

Globale Öffentliche Güter als Alternative zur neoliberalen Globalisierung?¹

Ulrich Brand

Einleitung

In den Diskussionen um die »Gestaltung der Globalisierung« sind verschiedenste Konzepte im Angebot, die sich auf ähnliche Sachverhalte beziehen. *Global Governance* kennzeichnet analytisch wie normativ eine institutionelle Struktur, die den internationalen politischen Rahmen für ökonomische und soziale Prozesse bereitstellen, sowie Krisen vermeidend wirken sollen (CGG 1996, Messner/Nuscheler 1996). *Global public policy* thematisiert die politischen Formen und Inhalte öffentlicher Politik, die im Zeitalter der Globalisierung in wesentlichen Bereichen jenseits einzelner Nationalstaaten organisiert werden müssen. Konkretisiert wird dieser Ansatz etwa in sog. *global public policy networks* von staatlichen Akteuren, NGOs, Unternehmen und internationalen Organisationen. Diese Netzwerke werden als geeignete Kooperationsmuster angesehen, um Probleme effektiv zu bearbeiten (Reinicke 1998, Reinicke et al. 2001). Schließlich verweist der Begriff der *global public goods* – Globale Öffentliche Güter; GÖG – auf einen Gegenstandsbereich, den es kollektiv herzustellen und zu verbrauchen gilt (Kaul et al. 1999).

Sehen wir einmal von akademisch-politischen Distinktionsverfahren und damit verbundenem Prestige ab – Global Governance wird in der deutschsprachigen Diskussion mit den Namen Dirk Messner und Franz Nuscheler verbunden, bei public policy networks erscheint der Name Wolfgang Reinicke in Klammern, bei GÖG Inge Kaul – so verweisen die Begriffe, und mehr noch ihre Prominenz, auf den Legitimationsverlust neoliberaler Projekte. Angesiedelt sind sie und damit verbundene Vorschläge in einer Diskussion, welche zwar den Verlust nationalstaatlicher Steuerungsfähigkeit in vielen Bereichen konstatiert, gleichwohl in einigen Regionen den Markt, und die damit verbundenen privatkapitalistischen Kräfte als nicht problemadäquat ansieht.

Um jedoch Missverständnisse zu vermeiden: Trotz der folgenden Bemerkungen, die sich mit den Begriff GÖG auseinandersetzen (zu Global Governance vgl. Brand/Brunnengräber et al. 2000, Brand 2003), handelt es sich nie um präzise Definitionen. Die Begriffe deuten Richtungen an, schaffen Diskursterrains und legen Korridore ihres Verständnisses fest, aber sie bleiben in ihrer analytischen, normativen und vor allem in ihrer konkreten politischen Bedeutung durchaus umkämpft.

Genau dieser Sachverhalt fordert dazu heraus, sich aus einer emanzipativen und herrschaftskritischen Perspektive mit den Begriffen und damit verbundenen Vorstellungen und Vorschlägen auseinander zu setzen. Denn in einer Frage scheint es einen gewissen Konsens gegen das immer noch herrschende Denken zu geben: Das neoliberale Modell der Globalisierung, das seine Dynamik aus dem Machtgewinn des transnational agierenden Kapitals, der Illegitimität und des Umbaus des Staates,

der Privatisierung vormals öffentlicher Bereiche sowie der verschärften Konkurrenz zwischen Kapital, Standorten und vor allem Lohnabhängigen bezieht, erzeugt massive Probleme und Krisen. In diese Legitimationskrise stoßen diverse Vorschläge: Etwa aus staatlichen Institutionen oder andere, um die es hier nicht gehen wird, von kritischen Intellektuellen und aus den globalen sozialen Bewegungen. Die genannten Begriffe gehen von einer recht dramatischen Gesellschaftsdiagnose aus – nämlich einer zunehmend krisenhaften, Umweltzerstörung und für viele Menschen Armut produzierenden Globalisierung. Wenn der Anspruch dieser Positionen, tiefgreifende gesellschaftliche Probleme zu lösen, ernst genommen wird, dann muss/kann nach den gesellschaftlichen Ursachen und Strukturen, nach Interessen und Kräftekonstellationen gefragt werden.

In diesem Beitrag konzentriere ich mich auf den Begriff der Globalen Öffentlichen Güter (GÖG), die großgeschrieben werden, um darauf hinzuweisen, dass es sich nicht um »objektive« physische soziale Einheiten handelt, sondern um umkämpfte Begriffe. Achim Brunnengräber (2003, 26) betont, »dass der noch junge Begriff seine politische Relevanz vor allem als theoretisches wie politisches ›Gegenkonzept‹ zur fortschreitenden Privatisierung und Deregulierung erhält, die heute zum globalen Prinzip erhoben wird.« Hier liegt in der Tat einiges an Potenzial. Im ersten Teil skizziere ich knapp, was unter GÖG verstanden wird, im zweiten Teil des Beitrages soll dieses Potenzial kritisch ausgeleuchtet werden.

In anderen Analysen dieses Heftes werden die damit verbundenen Politiken untersucht, insbesondere die stattfindenden Privatisierungen. In weiteren Arbeiten müsste zudem der Diskurs der GÖG genauer analysiert werden, insbesondere die konkreten Modi seiner institutionellen und Handeln anleitenden Wirkungen. Denn Diskurse sind selektiv, ziehen Grenzen und konstituieren ein Wissen darum, wie gesellschaftlich »richtig« gedacht und gehandelt wird. Die Konstitution von Diskursen erfolgt in umkämpften Prozessen. Sie bilden gleichzeitig »Orte« und »Spielregeln«, an bzw. nach denen Auseinandersetzungen ausgetragen werden. Dies ist in der gegenwärtigen Konstellation, in der angesichts des Legitimationsverlustes eines Markt fetischismus sowie der zunehmenden Krisenhaftigkeit des globalen Kapitalismus um die »Gestaltung der Globalisierung« gerungen wird, nicht zu unterschätzen.

Um es gleich vorweg zu nehmen: Der dominante Diskurs um GÖG erfüllt nur teilweise, was er verspricht. Trotz des »post-neoliberalen« Anscheins, nämlich die Allzuständigkeit des Marktes infrage zu stellen, wird mit zentralen Annahmen der gegenwärtigen Veränderungen nicht gebrochen, und damit bleiben wichtige Aspekte unthematisiert. Es handelt sich in Absetzung von einer *critical theory* um eine *problem solving theory* (Cox 1986, 208). Der Imperativ von Denken und Vorschlägen sind ihr politischer »Nutzen«, praktisch meist für staatliche Akteure und begründet als Beitrag zum Allgemeinwohl. Die gegenwärtigen Veränderungen des globalen Kapitalismus sowie damit verbundene grundlegende Herrschaftskritik geraten damit nicht in den Blickwinkel.

Zum Begriff Globale Öffentliche Güter

Der Begriff des öffentlichen Gutes ist integraler Bestandteil der liberalen Wirtschaftstheorie (vgl. zum Überblick Martens/Hain 2002; Kaul et al. 1999 und Altvater 2003). Ein solches Gut, nicht unbedingt als physisches zu verstehen, zeichnet sich einerseits

dadurch aus, dass es eine *Nicht-Rivalität des Konsums* gibt, d.h. der Verbrauch durch eine oder mehrere Personen schließt andere von der Nutzung nicht aus. Selbst die Nutzung durch sehr viele Personen vermindert nicht die Qualität. Prominentes Beispiel ist ein Leuchtturm. Andererseits können andere, zumindest im Prinzip, *von der Nutzung nicht ausgeschlossen* werden. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist die Landesverteidigung, die aus Steuern finanziert wird und auch von jenen genossen werden kann, die keine Steuern bezahlen.

Damit ist eine wichtige Abgrenzung zu privaten Gütern vorgenommen, deren Konsum andere ausschließt und rivalisierend stattfindet. Eine weitere Abgrenzung wird teilweise zum Begriff der Gemeingüter (*commons*) vorgenommen, wobei darunter bereits existierende, d.h. nicht erst herzustellende Güter gemeint sind. Diese Unterscheidung wird jedoch oft nicht eingehalten. In der aktuellen Diskussion werden in der Regel Gemeingüter als öffentliche Güter bezeichnet.

Allerdings sollten diese Kategorien heuristisch verstanden werden, nicht als »objektive« Tatsachen. Denn ein Merkmal von GÖG liegt genau darin, dass umstritten ist, wer sie definiert, wer sie schützt und wer sie bereitstellt (Brunnengräber 2003).

Altwater (2003, 182ff.) typologisiert vier Arten öffentlicher Güter:²

1. natürliche öffentliche oder Allmende-Güter (*commons*);
2. kulturelle Gemeingüter in Musik, Architektur, Wissenschaft etc. als kulturelles Erbe der Menschheit;
3. öffentliche Güter und Dienstleistungen, meist steuer- oder abgabenfinanziert, aber nicht gewinnorientiert betrieben;
4. Regeln und Institutionen zur Herstellung von Sicherheit, Frieden, Stabilität etc.

Warum werden öffentliche Güter produziert? Die übliche wirtschaftswissenschaftliche Antwort lautet, dass der Markt dazu nicht in der Lage ist, d.h. sich die Produktion bestimmter Güter privatkapitalistisch nicht rechnet. Meist fällt dann die Bereitstellung in das Tätigkeitsgebiet des staatlichen Institutionensystems, was auch bedeutet, dass staatliche oder intergouvernementale Akteure öffentliche Güter in Kooperation mit Privaten bereitstellen können. Klassiker der Politischen Ökonomie wie Adam Smith oder Karl Marx wiesen darauf hin, dass der Kapitalismus »allgemeine Produktionsbedingungen« benötigt, die für die Reproduktion des Kapitals wichtig sind, aber nicht privatkapitalistisch produziert werden können. Hier handelt es sich um die unter (3) genannten Güter, man könnte aber auch die anderen dazu zählen, wenngleich etwa Natur nicht nur als Bedingung für Kapitalakkumulation gestaltet wird.

Welche Güter öffentlich sind, ist historisch variabel. Denn »der Erfindungsreichtum ist groß, um den »marktwirtschaftsfremden« Zustand der Nicht-Ausschließbarkeit zu überwinden und exklusive Eigentumsrechte zuzuteilen.« (Altwater 2003, 177) Es geht also nicht um »objektive« technische oder natürliche Eigenschaften, sondern öffentliche Güter sind Folge und Teil sozialer, juristischer, technologischer, ökonomischer, politischer und auch militärischer Entwicklungen – und damit von Interessen und Kämpfen.

Deshalb muss die gegenwärtige Diskussion um (Globale) Öffentliche Güter im Kontext der neoliberalen Gesellschaftstransformation, der Interessen des Kapitals an neuen Anlagesphären, des hochgradig selektiven Umbaus nationalstaatlicher sowie im Kontext des Aufbaus internationaler politischer Institutionen gesehen werden.

Der Begriff *Globale Öffentliche Güter* wird seit Ende der 90er Jahre in einer historischen Konstellation bedeutend, in der das Vertrauen in die Marktkräfte durch Kri-

sen und Kritiken erschüttert wird. In einer weiten Definition sind »all die Dinge und Sachverhalte als öffentliche Güter zu definieren, die sich de facto in der öffentlichen Domäne befinden und alle betreffen oder allen zur Verfügung stehen. Die erweiterte Definition gestattet es dann, die Frage ›Was ist ein öffentliches Gut?‹ nicht nur als ein technisches, sondern auch als ein politisches Problem zu sehen und die Rolle des Staates nicht nur als eines ›Nachtwächters‹, sondern vielmehr als die eines aktiven Komplements zum Markt zu verstehen.« (Kaul et al. 2003, 55)

Allerdings geht es nicht um eine Fundamentalkritik, sondern zunächst darum, im herrschenden (neoliberalen) Diskurs wahrgenommen zu werden. »Das Neue am Konzept der Globalen Öffentlichen Güter besteht nun darin, den Fokus auf globale Probleme mit der Legitimation von staatlichem Handeln zu verbinden, und sich dabei der ökonomischen Begrifflichkeiten zu bedienen. Damit ist man an den Diskurs der weiterhin tonangebenden Kräfte von Weltbank bis Wall Street anschlussfähig.« (Martens/Hain 2002, 10)

Umstritten bleibt, was als GÖG bezeichnet werden sollte. In einer Studie für das schwedische Außenministerium haben die Wissenschaftler Francisco Sagasti und Keith Bezanson (2001) eine umfangreiche Liste vorgelegt, welche diverse Themen umfasst, die jeweils unter drei Gebieten subsumiert werden:

- a) 17 Themen in Bezug auf internationale und globale Gemeinschaftsgüter wie z.B. Reduktion der Treibhausemissionen oder des sauren Regens, Erhalt von Naturparks;
 - b) 15 Themen in Bezug auf internationale und globale politische Ergebnisse wie z.B. Absicherung finanzieller Stabilität und der Vermeidung von Krisen, Verhütung tödlicher Konflikte, Ausweitung des internationalen Handels und wirtschaftlicher Integration oder die Steigerung globaler Gerechtigkeit;
 - c) 6 Themen in Bezug auf internationales und globales Wissen wie z.B. Erhalt der biologischen Vielfalt in ihrem potenziellen Nutzen für die Menschheit oder die Schaffung von Impfstoffen für in tropischen Gebieten endemische Krankheiten.
- Martens und Hain problematisieren diese »shopping list« dahingehend, dass die Kriterien GÖG, nämlich die genannten drei Dimensionen von Öffentlichkeit, für die Ausweitung des Welthandels oder die Absicherung finanzieller Stabilität nicht zuträfen.

Eine enger gefasste Auflistung findet sich in der sog. Millenniums-Erklärung der UNO aus dem Jahr 2000. Sie enthält als eine Art Minimalkatalog eine Top 10-Prioritätenliste GÖG, über die ein gewisser internationaler Konsens herrscht (UNO 2000):

- a) *vom Menschen geschaffene GÖG*: Frieden und internationale Sicherheit; Internationale Rechtstaatlichkeit/Völkerrecht; Schutz der Menschenrechte; Chancengleichheit und internationale Gerechtigkeit; Gesundheit, insbesondere Schutz vor HIV/AIDS und andere schweren Infektionskrankheiten sowie Wissen und Information;
- b) *natürliche GÖG*: Schutz der Erdatmosphäre/des Klimas; der Biodiversität; der Wälder; der Meere.

Differenzen dürften dann deutlich werden, wenn es um konkret zu formulierende, zu finanzierende und zu implementierende Politiken geht. Gerade wegen der angesprochenen Umstrittenheit, d.h. ihres nicht-objektiven Charakters, spielen normative Aspekte eine große Rolle.

Inge Kaul vom UNDP schlägt vor, den Begriff der (Globalen) Öffentlichen Güter um Kriterien der Öffentlichkeit zu ergänzen (Kaul et al. 1999). Sie geht damit über die technischen Debatten über öffentliche Güter bzw. GÖG hinaus. Es gehe bei GÖG insbesondere auch um die Öffentlichkeit des Konsums (d.h. der klassischen Merkmale von Nicht-Rivalität und Nicht-Ausschließbarkeit), die Öffentlichkeit der Entscheidung über die Bereitstellung des Gutes (dies impliziert Fragen von Partizipation und Demokratie) sowie die Öffentlichkeit der (möglichst gleichmäßigen) Verteilung der aus dem Gut erwachsenden Vorteile.

Interessanterweise wird bei Kaul et al. der Begriff der Öffentlichkeit sehr eng an den der Globalität gebunden. Die Nationalstaatlichkeit »stellt, aus globaler Sicht gesehen, eine Art Privatheit dar, die aufgehoben und in mehr Öffentlichkeit verwandelt wird – und zwar in dem Maße, in dem nationale Grenzen nicht mehr separierend wirken« (Kaul et al. 2003, 42). Die entscheidende Entwicklung besteht in der Internationalisierung sozialer Prozesse. Diese können durch einzelne Nationalstaaten nicht mehr reguliert werden, weshalb es internationaler Kooperation bedarf. Dies ist die Essenz des herrschenden Globalisierungsverständnisses. Aus der Konstatierung eines »Mega-Trend« Globalisierung, der zudem positiv besetzt wird, ergibt sich, dass die Existenz der Nationalstaaten als veraltet und nicht erwünschbar, da den Problemen nicht mehr angemessen, gefasst wird.

Auch Martens und Hain (2002, 14) betonen, dass der Begriff notwendigerweise eine normative Komponente umfasst, denn es ist nun einmal keine technische Frage, welche Güter wie zur Verfügung gestellt und wie verteilt werden. Es geht eben nicht um ein scheinbar objektives Marktversagen, sondern immer auch um soziale Auseinandersetzung darum, was überhaupt produziert werden kann und soll, inwiefern das aus privatkapitalistischem Antrieb erfolgen soll oder nicht. Altwater (2003) führt als normatives Kriterium »menschliche Sicherheit« ein, was Freiheit von Furcht und Freiheit von Mangel im Kontext von menschlicher Entwicklung und Menschenrechten usw. bedeutet. Natürlich ist der Begriff der menschlichen Sicherheit hochgradig dehnbar und umstritten. Wenn man ihn jedoch als demokratisch gestaltete Verhältnisse versteht, die allen Menschen ein materiell zufriedenstellendes Leben ermöglichen, ist er ein wichtiger Ausgangspunkt. Damit kann er verdeutlichen, dass die profitorientierte und marktförmige Bereitstellung von Gütern – und damit verbunden: von notwendiger Kaufkraft, um diese nachzufragen – in vielen Fällen eben nicht die menschliche Sicherheit erhöht.

Zum gesellschaftskritischen Potenzial des GÖG-Begriffs

Zunächst einmal ist es ein Gewinn, in Zeiten des neoliberalen Einheitsdenkens wieder den Blick dafür zu öffnen, dass es unterschiedliche und umstrittene Vorstellungen gesellschaftlicher Entwicklung gibt und dabei normative Fragen eine Rolle spielen. Zudem ist nicht zu unterschätzen, einen Begriff des Öffentlichen zurückzugewinnen gegen das Ökonomisch-Private, das de facto das privatkapitalistische meint und nicht andere Formen, etwa solidarische Privatproduktion. Dasselbe gilt für den Staat, der eben nicht mehr als Quelle allen Übels und ineffizienter Moloch gegen vermeintlich effiziente Märkte ausgespielt wird. Weiters werden wichtige Diskussionen ermöglicht gegen die Loslösung demokratischer Fragen von ökonomischen Themen wie etwa in den Debatten um eine kosmopolitische Demokratie (David Held, Ulrich Beck).

Anstatt Demokratie mit materiellen Rechten und sozio-ökonomischen Reproduktionsprozessen rückzukoppeln, erfolgt eine Engführung demokratischer Fragen auf solche der Partizipation. Damit einher geht eine recht naiv-teleologische Interpretation der Globalisierung sowie die Ausblendung materieller Fragen im Horizont sozialer Demokratie. Schließlich erweitert die Diskussion um GÖG den Kreis der als relevant eingeschätzten Probleme über die »harten« Standort- und Wettbewerbsfragen hinaus.

Dennoch wirft die gegenwärtig dominante Debatte um GÖG einige Probleme auf. Meines Erachtens hat sie bislang nicht das Potenzial, ein »post-neoliberaler« Diskurs – im Sinne Handlungen legitimierenden und orientierenden Wissens – zu sein. An einigen Punkten, keineswegs erschöpfend, soll dies verdeutlicht werden. Abschließend erfolgen tastende Bemerkungen, wie denn mit dem Begriff und dem sich um ihn organisierenden Diskurs aus kritisch-emanzipativer Perspektive umgegangen werden könnte.

GÖG, Markt und Staat

Die Attraktivität des Begriffs öffentlicher Güter liegt bislang darin, dass er anschlussfähig an aufgeklärt-etatistischen Positionen ist, auf der Suche nach Alternativen zur neoliberalen Globalisierung wie auch den neoliberalen Mainstream. Die oben bereits genannte Anschlussfähigkeit an den herrschenden Diskurs wird dadurch ermöglicht, dass es sich nicht um eine Verschiebung zu mehr Staat handelt, sondern dass der Staat GÖG *gewährleisten* soll (in diversen wissenschaftlichen Diskursen wird hierfür der Begriff des Gewährleistungsstaates verwendet). Die *Erbringung* soll vornehmlich über private Akteure oder *private public partnerships* erfolgen. Werner Raza et al. (2004) halten genau dies für ein Kennzeichen eines »sozialliberalen Diskurses«, dass er nämlich stärker trennt zwischen dem Staat als Garant bzw. Gewährleister des öffentlichen Interesses und dem Markt als – unter staatlicher Aufsicht tätigen – operativen Erbringer von öffentlichen Dienstleistungen. Darin spiegelt sich zudem ein Staatsverständnis, das den Staat als technokratisch-neutralen Apparat begreift. Es geht nicht um die Sedimentierung asymmetrischer gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in der staatlichen Apparatur. Interessanterweise geht es lediglich in der internationalen Politik um »enorme Machtdifferenzen« (Kaul et al. 2003, 45), jedoch nicht auf den privaten Märkten und nicht beim homogenen, rationale Interessen verfolgenden nationalen Staat.

Die in der neoliberalen Gesellschaftstransformation sich vollziehende Verschiebung hin zu »mehr Markt«, d.h. der profitorientierten Erbringung von Leistungen im öffentlichen Interesse oder der Inwertsetzung von Natur, wird damit eher abgesichert denn infrage gestellt.

Den meisten Beiträgen zur Diskussion öffentlicher Güter ist implizit, dass diese nicht ausschließlich vom Staat oder intergouvernementalen Institutionen bereitgestellt werden sollen, dennoch sollen diese daran beteiligt sein. Damit wird ein Problem reproduziert, das m.E. in der kritischen Globalisierungsdiskussion – zu der ja die GÖG-Debatte zweifellos gehört – hartnäckig unterschätzt zu werden scheint. Die Herrschaftsförmigkeit von staatlichen Terrains (auch des internationalisierten Staates), ihre strategische Selektivität hinsichtlich Responsivität gegenüber verschiedenen sozialen Kräften und Regulierungsinhalten, die organisierende Rolle für herrschende

und desorganisierende Rolle für beherrschte Kräfte etc. werden dabei ausgeblendet. Es wird gleichsam mit dem Begriff GÖG symbolisch ein Terrain eingegrenzt, in dem Staat in spezifischen Bereichen (und in anderen nicht) regulierend und in Kooperation mit privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft aktiv werden soll, zum Wohle der Gesellschaft. Es wird damit möglich, ein gesellschaftliches Allgemeininteresse zu suggerieren und für dessen Verwirklichung zu kämpfen. Wir wissen jedoch seit Gramsci, dass solch ein Allgemeininteresse immer hegemonial – also herrschaftsförmig, in Einklang mit den Reproduktionserfordernissen bürgerlich-kapitalistischer Gesellschaften und den durchaus kontingenten Interessen der herrschenden Kräfte, an die Beherrschten Zugeständnisse machend – hergestellt werden muss. Damit stellt die Etablierung von Hegemonie im Kern die Universalisierung partikularer, heute zuvorderst weltmarktorientiert-neoliberaler Interessen dar. Mit dem Begriff der GÖG ein (welt-)gesellschaftliches Allgemeininteresse konstituieren zu wollen, ist daher ein zweischneidiges Schwert. Zum einen soll es gegen die neoliberale Verallgemeinerung gehen. Zum anderen muss das sich herausbildende dominante Verständnis des Begriffs an herrschende Interessen anschlussfähig sein, sonst hat es keine Chance auf die Integration dieser Interessen, und damit auf Akzeptanz im herrschenden Diskurs.

Es bleibt jedoch minder definiert, wie die Veränderung des Staates sowie sein Verhältnis zur Ökonomie genauer begriffen werden kann. Aus regulationstheoretischer Perspektive möchte ich nur zwei Dimensionen andeuten: Die Transformation hin zu einem »nationalen Wettbewerbsstaat« sowie der international entstehende »globale Konstitutionalismus«. Damit kommt man zu einer etwas anderen Einschätzung der Rolle des Staates und GÖG.

In der Krise des Fordismus, d.h. die in den 70er Jahren instabil werdende gesellschaftliche Entwicklungskonstellation, die sich etwa in geringeren Wachstumsraten, zunehmender Arbeitslosigkeit oder dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems äußerten, fanden intensive Auseinandersetzungen auf technologisch-ökonomischer, soziokultureller und politischer Ebene um die Neuausrichtung der Gesellschaften statt. Zentral ist die Internationalisierung sozialer Prozesse, die zu abnehmender nationalstaatlicher Regulierungsmöglichkeit führt. Internationalisierung bedeutet – grob gesprochen – für dominante Akteure aufgrund ihrer höheren Mobilität eine bessere *exit option*. Bestimmte Kapitalgruppen können sich eher sozialen Forderungen und politischen Regulierungen entziehen, die aus ihrer Perspektive gegen ihre Interessen stehen oder aber die Drohung des »exit« in politischen Auseinandersetzungen, beispielsweise um die Steuerpolitik, einsetzen. Als Teil und Folge dieser Auseinandersetzungen, in der neoliberale Kräfte mit ihren Projekten die Oberhand gewinnen, transformiert sich der Staat in einen »nationalen Wettbewerbsstaat« (Joachim Hirsch). Dadurch ändern sich die überragenden Kriterien politischen Handelns: Der Primat internationaler Wettbewerbsfähigkeit, ökonomischer Effizienz und der notwendigen »freien Entfaltung der Marktkräfte« sowie, damit verbunden, Realpolitik werden zu den Imperativen politisch-sozialen Handelns. Die Internationalisierung wichtiger gesellschaftlicher Prozesse – als nicht-intendierte Folgen vielfältiger intentionaler Strategien zur Überwindung der Krise des Fordismus – wirken damit als »Sachzwänge« zurück, die wiederum in ihrer konkreten Bedeutung umkämpft sind. Es kommt zu einer sich durchaus unterschiedlich vollziehenden »Interiorisierung« internationaler Verhältnisse in nationale Gesellschaften. Insbesondere

die Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben und die Kommerzialisierung von Politik schränken politisch-staatliche Spielräume und Steuerungsmöglichkeiten ein, und erzeugen spezifische Widersprüche, die gleich genannt werden. Allerdings ist in bestimmten Bereichen wie Migrations-, Verteidigungs- oder Sicherheitspolitik eine Zunahme von Regulierung zu beobachten. Es handelt sich also nicht pauschal um verringerte Regulierungskompetenzen der nationalstaatlichen politischen Institutionen, sondern um eine selektive Transformation.

Während des Fordismus fanden internationale Politiken zwischen den beiden konkurrierenden Blöcken statt, wie auch intern. Innerhalb der Blöcke setzte die jeweilige Hegemonialmacht, durchaus in Abstimmung mit und durch Zugeständnisse an die Verbündeten, wesentliche Standards internationaler Kooperation und Konkurrenz durch. Besonders deutlich war das in der Währungspolitik mit dem US-Dollar als Leitwährung innerhalb der westlichen Welt. Die Krise des Fordismus war auch eine Krise der Hegemonialmächte und ihrer normsetzenden Funktion. Internationale Politik wird zu einem komplizierteren Aushandlungsprozess, der in verstärkte ökonomische und politische Konkurrenz eingebettet ist. Dominant wurde in den letzten Jahren ein »globaler Konstitutionalismus« (Stephen Gill), demzufolge die zentrale Orientierung internationaler Politik in der Sicherung des Privateigentums durch internationale Normsetzung besteht. Auch das internationale Institutionensystem ist wesentlich damit befasst, durch hochgradig machtförmige Kämpfe hindurch Akkumulations- und Konkurrenzprozesse politisch-institutionell abzusichern. Liberale Verfassungsvorstellungen sollen international gelten, was sich in Institutionen wie der WTO und dem dort angesiedelten TRIPS-Abkommen oder den Vorschlägen zu einem multilateralen Investitionsabkommen (MAI), das 1998 an internationalen Protesten und dem Dissens südlicher Regierungen vorläufig scheiterte, zeigt.

Auch die GÖG-Beiträge nehmen Machtasymmetrien in den Blick. Allerdings geht es zuvorderst um Machtverhältnisse in konkreten policy-Prozessen, weniger um gesellschaftliche Macht. Ein Blick auf Letztere stellt heraus, dass soziale Kämpfe und fundamentale gesellschaftliche Interessensunterschiede eine wichtige Rolle spielen. Verschiedene gesellschaftliche Kräfte kämpfen um die Verallgemeinerung, d.h. gesellschaftliche Legitimität wie auch politisch-institutionelle Absicherung ihrer Interessen. Zudem verweist sie auf einen wichtigen Aspekt, der in der »post-neoliberalen« Diskussion teilweise unterschätzt wird: Die Frage des Eigentums bzw. der Verfügung über Kapital und mögliche Investitionen. In der von Kaul et al. repräsentierten und vorangetriebenen dominanten Diskussion geht es um die natürlich wichtige Frage, wie Güter ökonomisch oder politisch möglichst effizient bereit gestellt werden – und wie damit von relevanten Akteuren als substanziell erachtete gesellschaftliche Probleme lösbar werden.

Die Perspektive der *problem solving theory* wird auch verstärkt durch die Diagnose, ein Hindernis bei der Etablierung bzw. Aufrechterhaltung von GÖG sei »das nicht ausreichende Vorhandensein von Managern, die die jeweils notwendigen, unterschiedlichen Politikstränge und Ressourcen zusammenbringen und in gezielter Weise für die Produktion globaler öffentlicher Güter bündeln könnte.« (Kaul et al. 2003, 47) Das erinnert an Elemente des Global Governance-Diskurses, in dem immer wieder das fehlende *leadership* als Problem angesehen wird. Der Begriff GÖG eröffne, um ein anderes Beispiel zu nennen, unter anderem »eine neue, praktisch-politische Sichtweise von global governance und vom Implementierungsprozess internationaler

Verträge und Resolutionen.« (Kaul et al. 2003, 54) Das Problem dieser Perspektive ist dabei m.E. nicht, dass der Fokus auf zu lösenden Problemen liegt, sondern dass dieser Typus der Begriffs- und Theoriebildung im Sinne der vorgebrachten Kritik nicht weiter reflektiert wird. Damit bleiben die Macht- und Interessenlagen des kapitalistischen Staates bei der Formulierung von Politikvorschlägen außen vor.

GÖG in Zeiten der Ökonomisierung sozialer Verhältnisse

Kaul et al. docken mit einer weiteren zentralen Annahme an den dominanten Globalisierungsdiskurs an. Von Garrett Hardin (1968) übernehmen sie die 35 Jahre alte These, dass es eine »Tragödie der Gemeinschaftsgüter« gebe, da Letztere überbeansprucht würden. Sie beziehen das auf »globale Gemeinschaftsgüter« und diagnostizieren: »Doch je besser wir die den öffentlichen Gütern zugrunde liegenden Anreizstrukturen und auch die Funktionsweise verschiedener *ökonomischer* Instrumente (wie etwa die Kreation neuer Märkte) verstehen, desto mehr kristallisieren sich auch geeignete Wege zur Verhinderung dieser Tragödie heraus.« (Kaul et al. 2003, 43) Auch Hardin sah damals die Lösung in der Schaffung angemessener Eigentumstitel.

Eine andere wichtige Annahme besteht darin, dass rational handelnde Akteure (Unternehmen und Staaten) versuchen, ihren Nutzen zu maximieren. So verwenden Kaul et al. (2003, 44) den Begriff der »internationalen Politikmärkte«. Andere soziale Organisationsformen, nämlich gemeinschaftliche, die weder markt-, noch staatsförmig organisiert werden (können) noch auf die Maximierung des eigenen Nutzens zielen, bleiben unterbewertet oder ausgeblendet. In der Diskussion um natürliche (globale) Gemeingüter bzw. (*global*) *commons*, die in vielen Gesellschaften der Welt noch eine wichtige Realität sind, geht es um Fragen von Kollektiveigentum oder gemeinschaftlichen Zugang (was nicht dasselbe ist wie öffentlicher Zugang). Baylor Johnson und Faye Duchin (2000, 36ff.) weisen auf die Aspekte von self-governance hin, wie auch auf den Sachverhalt, dass es in vielen Gesellschaften Rechtsverständnisse gibt, die nicht von der Übertragbarkeit von Rechten ausgehen. Ohne unzulässig verallgemeinern zu wollen, stellen sie fest, »in some cases, common-property rights can be less costly to establish and enforce, provide greater security to the ensemble of right holders, and permit more efficient utilization of resources than would private- or state-property rights.« (ebd.: 40) Zu lange sei dies unterschätzt worden – und wird bis heute unterschätzt (ebd.: 45).

Eine gewisse Ökonomisierung des Denkens wird auch beim Begriff der Zivilgesellschaft deutlich. Diese wird etwa bei Kaul et al. rein funktional dahingehend bewertet, dass sie ein »verstärktes politisches Gewicht« habe und eine erhöhte politische Mitsprache und Transparenz fordere. Ökonomische Prozesse bleiben jedoch eine Angelegenheit von Markt oder Staat. Prozesse materieller Produktion und Reproduktion jenseits von Markt und Staat bleiben im Diskurs um GÖG ausgeblendet.

Ein »post-neoliberaler« Diskurs?

Mich interessiert vor allem, welchen Beitrag ein *Diskurs* über GÖG – im Sinne realer und möglicher Denkformen und institutioneller Praxen – zur Delegitimierung des neoliberalen Einheitsdenkens (als »Trojanisches Pferd« bei Martens und Hain) beiträgt und inwieweit er emanzipative Perspektiven und Praxen fördert. Dann kom-

men Fragen staatlicher Tätigkeiten und der Finanzierung in den Blick, aber nicht als technischer Prozess, sondern als Teil sich verändernder »zivilgesellschaftlicher« Verhältnisse, insbesondere der Zurückdrängung von Kapitalmacht. Dasselbe gilt für internationale Institutionen. Es geht also darum, inwieweit ein materiell werdender Diskurs zur Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse beiträgt.

Ich würde daher den Optimismus der GÖG-Diskussion gegenüber Politiknetzwerken teilen, wenn sie in der Lage wären, herrschende Interessen einzuhegen. Ich würde ihren Regulierungsoptimismus teilen, wenn Regulierungen weniger der politisch-institutionellen Absicherung von Kapitalinteressen dienen und dem ex post-Umgang mit Krisen, sondern Lebensverhältnisse wirklich gestaltbar machen *gegen* Kapitalinteressen und deren autoritär-staatliche Absicherung.

Meine eher knappe und fragende Einschätzung des Begriffs GÖG möchte ich mit einer Analogie zum Global Governance-Begriff und in Anlehnung an Timothy Sinclair zuspitzen. Sinclair formuliert in der Einleitung zu seiner breiten Übersicht zu Global Governance, jedoch m.E. übertragbar auf GÖG: Obwohl der »discourse declares a considerable need for reforms, it strengthens a quite considerable trust in the existing system of institutions and privileges cooperative concepts of politics as the only legitimate ones. Different interests are regarded as basically reconcilable. Moreover, the involvement of private agents tends to de-politicise processes because in the commonsense understanding of private actors they are ›by nature technical.« (Sinclair 2003, 8). Sinclair nennt dies eine *management vision of global governance*. »It has become the term of choice because it avoids the unequivocally political connotations of ›government«, and the even worse implications of other labels such as power and authority. It provides a non-emotive language in which major issues of societal rule can be deliberated by experts and officials without making explicit what is implicit in the idea of global governance. Global governance is safe, balanced and neutral.« (2003, 9)

Ich halte die Ausarbeitung von Begriffen in herrschaftskritisch-emanzipativer Absicht für wichtig, wenn sie bestehende und entstehende kritische Praxen in sich aufnehmen und diesen, wie potenziellen Praxen, Orientierung liefern. Das Spannende am Begriff GÖG liegt vor diesem Hintergrund darin, dass der Begriff mit dem neoliberalen Markt- und Effizienzdenken um die je konkrete Ausgestaltung spezifischer Bereiche ringt. Er ist im Kontext des herrschenden liberalen Diskurses legitim und nicht so unseriös wie »Kapitalismuskritik« oder »Autonomie« oder »gegen die Herrschaft der Konzerne«. Darauf weisen auch Jens Martens und Roland Hain (2002, 10) in ihrem exzellenten Überblick hin.

Dennoch sollte gegenüber dem Begriff der GÖG Skepsis angebracht sein. Er kommt aus den aufgeklärten UNO-Kreisen, die sich zwar von neoliberalen Positionen abgrenzen, aber weder bestehende Herrschaftsstrukturen noch die tiefgreifende Veränderung von *gesellschaftlichen* Kräfteverhältnissen thematisieren. Der Begriff suggeriert, dass alles in konsumierbare Güter verwandelt werden kann. Und er suggeriert, Baustein eines Masterplans sein zu können. Insgesamt ist Skepsis angebracht gegenüber vermeintlichen Großbegriffen, lauten sie nun nachhaltige Entwicklung, Global Governance oder Globale Öffentliche Güter. Aber auch seine Interpretationsoffenheit kann angesichts der bestehenden Kräfterelationen problematisch sein.

An eigenen Forschungen, deren Gegenstandsbereich prominent in der GÖG-Debatte ist, kann man das gut nachvollziehen (vgl. Brand/Görg 2003). Während biologi-

sche Vielfalt als GÖG deklariert wird und dies auch politisch praktisch in Form von Nationalparks oder Öko-Regionen umgesetzt wird, findet dennoch die Privatisierung ihrer ökonomisch nutzbaren Teile, nämlich der genetischen Ressourcen statt. Dies steht der Ausweitung von Naturschutzgebieten aber gerade nicht entgegen

Notwendig ambivalente Diskursstrategien

An eine solch verhaltene Einschätzung schließen sich strategische Fragen an: Inwieweit macht etwa eine Arbeitsteilung zwischen reformorientierteren und radikaleren Beiträgen Sinn? Schwächt eine pauschale Ablehnung, sich auf die GÖG-Diskussion einzulassen, nicht insgesamt linke Kräfte? Das ist immer eine Gefahr und daher würde ich auch nicht für eine Ablehnung plädieren, sondern zunächst für eine kritische Bezugnahme.

Meine eigene Erfahrung aus den Debatten um *Global Governance* und *nachhaltige Entwicklung* ist zunächst, dass von »sozial-liberaler« Seite eine solche »Arbeitsteilung« kaum gewollt ist in dem Sinne, dass andere Perspektiven akzeptiert, Stärken und Schwächen ausgelotet und damit Reflexion ermöglicht werden. Kritik wird zumindest belächelt, manchmal denunziert oder brüsk zurückgewiesen. Dennoch sollten Diskursterrains nicht einfach aufgegeben werden, denn Diskurse sind nie geschlossen. Weitgehende Ziele sollten ja zumindest als Anspruch in links-liberalen Diskussionen erhalten bleiben, diese können in spezifischen Situationen immer wieder Denken und Handeln öffnen.

So wichtig es ist, an »Diskursrändern« kritisch zu intervenieren und normativ begründet die herrschenden politischen, ökonomischen, wissenschaftlichen Institutionen an die permanente Nichterfüllung ihrer Ansprüche zu erinnern (vergessen wir nicht, dass auch die Weltbank gegen Armut und Ungleichheit agiert) – dennoch sollten wir uns nicht zu sehr an herrschendem Gedankengut abarbeiten. Wichtig scheint mir derzeit, sich nicht auf eine *magic bullet* zu fixieren, sondern in die diversen Prozesse zu intervenieren, in denen dominante Kräfte eine neue politisch-ökonomisch-kulturell-militärische Ordnung festzurren.

M.E. geht es derzeit auch darum, dass in einer neuen Runde sozialer Auseinandersetzungen die herrschaftskritischen Kräfte *eigene* Begriffe und Orientierungen ausbilden. Das ist kein Argument gegen Kooperation, Verhandeln, strategisches Agieren – sehr wohl aber, sich Begriffe vorgeben zu lassen. Es stehen ja andere und teilweise eindeutigeren Begriffe bereit wie De-Privatisierung, De-Globalisierung, soziale Rechte, menschliche Sicherheit, De-Kommodifizierung, aber auch Freiheit und Gerechtigkeit.

Zudem sollten wir eine Perspektive in unserer Diskussion nicht vergessen: Wie beziehen sich eigentlich die vielfältigen emanzipativen Bewegungen auf den Begriff? Inwieweit bringt er *existierende* oder sich herausbildende *Praxen* »auf den Begriff«? Inwieweit kann er für herrschaftskritische Kämpfe orientierend wirken?

In den intellektuellen und politisch-praktischen Auseinandersetzungen der nächsten Jahre wird sich herausstellen, welchen »Stallgeruch« der Begriff GÖG bekommt und worin sein politisch-strategischer Wert liegt. Dass die gegenwärtige Diskussion aus dem UNO-Establishment kommt, spricht nicht gegen ihn, sollte aber vorsichtig machen gegenüber einer vorschnellen Übernahme. Wie so oft gilt: Die Diskussion über analytische Annahmen, normative Vorstellungen, Ziele, Akteure und Bündnisse, Mittel und Wege kann dazu beitragen, Handlungsspielräume genauer auszuloten.

Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Anmerkungen danke ich Werner Raza und Detlef Sack.
- 2 Elmar Altvater (2003, 175) nennt zudem die Besonderheit der sog. positionellen Güter, d.h. jene Güter die nur dann eine Qualität besitzen, wenn sie nicht im Übermaß hergestellt und gebraucht werden, wie beispielsweise Autos, deren Anzahl die Verkehrsinfrastruktur deutlich überlastet.

Literatur

- Altvater, Elmar (2003) Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden? In: *Peripherie* 90/91, 171-201.
- Brand, Ulrich (2003) Ordnung und Gestaltung. *Global Governance* als möglicher hegemonialer Diskurs des internationalen Politischen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 10(1), 143-166.
- Brand, Ulrich/Christoph Görg (2003) Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates, Münster.
- Brand, Ulrich/Brunnengräber, Achim/Schrader, Lutz/Stock, Christian/Wahl, Peter (2000) *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?*, Münster.
- Brunnengräber, Achim (2003) Global Public Goods – Global Public Bads. Wer definiert sie, wer schützt sie, wer stellt sie bereit? In: ders. (Hg.) *Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*, Münster, 26-38.
- CGG – Commission on Global Governance/Kommission für Weltordnungspolitik (1996) *Nachbarn in einer Welt*, hgg. von der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Cox, Robert W. (1986) *Social Forces, States and World Orders*. In: Keohane, Robert O. (1986) *Neorealism and its Critics*, Princeton, N.J.
- Hardin, Garrett (1968) The Tragedy of the Commons. In: *Science*, 12/1968, 1243-1248.
- Johnson, Baylor/Duchin, Faye (2000) The Case for the Global Commons. In: Harris, Jonathan M. (Hg.) *Rethinking Sustainability. Power, Knowledge, and Institutions*, Ann Arbor, 33-49.
- Kaul, Inge/Grünberg, Isabell/Stern, Marc (1999) *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, New York.
- Kaul, Inge/Kocks, Alexander (2003) *Globale öffentliche Güter. Zur Relevanz eines Begriffs*. In: Brunnengräber, Achim (Hg.) *Globale Öffentliche Güter unter Privatisierungsdruck*, Münster, 39-56.
- Martens, Jens/Hain, Roland (2002) *Globale Öffentliche Güter. Zukunftskonzept für die internationale Zusammenarbeit?*, WEED/Böll-Stiftung, Berlin.
- Messner, Dirk/Nuscheler, Franz (1996) *Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Policy Paper, Nr. 2 der Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn.
- Raza, W. et al (2004) *Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Eine konzeptuelle, begriffliche und rechtliche Einführung ins Thema*, Schriftenreihe Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Band 1, AK Wien.
- Reinike, Wolfgang H. (1998) *Global Public Policy. Governing without Government?*, Washington.
- Reinike, Wolfgang H./Brenner, Thorsten/Witte, Jan Martin (2001) *Global Public Policy: Globalisierung gestalten durch globale Politiknetzwerke*. In: Oberreuther, Heinrich (Hg.) *Global Denken. Mensch – Recht – Staat. Ein Dreiecksverhältnis der internationalen Politik im Umbruch*, München
- Sagasti, Francisco/Bezanson, Keith (2001) *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*. Report Prepared for the Ministry of Foreign Affairs Sweden, Brighton: Institute of Development Studies at Sussex University.
- Sinclair, Timothy J. (2003) General Introduction, In: Sinclair, Timothy J. (Hg.) *Global Governance: Critical Concepts in Political Science*, London/New York.
- UNO (2000) *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 6.-8. September 2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York*; www.uno.de/sg/millennium/millenniumerklarung.pdf