Streben nach einer Weltdemokratie. Sie liegen eher in der Kombination aus Pflichten zur Begründung internationaler Entscheidungen und Beteiligungsmöglichkeiten für eine transnationale Zivil-

gesellschaft einerseits und den bewährten nationalstaatlichen Möglichkeiten demokratischer Kontrolle andererseits.

Vordergründig sieht es so aus, als bestünde zwischen der Effektivität und der Legitimität internationaler Kooperation ein grundlegender Zielkonflikt. So hat die sozialwissenschaftliche Forschung herausgefunden, dass Kooperationsprobleme, vor allem wenn es um den Schutz von Gemeinschaftsgütern geht, desto schwerer zu lösen sind, je mehr Akteure beteiligt sind. Mehr Beteiligungsrechte für Nichtregierungsorganisationen als Vertreter einer transnationalen Weltgesellschaft bei internationalen Klimaverhandlungen wären zwar geeignet, etwaige Verhandlungsergebnisse besser zu legitimieren. Sie wären aber kontraproduktiv, um überhaupt adäquate Verhandlungsergebnisse zu bekommen, da es durch zusätzliche Akteure am Verhandlungstisch schwieriger wird, eine Einigung zu erzielen.

Liegt die Lösung globaler Kooperationsprobleme also in technokratischen Arrangements, in denen eine kleine Zahl mächtiger Akteure hinter verschlossenen Türen möglichst effektive Wege zur Behandlung der Probleme ersinnt? Dies wäre unseres Erachtens ein schwerer Irrtum – und dies nicht nur, weil man die Legitimationsprobleme nicht einfach unterordnen und wegdrücken kann, sondern sie als Kooperationsprobleme eigener Art ernst nehmen muss. Vor allem greift die Vorstellung des Zielkonflikts effektiver und legitimer Problembearbeitung viel zu kurz. Globale Übereinkünfte müssen, um die gewünschte Wirkung zu erzielen, auf nationaler, häufig auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Was nützte ein Klimaabkommen, das das Ziel der maximalen Erderwärmung um 2 Grad Celsius festschreibt, wenn in Kommunen, Unternehmen und Privathaushalten keine

Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen ergriffen werden? Umgesetzt werden solche Abkommen desto eher, je mehr sie von den Betroffenen als legitim angesehen werden. Das heißt, Effektivität und Legitimität stehen nicht immer in einem Zielkonflikt, sondern bedingen häufig einander.

Am neuen Zentrum für Globale Kooperationsforschung der Universität Duisburg-Essen, das als Käte-Hamburger-Kolleg vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wird und das sich auf die Zusammenarbeit mit drei renommierten Institutionen stützt (dem Kulturwissenschaftlichen Institut in Essen, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik in Bonn und dem Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg) werden Fragen der Effektivität und der Legitimität internationaler Ansätze zur Lösung von Kooperationsproblemen daher gemeinsam behandelt. Wir fragen, wie Kooperation in einer politisch und kulturell immer vielgestaltigeren Welt gelingen kann und wie globales Regieren so ausgestaltet werden kann, dass es beides ist – effektiv und legitim.

Dr. Rainer Baumann ist Forschungsbereichsleiter am Centre for Global Cooperation Research / Käte Hamburger Kolleg „Politische Kulturen der Weltgesellschaft“ an der Universität Duisburg-Essen.

Prof. Dr. Tobias Debiel ist Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Geschäftsführender Direktor des Centre for Global Cooperation Research.

Am 12.03.2012 erschien „Die aktuelle Kolumne“ „Kulturen der Kooperation“ von Prof. Dr. Claus Leggewie, Direktor des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen (KWI).