

# Globale Gemeinwohlorientierung als Fluchtpunkt internationaler Kooperation für nachhaltige Entwicklung – Ein Perspektivwechsel

Dirk Messner · Imme Scholz

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2018

**Zusammenfassung** Ausgehend von der Beobachtung zunehmender grenzüberschreitender Interdependenzen zwischen Gesellschaften, von Problemzusammenhängen und Politikfeldern führt der Aufsatz den Begriff des globalen Gemeinwohls als normativen und analytischen Rahmen für Entwicklungsforschung und -politik sowie Zusammenarbeit für globale Nachhaltigkeit im 21. Jahrhundert ein. Er rekurriert auf die Konzepte des Gemeinwohls, der nachhaltigen Entwicklung und der Gemeinschaftsgüter, um die Verbundenheit von globalem und nationalem Gemeinwohl zu erfassen und die Orientierung am globalen Gemeinwohl als Fluchtpunkt internationaler Kooperation in einer immer enger vernetzten Weltgesellschaft zu begründen.

**Schlüsselwörter** (Globales) Gemeinwohl · Global Governance · Nachhaltige Entwicklung · Agenda 2030

## International Cooperation for Sustainable Development – A Global Common Good Perspective

**Abstract** Based on the observation of increasing cross-border interdependencies between societies, problem constellations and policy fields, the article introduces the concept of the global common good as a normative and analytical framework for development research and policy and international cooperation for global sustainability

---

Prof. Dr. D. Messner (✉)

Institute for Environment and Human Security, United Nations University, Platz der Vereinten Nationen 1, 53113 Bonn, Deutschland  
E-Mail: [messner@ehs.unu.edu](mailto:messner@ehs.unu.edu)

Dr. I. Scholz

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Tulpenfeld 6, 53113 Bonn, Deutschland  
E-Mail: [imme.scholz@die-gdi.de](mailto:imme.scholz@die-gdi.de)

in the 21<sup>st</sup> century. It recurs to the concepts of the common good, sustainable development and public goods in order to grasp the linkages between global and national welfare, and to justify why the search for the global common good should guide international cooperation for sustainable development in an ever more interlinked world society.

**Keywords** (Global) common good · Global governance · Sustainable development · 2030 Agenda

## 1 Einleitung

Die Interdependenzen zwischen Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD), Schwellen- und Entwicklungsländern werden weiter zunehmen. Nationale und globale nachhaltige Entwicklung muss diese Interdependenzen in allen Politikfeldern berücksichtigen. Einerseits darf sie die Stabilität des Erdsystems als Grundlage menschlicher Zivilisation und Entwicklung nicht weiter gefährden. Andererseits wird immer deutlicher, dass Wohlfahrt und gute Regierungsführung in nationalen Gesellschaften Bedingung für internationale Stabilität, Sicherheit, grenzüberschreitende Kooperation und globale nachhaltige Entwicklung sind. Nationales und globales Gemeinwohl sind daher untrennbar miteinander verbunden. Fluchtpunkt internationaler Kooperation für nachhaltige Entwicklung ist aus diesem Grunde nicht mehr nur die Verbesserung der Bedingungen für nationale Wohlfahrt, demnach das nationale Gemeinwohl, in den kooperierenden Ländern, sondern die Orientierung an globalem Gemeinwohl in einer immer enger vernetzten Weltgesellschaft.

Folgt man dieser Argumentation, ließe sich formulieren, dass Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung nationaler Wohlfahrt das globale Gemeinwohl nicht verringern dürfen. Auch müsste die an nationalen und europäischen Interessen orientierte Kooperation mit Entwicklungs- und Schwellenländern zukünftig mit der Orientierung am globalen Gemeinwohl kombiniert werden, um globale Risiken einzuhegen und Bedingungen für weltweite menschliche Entwicklung zu schaffen. Damit ist ein Perspektivwechsel formuliert, der ein Kontrastprogramm zu den *My country first*-Bewegungen und -Regierungen darstellt, die derzeit in vielen Ländern des Westens und darüber hinaus an Bedeutung gewinnen.

Aus der globalen Gemeinwohlperspektive verändern sich Rolle, Legitimationsgrundlage und Ausrichtung der Entwicklungspolitik im engeren sowie der Kooperation für globale Nachhaltigkeit im weiteren Sinne. *Entwicklungshilfe* basierte ursprünglich auf der Grundidee der Unterstützung armer Länder im Prozess *nachholender Entwicklung* – reiche Länder als Geber und Vorbilder zukünftiger Entwicklung, arme Länder als Nehmer und Akteure aufholender Entwicklung. Das Konzept von Entwicklungszusammenarbeit auf der Basis *internationaler Solidarität*, das dem Bericht der Nord-Süd-Kommission aus dem Jahr 1982 zugrunde lag und deren Vorsitz Willy Brandt innehatte, fokussierte auf Kooperation zwischen wohlhabenden und armen Staaten im gemeinsamen Interesse an internationaler Sta-

bilität und Entwicklung. Der Ansatz *Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik* betonte, dass Entwicklungskooperation letztlich nur gelingen kann, wenn jenseits bilateraler Ansätze zugleich entwicklungsförderliche *Global Governance*-Strukturen, z. B. durch die Weiterentwicklung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) oder eine entsprechende Weltfinanzmarktordnung, geschaffen werden (Kennedy et al. 2001; Nye und Donahue 2000).

Entwicklungspolitik und internationale Kooperation für nachhaltige Entwicklung, die sich am Weltgemeinwohl ausrichten, verändern die Perspektive, indem eine Orientierung am Weltgemeinwohl über zwischenstaatliche Kooperation hinausgeht und eine Menschheitsperspektive eröffnet. Lokale, nationale und globale Wohlstandsentwicklung – so die Hypothese – wird zukünftig und dauerhaft nur zu sichern sein, wenn es *der Menschheit* gelingt, durch gemeinsames Handeln für den Erhalt der *Global Commons* und die Reduzierung globaler Risiken zu sorgen. Die bloße Summe von etwa 200 nationalstaatlichen Interessenkonstellationen und nationalen Gemeinwohlvorstellungen ist keine Antwort auf diese Herausforderung: Vielmehr bedarf es des Fluchtpunktes globaler Gemeinwohlperspektiven, um die Grundlagen menschlicher Zivilisation zu erhalten.

Wir verstehen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung sowie das Klimaabkommen von Paris als innovative, wegweisende Ergebnisse politischer Verständigungs- und Aushandlungsprozesse, mit denen die Staatengemeinschaft versucht, derartige globale Gemeinwohlperspektiven zu definieren und als Fluchtpunkte internationaler Kooperation zu etablieren. So entstehen kollektive Zielsysteme zur Entwicklung einer dynamischen, inklusiven und resilienten Weltwirtschaft und -gesellschaft sowie entsprechender nationaler Ökonomien und Gesellschaften, die zugleich die biophysikalischen Grenzen des Erdsystems anerkennen. Um diesen Zielsystemen praktische Wirksamkeit zu verleihen, müssen tiefgreifende Transformationsprozesse innerhalb der Weltwirtschaft und -gesellschaft, der nationalen Ökonomien und Gesellschaften sowie der Strukturen internationaler Kooperation stattfinden.

## 2 Theoretische Grundlagen zu Gemeinwohlorientierung und (globaler) nachhaltiger Entwicklung

Was ist Gemeinwohl im durch dichte internationale Interdependenzen geprägten 21. Jahrhundert? Wie verändert sich gemeinwohlorientierte Politik, wenn sie sich den Anforderungen nachhaltiger Entwicklung öffnet? Welche Bedeutung haben Schwellen- und Entwicklungsländer dafür und welche Rolle spielt internationale Kooperation? Der Begriff des Gemeinwohls ist konstitutiv verknüpft mit der Vorstellung eines Gemeinwesens, um dessen materielle und immaterielle Lebensbedingungen es geht, und das im Rahmen einer bestimmten politischen Ordnung sowie gemeinsamer Ziele und Werte Entscheidungen darüber fällt, wie das Verhältnis zwischen Einzel-, Allgemein- und Kollektivinteressen gestaltet werden soll (Münkler und Bluhm 2001; Schmitt-Egner 2015). Gleichheit, Freiheit und soziale Gerechtigkeit sind zentrale begriffliche Bezüge des Gemeinwohls, das mit Aristoteles als Ziel und Legitimitätsgrund aller Politik gilt, die dem Nutzen aller Mitglieder des Gemeinwesens dienen soll: Die Durchsetzung der Interessen einzelner Akteure – Personen, Gemeinshaf-

ten oder Verwaltungseinheiten – muss ihre Schranke in dem gemeinsamen Interesse des Gemeinwesens finden, ein Leben in Freiheit und Sicherheit zu ermöglichen. Mit Fraenkel (1964) können eine a-priorische und eine a-posteriorische Definition des Gemeinwohls unterschieden werden: Die erste geht von normativen Vorgaben aus, mit denen sich das Gemeinwohl substantziell definieren lässt und an dem sich politisches Handeln orientieren muss. Die zweite definiert das Gemeinwohl als das Ergebnis von Verfahren, mit denen Einzelinteressen zusammengebracht und durch vernünftige Einsicht ein fairer pluralistischer Ausgleich erzielt wird.

Dieser prozedurale Ansatz ist nicht nur in offenen, demokratischen Gesellschaften erforderlich, um legitime Entscheidungen über die Einschränkung von Einzelinteressen fällen zu können (Münkler 2010; Blum 2013) und das Gemeinwohl von seinem historischen „obrigkeitsstaatlichen Hautgout“ (Weidner 2002) zu befreien. Er eröffnet auch die Flexibilität und Spielräume, um politische Entscheidungen unter den Bedingungen der modernen Risikogesellschaft und des schnellen technologischen Wandels zu revidieren und anzupassen. Angesichts der hohen Dynamik globaler Veränderungen im Bereich der natürlichen Umwelt und der zur Verfügung stehenden Technologien stellt sich die Frage nach institutionellen Reformen, mit denen die gegenwärtigen Dysfunktionalitäten im Verhältnis von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt verringert werden können.

Auch autoritäre Regime, insbesondere in Asien, haben sich als fähig erwiesen, das Gemeinwohl zu befördern, insbesondere erreichten sie eine Steigerung der Wirtschaftsleistung und eine Verbesserung der menschlichen Wohlfahrt, allerdings auf Kosten individueller und politischer Freiheiten. Ebenso wie reifere Ökonomien stehen aber auch sie nun vor der Frage, wie sie zukünftig den erreichten Wohlstand mit sinkenden Umweltbelastungen und arbeitssparendem technologischem Wandel vereinbaren können. Für Anstrengungen zugunsten einer globalen Gemeinwohlpolitik wird es wichtig sein zu verstehen, mit welchen Institutionen und Verfahren diese Gesellschaften versuchen werden, Partikularinteressen und Gemeinwohl unter den ökologischen, ökonomischen und politischen Bedingungen des 21. Jahrhunderts in Übereinstimmung zu bringen.

Gleichwohl stößt dieser prozedurale Ansatz an vier wichtige Grenzen: *Erstens* kann ein solcher Ansatz keine Angaben zu erforderlichen Mindestkriterien machen, an denen sich gemeinwohlförderliche Entscheidungen zu orientieren haben. Dies ist ein wichtiger Einwand, angesichts der hohen Wahrscheinlichkeit, dass diejenigen, die an diesen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, Irrtümer unterlaufen (etwa aufgrund von unvollständigen oder falschen Informationen, falschen Schlussfolgerungen aus richtigen Informationen oder der epistemischen Überforderung angesichts komplexer Probleme), die erhebliche Folgen für das Gemeinwohl haben oder auch nur zu ungerechtfertigten Freiheitsbeschränkungen führen können (Blum 2013). Dieser Einwand bleibt auch dann bestehen, wenn gesichert ist, dass die Verfahrensregeln für diese Entscheidungsprozesse gewährleisten, dass alle Einzelinteressen entsprechend des Prinzips partizipativer Gleichheit gleichermaßen berücksichtigt werden, unabhängig von gesellschaftlichen Machtverhältnissen und Ungleichgewichten. Blum (2013) erkennt dieses Problem und schlägt vor, den prozeduralen Ansatz durch interessenunabhängige Maßstäbe zu ergänzen, mit denen Gemeinwohllrrtümer vermieden werden können. Mit politikfeldspezifischen, wissenschaftlich definierten,

objektiven Grenzwerten und Signifikanzschwellen sollen Leitplanken vorgegeben werden, an denen sich die politische Willensbildung orientieren kann, um Handlungen zu vermeiden, die dem Gemeinwohl schaden bzw. dafür irrelevant sind (WBGU 2009, 2013). Dieser Vorschlag im Sinne eines schwachen Substanzialismus würde demokratische Verhandlungsprozesse nicht nur zulassen, sondern auch erfordern, da konkrete Prioritäten und Problemlösungen durch diese, an der Schadensbegrenzung orientierten Regeln nicht vorgegeben wären.

*Zweitens* stellt sich die Frage, wie die Interessen anderer Gemeinwesen in die Entscheidungsprozesse eingehen, wenn sie darin nicht vertreten sind. Verharren Gemeinwohldiskurse und Gemeinwohlscheidungen im nationalen (oder europäischen) Container, werden sie nur schwer in der Lage sein, angemessen auf Gerechtigkeitsprobleme zu reagieren, die charakteristisch für unsere heutige, durch wirtschaftliche, soziale und politische Interdependenzen gekennzeichnete Welt sind.

*Drittens* wird neben dieser unzeitgemäßen räumlichen Verengung des Gemeinwohlbegriffs auch seine zeitliche Unbestimmtheit zunehmend zum Problem.

Gemeinsinn beschränkt sich in seinem Kern jeweils auf diejenigen, die innerhalb eines historisch-kulturell gewachsenen Gemeinwesens leben, sowie auf die naheliegende Zukunft. In moderner Begrifflichkeit entspricht das vorherrschende Gemeinwohlverständnis der Position eines etatistischen Kommunitarismus, nicht eines liberalen Universalismus. So ausgerichtet trägt das Gemeinwohlkonzept partiell zur ökologischen Zerstörung im globalen Ausmaß bei und sorgt – über vielfache Interdependenzen und komplexe, langzeitliche Wirkungsketten – für seine eigene Unterminierung. (Weidner 2002, S. 32)

Viertens stellen u. a. Völkerrechtler<sup>1</sup> die Frage, wer die *Interessen* von globalen Gemeinschaftsgütern wie dem Klimasystem und den Ozeanen (Chapin et al. 2011; Sand 2004) oder auch von zukünftigen Generationen (Weiss 1990; Barry 1997; WBGU 2014) vertritt. Hinzu kommt die Frage nach den Lebensrechten anderer Spezies (Haraway 2016).

Im Unterschied zu diesem auf das *Hier und Jetzt* orientierten Gemeinwohlbegriff bezieht sich das Konzept nachhaltiger Entwicklung auf die Gerechtigkeitsansprüche aller Menschen sowie zukünftiger Generationen und bezieht auch ökologische Gemeinschaftsgüter ein: „Die Grenzenlosigkeit ökologischer Bezüge und die hierdurch gegebene wechselseitige Abhängigkeit aller Menschen und Orte des Globus voneinander begründen faktisch [...] einen gemeinsamen sozialen Kontext von globaler Dimension“ (Weidner 2002, S. 17). Darüber hinaus ist der zeitliche Horizont der Nachhaltigkeit prinzipiell unbegrenzt, da er auch die Langzeitwirkungen heutiger Entscheidungen in den Blick nimmt, insbesondere diejenigen mit irreversiblen Folgen, wie sie die Erdsystem-, Klima- und Biodiversitätsforschung bekannt gemacht hat. Der Nachhaltigkeitsdiskurs dreht sich in Wissenschaft und Gesellschaft vor allem um die Frage, ob die ökonomische, soziale und ökologische Dimension gleichrangig oder in eine hierarchische Ordnung zu bringen sind und darum, welche

<sup>1</sup> Im vorliegenden Artikel wird, abweichend vom ZfAS-Standard, bei personenbezogenen Substantiven die männliche grammatikalische Form verwendet. Die Autorin bzw. der Autor schließt damit Personen weiblichen wie männlichen Geschlechts gleichermaßen ein.

Grenzen den Verhandlungen um Schutz und Nutzung gesetzt werden können oder müssen. Damit erweitert und konkretisiert der Nachhaltigkeitsdiskurs den Bezugshorizont der demokratischen Entscheidungsfindung über die negativen Wechselwirkungen hinaus, die aus den Widersprüchen und Konkurrenzen zwischen Politikfeldern und ihren Zielen entstehen.

Die Ergänzung des Gemeinwohlkonzepts um die ökologische, die räumliche und die zeitliche Dimension erweitert die immer zur Debatte stehenden Verteilungsfragen – welche legitimen Ansprüche können andere Arten und Lebensformen sowie räumlich bzw. zeitlich entfernt lebende menschliche Generationen an die Entscheidungsprozesse staatlicher Gemeinwesen richten? Aus dieser Übertragung des Gemeinwohlkonzepts von der nationalen auf die globale Ebene ergeben sich eine Reihe von Fragen: Welche Eigenschaften müssen nationale Institutionen und Verfahren haben, um auf diese neuen Verteilungsdimensionen angemessen eingehen zu können? Mit welchen Institutionen und Verfahren müsste eine regionale und globale *multilevel governance* ausgestattet sein, die diese Anforderungen erfüllen kann? Angesichts der Verschiebung ökonomischer Machtzentren nach Asien und der enormen sozialen Dynamik, die auf dem afrikanischen Kontinent zu erwarten ist, stellt sich die Frage, welche normativen Perspektiven und institutionellen wie auch historischen Erfahrungen Entwicklungs- und Schwellenländer in den globalen Gemeinwohldiskurs einbringen. Wie beurteilen sie die Legitimität des westlich geprägten Gemeinwohldiskurses, der universelle Gültigkeit beansprucht und als Leitschnur für das Handeln internationaler Institutionen dienen soll?

**Normative Grundlagen im Völkerrecht.** Die Vereinten Nationen haben in den vergangenen 70 Jahren einen Korpus an internationalen Vereinbarungen geschaffen, der gemeinsame Ziele und Pflichten beschreibt, die internationale Zusammenarbeit fördert und eine wichtige Grundlage für nationale und globale Gemeinwohldiskurse darstellt. Dazu gehören die Menschenrechtskonventionen ebenso wie Konventionen zu den Rechten von Frauen und Kindern, zur Bekämpfung des Rassismus, für den Schutz kultureller Vielfalt, für die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation. Hinzu kommen zahlreiche Konventionen und Verträge zur Regelung der Nutzung und des Schutzes von Ökosystemen und natürlichen Ressourcen, die grenzüberschreitenden negativen Effekten ausgesetzt sind; beispielhaft sind hier die Konventionen für den Klimaschutz und die Anpassung an seine Folgen, den Schutz der Biodiversität und die Bekämpfung der Wüstenbildung zu nennen.

Im Jahr 2015 sind zwei weitere UN-Vereinbarungen hinzugekommen, die richtungweisende Wirkung für gemeinwohlorientierte Politik entfalten können. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und das Klimaabkommen von Paris sind universelle Vereinbarungen, die transformatives Handeln von allen Gesellschaften erfordern und einen gemeinsamen Zielhorizont vorgeben, der kollektives Handeln erleichtern sollte. Ihr zeitlicher Horizont reicht bis 2030 bzw. bis zum Ende des Jahrhunderts. Das Pariser Abkommen legt als gemeinsames Ziel für die nationalen klimapolitischen Beiträge der Unterzeichnerstaaten fest, dass die durchschnittliche globale Erwärmung maximal 1,5–2 °C betragen darf. Dieses Ziel und die Prinzipien der Agenda 2030 können als substanzielle Mindestkriterien interpretiert werden, die

gemeinwohlorientiertes politisches Handeln leiten sollen, ohne im Einzelfall technische Lösungen vorzugeben, die eine Willensbildung in den einzelnen Gemeinwesen überflüssig machen würde. Im Unterschied dazu können die 17 Sustainable Development Goals der Agenda 2030 als gemeinsame globale substanzielle Ziele gelten, die – prozedural gesehen – in einem durch die UN legitimierten, internationalen Verhandlungsprozess vereinbart wurden. Wichtig ist hier, dass diese Ziele als Bottom-up-Ansatz auf die nationale Ebene und ihre spezifischen Prioritäten rückbezogen werden müssen, um Beiträge für die Umsetzung beider Vereinbarungen leisten zu können und damit dem Kriterium prozeduraler Verfahren für das Gemeinwohl wieder gerecht werden zu können. Im Zuge der Erarbeitung dieser Beiträge wird es erforderlich sein, auf das nationale Gemeinwohl orientierte politische Entscheidungen im Sinne nachhaltiger Entwicklung auch mit dem Gemeinwohl anderer Gesellschaften und zukünftiger Generationen in Bezug zu setzen.

Damit setzen die Agenda 2030 und das Klimaabkommen von Paris nicht nur zentrale Meilensteine auf dem Weg zu einer nachhaltigen Weltwirtschaft und -gesellschaft. Sie bilden auch einen großen Fortschritt in der Erarbeitung universeller normativer Setzungen ab, die eine große Veränderungskraft entwickeln können und in diesem Sinne mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 vergleichbar sind. Beide Abkommen umschreiben einen Entwicklungskorridor, an dem sich alle Regierungen, Gesellschaften, nationale und internationale Akteure orientieren sollten, um menschliche Entwicklung im 21. Jahrhundert für heutige und zukünftige Generationen zu sichern und globale Systemrisiken zu vermeiden. Kernorientierungen beider Abkommen sind

- die Überwindung von Armut und gesellschaftsgefährdender Dynamiken der Ungleichheit, womit die Würde der Menschen und inklusive Entwicklung ins Zentrum von Wohlfahrt und wirtschaftlichem Fortschritt gestellt werden;
- die Anerkennung von Grenzen des Erdsystems und lokaler natürlicher Lebensgrundlagen, um einen Erdsystemwandel im 21. Jahrhundert zu vermeiden;
- die Betonung der Bedeutung von effektiven rechenschaftspflichtigen Institutionen und inklusiver *governance*, auf nationalen wie internationalen Ebenen, um gesellschaftliche Entwicklung und die Umsetzung der Agenda 2030 sowie des Klimaabkommens zu ermöglichen;
- die Einsicht, dass diese Ziele nur erreicht werden können, wenn Grundlagen, Mechanismen, Instrumente und Institutionen internationaler Kooperation signifikant ausgebaut werden.

Beide Abkommen kombinieren normative Schlüsselemente des Gemeinwohlkonzepts und des Nachhaltigkeitskonzepts, die nach Kant als *regulative Ideen* verstanden werden, mit denen ein kontinuierlicher gesellschaftlicher Such-, Lern- und Entdeckungsprozess in Gang gesetzt wird. Der anspruchsvolle normative Orientierungsrahmen, der mit diesen beiden Abkommen definiert ist, muss nun mit den Werten, Normen und Prioritäten in Bezug gesetzt werden, die den Gemeinwohldiskurs in den jeweiligen nationalen Gesellschaften prägen, um wirksam werden zu können. Dies ist der erste Schritt, um in nationalen Gesellschaften und im System globaler Kooperation umfassende Transformationsprozesse zu legitimieren und anzustoßen. Dies ist umso wichtiger, als es in vielen Bereichen nicht nur um in-

krementelle Veränderungen geht, sondern um die Umkehr existierender Trends in einem engen Zeitfenster. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Emission von Treibhausgasen und des Ressourcenverbrauchs als auch vielfältiger Trends sozialer Exklusion und mit Blick auf die wachsende Attraktivität von nationalistischen Antworten auf mit der Globalisierung verbundene Abstiegsängste.

### 3 Internationale Kooperation zwischen verdichteter Zusammenarbeit und Erosion der Weltordnung

Die ambitionierte Agenda 2030 und das historische Pariser Klimaabkommen sind multilaterale Antworten auf die zunehmende Zahl grenzüberschreitender Problemkonstellationen und sich kontinuierlich verdichtender globaler Interdependenzdynamiken, die alle Gesellschaften in ein komplexes System von wechselseitiger Verwundbarkeit und Beeinflussung einbetten. Dieser Sachzwang der Interdependenz gilt für Entwicklungs- und Schwellenländer, aber auch für die OECD-Staaten. Europa hat diese zunächst abstrakten Zusammenhänge in den vergangenen Jahren im Zeitraffer *erlebt*: Internationale Finanzmarktkrisen, die Ebola-Epidemie in afrikanischen Ländern, Flucht- und Migrationsbewegungen innerhalb der MENA-Region<sup>2</sup> und Richtung Europa, transnationale Netzwerke des islamistischen Fundamentalismus, Steuerflucht und -vermeidung durch Nutzung internationaler Finanznetzwerke bestimmen die europäische *Innenpolitik*. Frieden, Sicherheit, Freiheit und menschliche Entwicklung sind in armen wie in reichen Nationalstaaten ohne dichte Kooperation über Grenzen hinweg nicht mehr möglich. Zugleich gewinnen Abschottungsleitbilder erneut an Bedeutung – selbst im weltweit größten Experimentierraum für die langfristig eng verwobene Zusammenarbeit zwischen Nationen, in der Europäischen Union. Die EU ist die zentrale Institution zur europäischen Gestaltung der Globalisierung, auch wenn sie gegenwärtig wirkt, als wäre sie damit überfordert. Der Brexit und die wachsende Zahl von *My country first*-orientierten Regierungen und Bewegungen in den USA, Italien, Ungarn, Polen, der Türkei, Russland u. a. reflektieren Turbulenzen im internationalen System (Kavalski 2015; Leggewie 2017; Held und Hale 2017).

Damit steht das internationale System an einem Scheidepunkt: Mit den beiden Abkommen für globale Nachhaltigkeit von 2015 verändern sich die Legitimationsgrundlagen, aber auch die Kooperationsperspektiven und -felder der Entwicklungspolitik in einem fundamentalen Sinne. Entwicklungspolitik ist nicht mehr nur ein Beitrag zu *nachholender Entwicklung* in Entwicklungsländern, wie noch im Kontext der Millennium Development Goals, oder zur *Gefahrenabwehr* der Folgen scheiternder Entwicklung in Entwicklungsländern, wie in der aktuellen Debatte zur Fluchtursachenbekämpfung. Wenn man die Perspektive der Agenda 2030 ernst nimmt, ist Entwicklungspolitik vielmehr ein Politikansatz, der durch internationale Kooperation auf die Sicherung gemeinsamer Existenzgrundlagen lokaler, nationaler sowie globaler menschlicher Entwicklung abzielt (Klingebiel et al. 2017). Das Konzept der Entwicklungshilfe, das durch das Konzept der Entwicklungszusam-

<sup>2</sup> Gemeint ist die Region im Nahen Osten und Nordafrika (Middle East and North Africa).



menarbeit abgelöst wurde, wird nun ersetzt durch eine Perspektive, die auf eine globale Gemeinwohlpolitik und deren Fundamente abzielt. Diese Interpretation der Agenda 2030 als Formulierung der zivilisatorisch neuen Herausforderung, eine globale, weltumspannende Gemeinwohlperspektive zu entwickeln, ergibt sich aus der Analyse zu den Anforderungen an Gemeinwohl in einer durch Interdependenzen gekennzeichneten Welt. Gleichwohl hat sich dieses Verständnis noch längst nicht allgemein durchgesetzt.

Doch während die multilaterale Gemeinschaft mit der Agenda 2030 und dem Pariser Klimaabkommen ambitionierte Antworten auf globale Interdependenzprobleme zu geben versucht, ist das internationale System zugleich durch gefährliche und spannungsgeladene Turbulenzen, Unsicherheiten, Konflikt dynamiken und Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet. Die Dynamiken der Globalisierung, die Architektur globaler Kooperation, die Zukunft der Weltordnung stehen an einem Wende-, möglicherweise an einem Kipp-Punkt: zwischen einer immer enger vernetzten, durch verdichtete Kooperationsbeziehungen gekennzeichneten Weltgesellschaft einerseits und einer zunehmend fragmentierten, konfliktgeladenen, erneut durch nationalstaatliche Interessenkoalitionen getriebenen Weltgesellschaft andererseits, in der mächtige nationale Akteure in vielen Gesellschaften den Zwang zur Kooperation zu ignorieren versuchen, der von globaler Interdependenz ausgeht, selbst wenn nur das nationale Gemeinwohl angestrebt wird.

#### **4 Globale Gemeinwohlpolitik als Grundlage der Transformation in Richtung der Agenda 2030**

Karl Polanyi hat in seiner 1944 veröffentlichten Schrift *The Great Transformation* argumentiert, dass Marktwirtschaften nur stabil und dauerhaft überlebensfähig seien, wenn sie in Demokratie und wohlfahrtsstaatliche Institutionen eingebettet würden. Marktwirtschaften generieren Wettbewerb, Kreativität, Innovation, mobilisieren den Einfallsreichtum vieler Individuen und Unternehmen und schaffen so Grundlagen für Wohlstandssteigerung. Aber Marktdynamiken erzeugen und verschärfen auch soziale und politische Ungleichheiten, zerstören natürliche Ressourcen durch Übernutzung, bringen ökonomische Machtkonzentration und soziale Asymmetrien hervor. Nur eine *große Transformation* in Richtung Demokratie und Wohlfahrtssysteme könne, so Polanyi, die Dynamik von Marktwirtschaften mit gesellschaftlich legitimierte Zielsystemen verbinden und die natürlichen Lebensgrundlagen sichern. Die Spannungsverhältnisse zwischen der Innovationskraft der Märkte, den Dynamiken sozialer und politischer Exklusion und damit einhergehenden Legitimationsherausforderungen, die Polanyi für nationale Gesellschaften beschrieben hatte, gelten nun auch grenzüberschreitend (Messner 2015; Messner und Weinlich 2016; Stafford-Smith et al. 2017).

Wir knüpfen an diese Hypothese an und argumentieren in Analogie zu ihr: Eine global vernetzte Welt, getrieben von global vernetzten Märkten, ist nur dauerhaft zu stabilisieren, wenn sie in nationale und vor allem auch globale Gemeinwohlpolitiken eingebettet ist. Gemeinwohlkonzeptionen, die zunächst für nationale Gesellschaften entwickelt wurden, können für die globale Ebene fruchtbar gemacht

werden. Das „*bonum comune*“ (Fraenkel 1964) ist dabei eine regulative Idee, die auf eine „gerechte Sozialordnung“ (Kremendahl 1977) abzielt, die überhaupt erst Frieden, Stabilität und Freiheit für möglichst alle Bürger ermöglicht. Damit eine solche gemeinwohlorientierte (Welt-)Ordnung entstehen kann, sind die Herausbildung gemeinsamer Vorstellungen von einer globalen „gerechten Sozialordnung“ sowie Institutionen, soziale Mechanismen und Kooperationen notwendig, die aktiv zugunsten der nicht oder kaum konflikt- und konkurrenzfähigen Akteure und Interessen eingreifen (Rawls 1999; Steffani 1979; Tirole 2017).

Die Agenda 2030 kann wie oben beschrieben als eine Agenda globaler Gemeinwohlpolitik interpretiert werden, in der Ziele formuliert werden, zu denen ökonomische Entwicklung national und global beitragen muss. Nationale, internationale und globale Institutionen müssen entwickelt und in die globalisierten Märkte und Machtkonstellationen eingebettet werden, damit sie zum (globalen) Gemeinwohl beitragen können. Internationale und globale Zusammenarbeit ist Voraussetzung dafür, diese Gemeinwohlagenda voranzutreiben. Misslingt globale Gemeinwohlpolitik, sind weltweit soziale Spannungen, verschärfter Umweltwandel, Legitimationskrisen, Konflikte und eine Widerkehr und Ausbreitung nationaler Abschottungspolitiken sowie autoritärer Leitbilder zu erwarten.

Globale Gemeinwohlpolitik erfordert in prozeduraler wie substanzieller Hinsicht eine zivilisatorische Weiterentwicklung des internationalen Systems und der Kooperationsbeziehungen zwischen den Gesellschaften. Neben nationales Gemeinwohl (und nationale Interessen) und zwischenstaatliche Zusammenarbeit (auf Grundlage selektiver gemeinsamer Interessen, z. B. an der Sicherung von Grenzen und des Friedens) tritt die Einsicht, dass einzelne Menschen, Nationalstaaten und andere Akteure im Zeitalter umfassender Globalisierung daran arbeiten müssen, ihr gemeinsames globales Gemeinwohl und dessen Grundlagen in den Blick zu nehmen. Die Agenda 2030 skizziert Perspektiven einer solchen globalen Gemeinwohlorientierung und -politik. Globale Gemeinwohlpolitik eröffnet damit eine Menschheitsperspektive, ohne naiv die vielfältigen Spannungsfelder des internationalen Systems zu negieren (Waltz 1979; Reinicke 1998). Sie verlangt nach einer robusten *Wir-Identität* im globalen Maßstab, um eben diese Spannungsfelder durch Kooperationsinnovationen einzuhegen. Michael Tomasello hat dieses Problem im Jahr 2009 wie folgt umrissen:

[...] humans are not cooperating angels [...]. The best way to motivate people to collaborate and to think like a group is to identify an enemy and charge that „they“ threaten „us“. [...] Such group mindedness in cooperation is, perhaps ironically, a major course of strife and suffering in the world today. The solution – more easily described than attained – is to find new ways to define the group. (Tomasello 2009, S. 99-100)

Die Perspektive einer globalen Gemeinwohlpolitik als Klammer, die eine eng vernetzte Weltgesellschaft zusammenfügt und -hält, ist der Gegenentwurf zu einer internationalen Konfliktperspektive, die *Wir-Identitäten*, soziale Kohäsion und politische Legitimation in Nationalstaaten *erkaufte*, indem sie auf externe Gegner, Feinde, Nationen verweist. An genau dieser Wegscheide befindet sich die internationale Gemeinschaft.

*Globale Gemeinwohlpolitik* ist vor diesem Hintergrund eine normative Orientierung, die mit *so sollte es sein* umschrieben werden könnte, aber auch eine analytische Kategorie. Ohne gelingende globale Gemeinwohlpolitik, so unsere Erwartung, kann die umfassende Globalisierung nicht stabilisiert werden und zu dauerhafter menschlicher Entwicklung für möglichst viele Menschen führen. Ohne dichtere globale Kooperation in Richtung der Agenda 2030 drohen vielfältige grenzüberschreitende Krisen, Konflikte, Fundamentalismen, Autoritarismen. Zugleich reicht es nicht aus, entwicklungspolitische Handlungsoptionen und *Best Case*-Optionen internationaler Kooperation zu entwickeln, ohne die drohende Renaissance eines primär durch Machtspiele dominierten internationalen Systems zu berücksichtigen.

## Literatur

- Barry, B. (1997). Sustainability and intergenerational justice. *Theoria*, 44(89), 43–64.
- Blum, C. (2013). Eine integrative Theorie des Gemeinwohls. *Politische Vierteljahresschrift*, 54(4), 662–685.
- Chapin, F. S., Power, M. E., Pickett, S. T. A., Freitag, A., Reynolds, J. A., Jackson, R. B., Lodge, D. B., Duke, C., Collins, S. L., Power, A. G., & Bartuska, A. (2011). Earth stewardship: Science for action to sustain the human-earth system. *Ecosphere*, 2(8), 1–20.
- Fraenkel, E. (1964). *Deutschland und die westlichen Demokratien*. Baden-Baden: Nomos.
- Hale, T., & Held, D. (Hrsg.). (2017). *Beyond gridlock*. Oxford: Polity.
- Haraway, D. (2016). *Staying with the trouble: Making kin in the chthulucene*. Durham: Duke University Press.
- Kavalski, E. (Hrsg.). (2015). *World politics at the edge of chaos: Reflections on complexity and global life*. Albany: SUNY.
- Kennedy, P., Messner, M., & Nuscheler, F. (2001). *Global trends and global governance*. London: Pluto.
- Klingebiel, S., Messner, D., & Scholz, I. (2017). Entwicklungspolitische Eckpunkte in turbulenten Zeiten – Anmerkungen im Wahljahr. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 10(2), 179–190.
- Kremendahl, H. (1977). *Pluralismustheorie in Deutschland. Entstehung, Kritik, Perspektiven*. Leverkusen: Heggen.
- Leggwie, C. (2017). *Europa zuerst! Eine Unabhängigkeitserklärung*. Berlin: Ullstein.
- Messner, D. (2015). A social contract for low carbon and sustainable development: Reflections on non-linear dynamics of social realignments and technological innovations in transformation processes. *Technological Forecasting and Social Change*, 98(9), 260–270.
- Messner, D., & Weinlich, S. (Hrsg.). (2016). *Global cooperation and the human factor in international relations*. London: Routledge.
- Münkler, H. (2010). Gemeinwohl als Aufgabe von Politik und als Reflexionsbegriff der Wissenschaft. In H. Dreier, & D. Willoweit (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik* (S. 245–259). Stuttgart: Franz Steiner.
- Münkler, H., & Bluhm, H. (Hrsg.). (2001). *Gemeinsinn und Gemeinwohl. Historische Semantik politischer Leitbegriffe*. Berlin: Akademie Verlag.
- Nye, J. S., & Donahue, J. D. (2000). *Governance in a globalizing world*. Washington: Brookings.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (revised edition). Cambridge: Belknap.
- Reinicke, W. (1998). *Global public policy: Governing without government?* Washington: Brookings.
- Sand, P. H. (2004). Sovereignty bounded: Public trusteeship for common pool resources? *Global Environmental Politics*, 4(1), 47–71.
- Schmitt-Egner, P. (2015). *Gemeinwohl. Konzeptionelle Grundlinien zur Legitimität und Zielsetzung von Politik im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- Stafford-Smith, M., Griggs, D., Gaffney, O., Ullah, F., Reyers, B., Kanie, N., Stigson, B., Shrivastava, P., Leach, M., & O’Connell, D. (2017). Integration: The key to implementing the sustainable development goals. *Sustainability Science*, 12(6), 911–919.
- Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie: Strukturelle Aspekte Westlicher Demokratien*. Opladen: VS.
- Tirole, J. (2017). *Economics for the common good*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tomasello, M. (2009). *Why we cooperate*. Boston: Boston Review Books.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. New York City: Random House.

- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. (2009). *Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz (Sondergutachten)*. Berlin: WBGU.
- WBGU. (2013). *Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer (Hauptgutachten)*. Berlin: WBGU.
- WBGU. (2014). *Klimaschutz als Weltbürgerbewegung (Sondergutachten)*. Berlin: WBGU.
- Weidner, H. (2002). *Gemeinwohl und Nachhaltigkeit – Ein prekäres Verhältnis*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Discussion Paper, FS II 02-303.
- Weiss, E. (1990). Our rights and obligations to future generations for the environment. *American Journal of International Law*, 84(1), 198–207.