



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES BERLIN

Die Rückkehr der Global Governance. Wege aus der Krise der multilateralen Strukturen

MARC SAXER

1 Einleitung

Das vergangene Jahr war aus Sicht von Global Governance ein schwieriges. Die Doha Welt handelsrunde ist einmal mehr gescheitert. Die Monterrey-Nachfolgekonferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha konnte im Sturm der Finanzkrise lediglich den Status quo erhalten. Die Vorverhandlungen in Posen lassen die großen Schwierigkeiten auf dem Weg zu einem globalen Klimaabkommen erahnen. Das nukleare Nichtverbreitungsregime gerät von allen Seiten unter Druck. Die multilateralen Strukturen zur Friedenssicherung zeigen deutliche Zeichen der Überdehnung. Die schlimmste Finanzkrise seit 1929 brachte den Internationalen Währungsfonds (IWF) wieder ins Geschäft, offenbarte jedoch auch die Schwächen der globalen Finanzarchitektur. Und in Europa verweigerten die irischen Wähler ihre Zustimmung zum Lissabonner EU-Reformvertrag. Einige Beobachter sehen in diesen Ergebnissen ein schlechtes Omen für die globale Agenda 2009.

Unter dem Eindruck genuin globaler Probleme und Bedrohungen durch den Terrorismus, die Klima- und Energiekrise und zuletzt der Finanz- bzw. Weltwirtschaftskrise scheint sich die politische Großwetterlage jedoch zugunsten von Global Governance gedreht zu haben. Führende politische Akteure übertreffen sich derzeit mit Vorschlägen zur Schaffung einer neuen Weltordnung. Präsident Obama möchte eine neues nukleares Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregime schaffen. Die deutsche Kanzlerin Merkel forderte einen Weltwirtschaftsrat, der französische Präsident Sarkozy und der britische Premier Brown eine Weltbankenaufsicht. Gemeinsam mit Brasilien und Russland setzen sich Deutschland und Frankreich für eine neue Architektur der Wirtschafts- und Finanzsysteme, insbesondere für eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte ein. China und Russland fordern eine neue Weltleitwährung; ein Vorschlag der auf der diesjährigen UNCTAD Konferenz erörtert werden soll. Wenige dieser Vorschläge sind neu, und kaum einer wird auf mittlere Sicht umzusetzen sein. Auch in den vergangenen Krisen wurde es versäumt, die Global Governance Strukturen tiefgreifend zu reformieren. Dennoch besteht derzeit die beste Ausgangslage seit Jahren für die Implementierung einiger realistischer Reformvorschläge für das System der multilateralen Strukturen.

Wurden IWF und die Weltbank in den 1990ern noch als neoliberale Weltregierung kritisiert, wird derzeit in der Finanzkrise deutlich, wie dringend notwendig ein effektiver globaler Ord-

nungsrahmen wäre, um die aktuelle Krise zu bewältigen und künftige Exzesse einzuhegen. Während der Klimawandel und die sich am Horizont abzeichnende globale Energiekrise nun weitestgehend anerkannt sind, versuchen die politisch Verantwortlichen auch auf diesem Feld einen globalen Ordnungsrahmen zu schaffen, um die Mitigation und Adaption dieser genuin globalen Problematiken zu ermöglichen. In den Vereinigten Staaten wird von einer wachsenden Mehrheit erkannt, dass die unilateralen Erzwingungspolitiken der Bush-Regierung gescheitert sind, und die Bereitschaft, multilaterale Lösungen für globalen Problematiken wie nukleare Proliferation zu suchen, wächst. Die geopolitischen Auseinandersetzungen über die Konflikte im Kosovo und in Südossetien, das Versagen der Weltgemeinschaft in Darfur und der neu aufflammende Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) führen zudem drastisch vor Augen, dass ein multilateraler Peacekeeping- und Peacebuilding-Apparat alleine interne Gewaltkonflikte nicht bearbeiten kann, wenn es keinen grundsätzlichen politischen Konsens der großen Mächte über den Umgang mit dem systemischen Problem des Staatszerfalls gibt.

Trotz günstigerer Großwetterlage kommen Reformversuche der multilateralen Strukturen nicht so recht vom Fleck. Dieses Papier versucht die Ursachen für die anhaltende Krise des gegenwärtigen Ordnungsrahmens zu verdeutlichen und schlägt Ansätze zur Überwindung der Krise vor.

2 Die doppelte Krise der multilateralen Strukturen

Das etablierte System multilateraler Strukturen ist in einer doppelten Legitimitätskrise: eine Krise der Repräsentativität und eine Krise der Effektivität.

Krise der Repräsentativität

Das gegenwärtige Global Governance- Architektur wurde von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs, vor allem aber von der westlichen Vormacht, den Vereinigten Staaten von Amerika, gegründet. Die institutionellen Strukturen spiegeln noch immer die geopolitischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wider. Die globalen Kräfteverhältnisse haben sich jedoch verändert. So sind Russland und China zwar permanente Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, andere große Staaten wie Indien, Brasilien, Japan und Deutschland aber nicht. Im zentralen Gre-

mium der Vereinten Nationen ist kein afrikanischer oder lateinamerikanischer Staat und kein muslimisches Land permanent vertreten. Das Quoten- und Stimmrechtssystem des Internationalen Währungsfonds (IWF) ergibt ein Übergewicht für die europäischen Staaten, das nicht mehr durch deren Gewicht in der Weltwirtschaft gerechtfertigt ist. Trotz der begrenzten Stimmrechtsreform im März 2008¹ haben beispielsweise bis heute die Benelux-Länder eine höhere Quote als China.

In die Verfassungen und Geschäftsordnungen multilateraler Institutionen sind einige Vorteile für die westlichen Vormächte eingebaut. So ist der Sicherheitsrat mit seinen veto-bestückten permanenten Mitgliedern das Machtzentrum der Vereinten Nationen, nicht aber die Generalversammlung mit ihrer großen Mehrheit von Entwicklungsländern. Die Vorsitzenden von IWF und Weltbank werden traditionell jeweils von Europa oder den USA gestellt. Der Nichtverbreitungsvertrag zementiert die Trennung zwischen Nuklearwaffenstaaten (*nuclear haves*) und Nichtnuklearwaffenstaaten (*nuclear have-nots*). Staaten im Besitz von Atomwaffen, etwa Indien und Pakistan, können dem Vertrag nicht als „Atomwaffenstaaten“ beitreten.

Insbesondere die großen aufstrebenden Schwellenländer sind nicht länger bereit, diese Mängel der Repräsentativität weiter hinzunehmen. Ihnen gelingt es immer besser, ihr gewachsenes Gewicht jenseits der etablierten multilateralen Strukturen in die Waagschale zu werfen. So haben Brasilien und Indien in der Doha-Welthandelsrunde durch ein von ihnen angeführtes Bündnis dem Druck der westlichen Industriestaaten standgehalten. China verfolgt seine Interessen durch ein System bilateraler Verträge und neuer Institutionen wie die Schanghai-Kooperationsorganisation (SCO). Die asiatischen und lateinamerikanischen Staaten streben die Gründung eigener, regionaler *Financial Governance*-Institutionen an, um sich dem Einfluss der westlich dominierten Bretton Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) zu entziehen.²

Diese Bestrebungen müssen vor einem geopolitischen Hintergrund betrachtet werden, in dem sich eine Reihe von Ländern dem hegemonialen Einfluss der USA entziehen wollen. Die Legitimitätskrise des globalen Ordnungsrahmens birgt daher die Gefahr, dass die etablierten multilateralen Strukturen paralytisch bzw. durch konkurrierende regionale Arrangements ersetzt werden.

Krise der Effektivität

Gleichzeitig leidet das System multilateraler Strukturen unter einer Krise der Effektivität. Die Vereinten Nationen als globales System kollektiver Sicherheit haben sich als unfähig erwiesen, den Völkermord in Ruanda und die ethnischen Vertreibungen in Bosnien zu verhindern. Heute droht die VN-AU Hybridmission in Darfur zu scheitern. Vom IWF als oberster Wächter des internationalen Finanzsystems gingen vor der größten Finanzkrise seit 1929 keine deutlichen Warnsignale aus. Dennoch hat die Krise den Fonds wieder ins Zentrum der Krisenbewältigung geholt. Der Fonds vergibt (Not-) Kredite an einige Staaten³ und wird aller Voraussicht nach auch weiter als Stabilisator gebraucht. Es ist allerdings nicht übersehbar, dass viele Länder der Hilfe des Fonds in Krisenzeiten misstrauen und die damit verbundenen wirtschaftspolitischen Empfehlungen bzw. Konditionalitäten zu meiden suchen.

Die Weltbank muss sich vorwerfen lassen, dass die von ihr oktroyierten Politiken in vielen Ländern zu erheblichen Verwerfungen geführt haben, während gerade diejenigen Länder Ostasiens, welche die Rezepte des Washington Consensus ausdrücklich abgelehnt haben, den Anschluss an die entwickelten Länder gefunden haben. Ein neuer Anlauf, die Doha-Welthandelsrunde abzuschließen, ist einmal mehr gescheitert. Der Abschluss bilateraler oder regionaler Handelsabkommen droht die WTO an den Rand zu drängen. Der WTO droht weiterer Bedeutungsverlust, wenn sie sich nicht für neue Themen öffnet und sich nur auf ihr eng begrenztes Mandat im Handelsbereich beruft.⁴ Die ILO läuft Ge-

¹ Vgl. "IMF Executive Board Recommends Reforms to Overhaul Quota and Voice", Press Release No. 08/64 March 28, 2008, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr0864.htm>

² Auf Druck der USA wurde 1997 zwar auf die Gründung eines asiatischen Währungsfonds verzichtet, mit den Chiang Mai Initiative wurde aber ein Schritt in diese Richtung getan, auf dem in der derzeitigen Krise aufgebaut werden soll. Vgl. Titik Anas and Deni Friawan "The Future Role of the

IMF: Asian Perspectives", FES DoG Briefing paper 1-2008. Die lateinamerikanischen Staaten haben 2008 eine eigene Entwicklungsbank gegründet. Vgl. Roberto Frenkel „Current Problems with the IMF and Challenges Ahead – A Latin American Perspective, FES DoG Briefing Paper 16-2007.

³ Z.B. Ungarn, Island, Ukraine, Weißrussland, Pakistan, Kirgisien, Malawi, Serbien und Litauen im Höhe von \$47,9 Mrd. USD. Weitere Anfragen von El Salvador und der Türkei.

⁴ In einer Rede vor dem WTO-General Council Mitte Dezember erklärte Pascal Lamy, die WTO müsse jetzt „über Doha hinaus“ blicken und Themen wie

fahr, trotz zahlreicher Konventionen und Deklarationen als zahnloser Tiger betrachtet zu werden.

Auch innerhalb des engeren VN-Systems werden Verwerfungen deutlich. Der Versuch, die gescheiterte Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat zu ersetzen und so dem zentralen Forum der Menschenrechtspolitik neue Bedeutung zu geben, ist wieder an der polarisierten Atmosphäre zwischen Nord und Süd gescheitert. Der ECOSOC, gedacht als zentrales Organ der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, hat diese Funktion stets nur unzureichend erfüllt. Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) stößt bei der Koordination von derzeit 18 Friedensmissionen mit ca. 112.000 Mann an ihre Grenzen.

Ein Teil dieser Probleme ist der mangelhaften internen Aufstellung, falschen Politikansätzen und der unzureichenden finanziellen Ausstattung multilateraler Organisationen geschuldet. Die Effektivitätskrise spiegelt aber auch die polarisierte Atmosphäre unter den Mitgliedsländern, die sich durch die völkerrechtswidrige US geführte Invasion des Irak noch einmal verschärft hat, wider. Mitursächlich für die Effektivitätskrise war nicht zuletzt der unilaterale Politikansatz der Bush-Regierung, die aus ideologischen und geopolitischen Gründen das multilaterale System unterlaufen und geschwächt hat. Die USA als zentraler Gründer des gegenwärtigen Ordnungsrahmens und als Hegemon der Staatenwelt haben ihre traditionelle Rolle als Systemgarant durch eine Politik der Aushöhlung und Marginalisierung des Systems multilateraler Strukturen ersetzt.

In der Summe haben eine Reihe zentraler Akteure ihre Politik außerhalb oder gegen das System multilateraler Strukturen verfolgt. Das konnte nicht ohne Auswirkung auf die Fähigkeit der multilateralen Strukturen bleiben, effektive Lösungsansätze zu formulieren bzw. zu implementieren.

3 Probleme bei der Überwindung der Krise

Veränderung der globalen Machtbalance

Die globale Machtbalance verändert sich rasant. Es herrscht weitgehend Konsens, dass langfristig die westlichen Staaten relativ an Einfluss verlieren, während eine Reihe von großen Schwellen-

ländern an Einfluss gewinnen wird. Uneinigkeit besteht darin, wie schnell sich die globalen Kräfteverhältnisse verändern und welche Länder zur Aufsteigergruppe gezählt werden können. Ein weitverbreiteter Ansatz „multipliziert“ offensichtlich die wirtschaftlichen Potentiale einer Gruppe ursprünglich als *emerging markets* bezeichneter Schwellenländer mit deren Bevölkerungszahl und geostrategischen Potentialen und verleiht demzufolge Ländern wie China, Indien und Brasilien den Titel „aufstrebende Mächte“ („rising powers“). Später wurden auch Südafrika und Mexiko, teilweise sogar Indonesien zu dieser Gruppe aufstrebender Mächte gezählt. Hinzu tritt ein wiedererstarktes Russland, das sich wieder verstärkt als Großmacht geriert. Diese Aufzählung übersieht jedoch einerseits das starke Gefälle der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungspotentiale zwischen diesen Ländern. Andererseits leidet das Konzept der aufstrebenden Mächte unter der Ungleichzeitigkeit des behaupteten Aufstieges. Während China bereits heute einen realen Zuwachs an ökonomischer Potenz und politischem Einfluss verzeichnen kann, sind die übrigen Fälle mehr als Wette auf die Zukunft der Kandidaten zu verstehen statt deren aktuellen ökonomischen, politischen, diplomatischen und militärischen Mitteln widerzuspiegeln.

Wie volatil diese Zukunftsprojektionen sind – und wie überzogen die daraus abgeleiteten politischen Bewertungen („Weltkrieg um Wohlstand“) ausfallen –, zeigt sich in der gegenwärtigen Weltwirtschaftskrise. Russland, Mitte 2008 noch als zurückgekehrter Riese gefürchtet, erscheint vor dem Hintergrund verfallender Rohstoffpreise, Kapitalflucht und Rubelkrise wieder als ökonomischer Krisenfall. Indien, das „Dienstleistungszentrum der Welt“, steht ein Einbruch des Wachstum bevor und hat seine innere Verletzlichkeit in den Anschlägen von Mumbai deutlich vor Augen geführt bekommen. Auch in China sind soziale und politische Verwerfungen nicht auszuschließen, sollten die inneren Spannungen nicht weiter durch Wohlstandsgewinne abgefedert werden können.

Die Volatilität des Wandels und die Überzeichnungen bei der politischen Bewertung der globalen Machtverhältnisse verdeutlichen, warum die Krise der Repräsentativität nicht kurzfristig im Sinne einer rechnerischen Anpassung behoben werden kann. Denn einerseits klammern sich die europäischen „Absteiger“ an ihren institutionell festgeschriebenen Einfluss, andererseits ist heute keineswegs klar, wie eine globale Machtbalance des 21. Jahrhunderts letztlich aus-

Klimawandel, Energie- und Nahrungsmittelsicherheit aufgreifen, die alle auch handelspolitische Aspekte aufweisen.

sehen wird, die in der Reform der multilateralen Strukturen abgebildet werden soll.

Unterschiedliche Konzeptionen von Global Governance

Ein weiteres Hindernis für eine rasche Behebung der Krise der multilateralen Institutionen sind die unterschiedlichen konzeptionellen Ansätze, die den Positionen zentraler Akteure zugrunde liegen.

Europa strebt eine Weltordnung basierend auf Verrechtlichung und einem System effektiver multilateraler Institutionen an. Aus seiner eigenen Vereinigungsgeschichte leitet Europa die Aushandlungs- und Kompromisslogik ab und überträgt diese auf die globale Ebene. Folgerichtig fördern die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten nach Möglichkeit regionale Vereinigungsprozesse unter einem Dach globaler multilateraler Institutionen. Aus der Erkenntnis, dass die Nationalstaaten globale Problemlagen nicht mehr alleine lösen können, folgt die Forderung einer gemeinsamen Bearbeitung im Rahmen effektiver multilateraler Institutionen. Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit dieses Modells ist die Übertragung eines Teiles der Souveränität der Staaten an multilaterale, potentiell sogar supranationale Governance-Institutionen. Ermutigt aus den positiven Erfahrungen der eigenen Vereinigung vertreten viele Europäer aber generell einen eingeschränkten Souveränitätsbegriff. Zwischen den großen europäischen Staaten gibt es allerdings unterschiedliche Ansätze zur Lösung der Repräsentativitätskrise. Während Großbritannien, Frankreich und der sozialdemokratische Teil der deutschen Regierung für eine rasche Aufwertung der aufstrebenden Mächte in den multilateralen Institutionen und Formaten plädieren, machen Italien und die deutsche Kanzlerin Bedenken bezüglich der Effektivität von Entscheidungsmechanismen geltend.

Nicht alle Staaten sind bereit, ihre Souveränität einzuschränken. Insbesondere die postkolonialen Staaten des Südens halten an einem Westfälischen Souveränitätsbegriff fest, der vielen geradezu als Inbegriff unabhängiger Staatlichkeit erscheint. Die Abgabe von Souveränitätsrechten zugunsten multilateraler Institutionen wird daher mit Argwohn beobachtet oder als Einfallstor für neokoloniale Eingriffe gänzlich abgelehnt. In einigen Regionen ist zudem die regionale Integration äußerst schwierig. In Südasien beispielsweise reißen sich schwache und konfliktreiche Staaten um die aufstrebende Macht Indien, die jedoch als regionale Führungsmacht abgelehnt

wird. Auf ähnliche Vorbehalte in ihren Regionen treffen auch Brasilien und Südafrika. China, Indien und eventuell auch Brasilien suchen daher auf direktem Weg, ihren Einfluss auf der globalen Ebene geltend zu machen. Regionale Integrationsprozesse machen in einigen Regionen durchaus Fortschritte (z.B. Westafrika, Südostasien), können aber in dieser Form nicht in allen Regionen erwartet werden. Das Bild einer auf regionalen Integrationsprozessen aufbauenden Global Governance Architektur ist daher auf mittlere Sicht unrealistisch.

Indien hat seine Rolle in einer zukünftigen Weltordnung noch nicht ausreichend definiert. Die Vorstellungen schwanken zwischen einer Führungsrolle in der Entwicklungswelt und neuem Selbstbewusstsein als aufstrebende globale Macht. Da eine regionale Führungsrolle auf mittlere Sicht nicht realistisch ist, sucht New Delhi den Schulterschluss mit anderen großen Akteuren (IBSA mit Brasilien und Südafrika, Nuklearabkommen mit den USA, Interessenausgleich mit China, Beobachterstatus in der Shanghai Organisation). Neu Delhi nutzt seinen gewachsenen Einfluss in den multilateralen Institutionen (Doha-Runde), nimmt seine Einladung in *club governance* Strukturen (G8 Heiligendamm-Prozess) zur Kenntnis und beharrt auf eigenständigen Positionen (Nichtverbreitungsvertrag). Eine stärkere Integration in multilaterale Strukturen, insbesondere wenn sie mit Souveränitätsverzicht verbunden ist, ist kurzfristig nicht realistisch und langfristig nur bei einer deutlichen Aufwertung seines Status zu erwarten.

Auch China ist nur sehr bedingt bereit, seine Souveränität einzuschränken. Elementare Interessen, etwa bei der Energieversorgung, verfolgt es weiter unilateral. Allerdings hat Peking erkannt, dass ein funktionierender globaler Ordnungsrahmen hilfreich ist, um seinen wirtschaftlichen und politischen Aufstieg abzusichern.⁵ Globale Regeln und Schiedsinstitutionen wie die WTO sichern China gegen Druck aus Washington ab. Globale Institutionen wie die Weltgesundheitsbehörde (WHO) erwiesen sich bei internen Problemen wie etwa der Bekämpfung von Seuchen als hilfreich. China hat auch erkannt, dass es seine großen Umweltprobleme nur gemeinsam mit anderen Staaten lösen

⁵ Gao Zugui, *Constructive Involvement and Harmonious World. Chinas Evolving Outlook on Sovereignty in the Twenty-first Century*, FES Dialogue on Globalization Briefing Paper 13-2008 und Pang Zhongying, *Some approaches to boosting China's pivotal role in tackling global challenges*, FES Dialogue on Globalization Briefing Paper 6-2007.

können. Peking ist daher zunehmend bereit, sich im Rahmen multilateraler Institutionen zu engagieren. China hat daher seine Blauhelmtuppen deutlich aufgestockt und engagiert sich als Exportnation nun auch bei der Piratenbekämpfung am Horn von Afrika. Dieser prinzipielle Wille, sich in die multilateralen Strukturen zu integrieren, steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass das gewachsene Gewicht Chinas sich auch institutionell niederschlagen muss und der Kern staatlicher Souveränität unberührt bleibt. Die nach wie vor proklamierten Vorbehalte gegen eine volle Mitgliedschaft in eine um weitere wichtige Schwellenländer erweiterte G8 stehen dem damit verbundenen Statusgewinn, vor allem aber pragmatischen Interesse an Problemlösungen gegenüber. In der von Peking angestoßenen Debatte um die Aufwertung der Sonderziehungsrechte des IWF zu einer neuen Weltleitwährung zeigt sich zudem die Bereitschaft, den gewachsenen Einfluss für die Umgestaltung der Weltordnung im eigenen Interesse geltend zu machen. Das Engagement in der Shanghaier Organisation deutet zudem an, dass Peking seine Interessen auch außerhalb der etablierten multilateralen Strukturen wahren könnte. Der Ausgang dieser Neudefinition der chinesischen Rolle dürfte ein entscheidender Faktor für die Zukunft der globalen Problemlösungsmechanismen sein.

Russland hat eine ähnliche Haltung. Als permanentes Mitglied des VN-Sicherheitsrates und anerkannter Atomwaffenstaat hat es Privilegien, die seinen Status als Großmacht unterstreichen. Ein internationaler Ordnungsrahmen und funktionierende multilaterale Institutionen sind im Interesse Russlands. Die Zusammenarbeit in *club governance*-Strukturen (G8 bzw. G20, 6 party talks mit Nordkorea, P5 plus Deutschland mit Iran) hält Moskau nicht zuletzt aus Statusgründen für hilfreich. Kann Russland seine strategische Parität mit den Vereinigten Staaten demonstrieren – wie in den Verhandlungen zur Rüstungskontrolle – sind substantielle Fortschritte zu erwarten. Moskau leistet Beiträge zur Herstellung kollektiver Sicherheit, etwa im Kampf gegen Piraten am Horn von Afrika. Sein Engagement zur VN Friedenssicherung ist aber gering. Nicht nur im Kaukasuskonflikt 2008 hat Moskau deutlich gemacht, dass es bereit ist, internationale Regeln seinen nationalen Interessen unterzuordnen. Russland bedient sich wie andere Großmächte eines Multilateralismus à la carte.

Die Vereinigten Staaten haben – auch nach dem Ende ihres kurzen Flirts mit dem Imperium – als globaler Hegemon ein anderes Interesse an multilateralen Strukturen. Global Governance kann

demnach hilfreich sein bei der Bearbeitung globaler Probleme, die Handlungsfähigkeit der einzigen verbleibenden Supermacht darf dadurch jedoch nicht eingeschränkt werden. Der Gulliver befürchtet, von den Liliputanern in Rechts- und Verhaltensnormen eingesponnen zu werden, und somit seine Rolle als Weltpolizist nicht mehr ausüben zu können. Die Vereinigten Staaten sind daher äußerst skeptisch gegenüber der Übertragung von Souveränitätsrechten, dem Ausbau des Völkerrechts und der Unterstellung amerikanischer Kapazitäten unter multilaterale Kontrolle. Die neue Obama-Regierung hat die ideologische Ablehnung ihrer Vorgängerregierung zugunsten eines problemlösungsorientierten Pragmatismus aufgegeben. Mit dem angestrebten Eintritt in den Menschenrechtsrat, aber auch der wohlwollenderen Haltung gegenüber den Vereinten Nationen in der Friedensförderung werden klare Signale ausgesendet. Die angekündigten Initiativen zur Wiederbelebung des nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregimes stellen eine deutliche Kehrtwende dar. Auch der beim G20 Gipfel beschlossene Umbau der Global Financial Governance ist aus amerikanischer Sicht sehr weitgehend. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die USA die prinzipielle Skepsis gegenüber Einschränkungen ihrer Souveränität aufgeben werden, die alle amerikanischen Regierungen der letzten Jahrzehnte ausgezeichnet hat.

Die zentralen globalen Akteure vertreten also unterschiedliche Konzeptionen von Global Governance. Im Gegensatz zu den Europäern sind viele Staaten nur bedingt zu Souveränitätsverzicht bereit. Auch regionale Integrationsprozesse als Bausteine einer multilateralen Weltordnung sind in einigen Regionen auf mittlere Sicht nicht zu erwarten. Um die Krise der Global Governance zu beheben, müssen die zentralen Akteure ihre Vorstellungen angleichen.

Das Globalisierungsdilemma

Eine der Paradoxien der Globalisierung ist es, dass die zunehmende Interdependenz der Gesellschaften und das Auftreten genuin globaler Probleme (Klimawandel, Seuchen, Piraterie) nach gemeinsamen politischen Lösungen der Staatengemeinschaft verlangen. Gemeinsame politische Ansätze und funktionierende multilaterale Institutionen, um diese effektiv zu implementieren, sind daher eine folgerichtige Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung. Gleichzeitig wird aus den Krisenfällen des Multilateralismus der letzten Jahre – das Scheitern der Doha-Welthandelsrunde und die Zurückweisung

der EU-Reformverträge, die Krise des Nichtverbreitungsvertrages und die schwierigen Post-Kioto-Klimaverhandlungen – deutlich, dass Interessen und Identitäten noch immer im nationalen Rahmen definiert werden. Kompromisse in globalen Verhandlungsrunden und Souveränitätseinschränkungen zugunsten effektiver Institutionen lösen in vielen Gesellschaften heftige Abwehrreaktionen aus. Kompromisse bei symbolisch aufgeladenen, identitätsstiftenden Themen oder etwa ein eigener Verzicht zugunsten der Sicherung globaler öffentlicher Güter sind daher nur sehr schwer zu erreichen – und wenn doch, für die Regierungen nur schwer zuhause zu vermitteln.

4 Global Governance 2009

Trotz der günstigeren Großwetterlage sollten die genannten Faktoren eine Warnung vor zu viel Optimismus bezüglich der Global Governance-Agenda in den nächsten Jahren sein. Die Entwicklungen werden in den verschiedenen Politikfeldern wohl unterschiedlich dynamisch verlaufen.

Wirtschaft, Finanzmärkte, Handel

Die alles überschattende globale Finanz- und Wirtschaftskrise bietet ein Gelegenheitsfenster zu neuer Kooperation bzw. zum Ausbau des globalen Ordnungsrahmens, das Ausstrahlungswirkung auf andere Politikfelder entfalten könnte. Auf der Agenda stehen Regeln, um die Finanzmärkte transparenter zu machen und künftige Exzesse einhegen zu können. Der Londoner G20 Gipfel einigte sich auf einige weitreichende Beschlüsse zum Umbau der globalen Finanzarchitektur, die angesichts des wirtschaftlichen Gewichts der Teilnehmer (ca. 85% des globalen BIP) ihre Wirkung nicht verfehlen dürften. Neben einer stärkeren Regulierung der Finanzmärkte soll das *Financial Stability Forum* um die bisher nicht vertretenen G20 Staaten, Spanien und die Europäische Kommission erweitert werden und zukünftig als „*Financial Stability Board*“ und bestimmte Funktionen einer globalen Finanzaufsicht erfüllen. Allerdings bleibt das Mandat des FSB weitgehend auf eine beratende Rolle beschränkt, und enthält keine Sanktionsinstrumente, um die Einhaltung der aufgestellten „Richtlinien“ zu gewährleisten.

Auch der IWF wird aufgewertet. Nicht nur erhält er eine deutliche Aufstockung seiner Mittel (Erhöhung der Kreditlinie für bedürftige Staaten auf 750 Mrd. USD, Erhöhung der Sonderziehungsrechte um 250 Mrd. USD, erstmalige Ausgabe eigener Anleihen), auch sein Mandat wird

ausgeweitet: auf der Frühjahrstagung im April 2009 wurde beschlossen, den IWF als Kreditgeber der letzten Instanz zu installieren, und den Fonds zu einer zentralen Koordinierungsstelle zur Bekämpfung der Weltrezession auszubauen. IWF Direktor Strauss Kahn plant seit langem, die Rolle des Fonds in der Überwachung von Währungspolitiken und perspektivisch der Regulierung der Finanzmärkte auszubauen. Die Stärkung der Funktion des Fonds in der multilateralen und bilateralen Überwachung („*Surveillance*“) wird von vielen Entwicklungs- und Schwellenländern mit Skepsis begegnet, weil sie befürchten, dass die reichen Industrienationen auf diesem Wege vor allem mehr Einfluss auf die Wechselkurse ausüben wollen. Ungeklärt bleibt, inwieweit die Konditionalitäten der Kreditvergabe reformiert werden. Zwar wird die neue „*Flexible Credit Line (FCL)*“ des IWF mit ihren weniger eingriffsintensiven Konditionalitäten im G20 Dokument lobend erwähnt und das Volumen der konditionslosen *Special Drawing Rights* erhöht, letztere werden jedoch gemäß der Stimmrechtsanteile vornehmlich an reiche Länder vergeben, die sich dem Druck des IWF ohnehin besser widersetzen können. Der Fonds hält sich bei der Kreditvergabe in jüngster Zeit mit Eingriffen in die Budgetpolitik zurück⁶, verlangt jedoch von ärmeren Ländern nach wie vor, Defizitfinanzierungen auf 1% BIP zu begrenzen, und engt damit die Handlungsspielräume der Regierungen, durch expansive Fiskalpolitiken den Wegfall von ausländischen Investitionen und privater Nachfrage entgegenzusteuern, ein.

Der Präsident der VN Generalversammlung Miguel D'Escoto hat den Auftrag der Entwicklungsfinanzierungskonferenz 2008 in Doha aufgegriffen und organisiert einen Weltgipfel vom 1.-3. Juni in New York, der sich mit den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Entwicklungsländer auseinandersetzen wird. Eine eingesetzte Expertenkommission unter Vorsitz von Nobelpreisträger Joseph Stiglitz hat bereits im Vorfeld des Londoner Gipfels weitgehende Vorschläge zur Reform des globalen Finanzarchitektur vorgelegt. Unter anderem fordern die Experten die Einrichtung eines Weltwirtschaftsrats auf den Niveau der Staatsoberhäupter unter dem Dach der Vereinten Nationen, und unterstützen den chinesische Vorstoß zur

⁶ IMF implements major lending policy improvements, <http://www.imf.org/external/np/pdr/fac/2009/032409.htm>

Einrichtung eines neuen globalen Reservesystems mit einer neuen Leitwährung.

Ein neuer Anlauf zum Abschluss der Doha-Welthandelsrunde müsste die selben Interessensgegensätze zwischen Industrieländern und aufstrebenden Mächten auf dem sensiblen Feld der Landwirtschaft überbrücken. Zwar haben sich die G20 ausdrücklich dazu bekannt, einen neuen Anlauf zum Abschluss zu nehmen, doch scheint im politischen Klima der Weltwirtschaftskrise ein Durchbruch nur schwierig erreichbar. Die Rolle der WTO wird so ausgerechnet in einer Situation geschwächt, in der protektionistischen Reflexe allenthalben zunehmen.

Frieden und Sicherheit

Eine ähnliches Gelegenheitsfenster öffnet sich im Bereich der nuklearen Abrüstung. Die Initiative für eine atomwaffenfreie Welt hat weltweit ein großes Echo gefunden⁷. Die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Abkommen zur Rüstungskontrolle zwischen Russland und den Vereinigten Staaten setzt das lange erwartete Zeichen, dass die Atomwaffenstaaten ihr Abrüstungsversprechen aus dem Nichtverbreitungsvertrag ernst nehmen. Präsident Obama hat zudem in Prag nicht nur sein Bekenntnis zu einer atomwaffenfreien Welt wiederholt, sondern auch konkrete Initiativen angekündigt: die Rolle der Atomwaffen in der nationalen Sicherheitsstrategie soll überprüft werden, ein neuer Anlauf zur Ratifizierung des Teststopp Vertrages (CTBT) im US Kongress erfolgen, ein überprüfbares Verbot der Produktion spaltbaren Materials (Cut Off) ausgehandelt werden, und ein neuer multilateralen Rahmen für die Kooperation im Bereich der zivilen Nutzung von Atomenergie, etwa durch einen multilateralen Brennstoffkreislauf, aufgebaut werden. Dieser Kurswechsel der globalen Führungsmacht kann die dringend benötigte neue Dynamik in einem Kernbereich der sicherheitspolitische Agenda auslösen, um das nukleare Nichtverbreitungsregime vor dem Kollaps zu retten. Ob die seit Jahren blockierte Abrüstungskonferenz in Genf von der neuen Dynamik profitieren kann, ist noch offen. Die Stille in einigen Hauptstädten nach Präsident Obamas Rede zeigt allerdings, dass nicht nur im US Kongress noch große Hürden überwunden werden müssen.

Das System multilateraler Friedenssicherung zeigt deutliche Anzeichen der Überdehnung. Die UN Mission in der DR Kongo ist in großen Schwierigkeiten, die Afrikanische Union erhält

für Somalia und gemeinsam mit der UN in Darfur keine ausreichenden Ressourcen, und der NATO Einsatz in Afghanistan droht zu scheitern. Der Unmut unter den südasiatischen Truppenstellern wächst, aber auch der Westen ist militärisch und politisch überdehnt. Die neue amerikanische Regierung hat signalisiert, mit der UN in Afghanistan und in der Peacebuilding Commission künftig enger zusammen zu arbeiten. China möchte offenbar sein Engagement bei Blauhelmissionen verstärken. Die Entwicklung der Peacebuilding Commission ist symptomatisch für das gesamte Feld: trotz einiger signifikanter Fortschritte bei der Koordinierung und Fokussierung von Ressourcen spiegeln die internen Debatten die grundsätzlichen Legitimitätskrisen des multilateralen Systems und untergraben die Effektivität dieser institutionellen Neuerung. Die anstehende Debatte in der VN-Generalversammlung über die „Schutzverantwortung“ dürfte daher der wachsenden Zahl der Kritiker des noch 2005 von einer großen Mehrheit der Staaten akzeptierten Konzeptes eine Gelegenheit geben, den Konsens aufzuweichen.

Klima und Energie

Noch schwieriger dürfte ein Erfolg bei den hochkomplexen Klimaverhandlungen in Kopenhagen zu erreichen sein, denn hier sind es vor allem Lasten ohne die Aussicht auf kurzfristige Gewinne, die zu verteilen sind. Mit der Gründung der einer Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IRENA) im letzten Jahr wurde auf dem Energiesektor mit seinen traditionell schwachen Governance Strukturen eine neue Institution geschaffen, welche die unter den Verdacht der Parteilichkeit stehenden etablierten Organisationen komplementiert.

Reform der Governance Architektur

Neben diesen Sachproblemen wird auch der Umbau der Global Governance Architektur weiter auf der Agenda stehen. Die Diskussion um die institutionelle Reform der Vereinten Nationen, von IWF, Weltbank und WTO, vor allem um die Neuverteilung von Einflussmöglichkeiten wird intensiv geführt. Selbst die Debatte um den „gordischen Knoten“, die Reform des VN Sicherheitsrates, ist wieder neu entflammt. Teilweise wird versucht, die Kompetenzen des Sicherheitsrates auf repräsentativere Foren zu verlagern (Peacebuilding Commission, Weltwirtschaftsrat), andere Vorschläge zielen direkt auf die Anpassung des SR an die veränderte geopolitische Realität des 21. Jahrhunderts ab. Solange diese Reform blockiert bleibt, werden die Debatten über die Krise der Repräsentativität stellvertretend in anderen Foren, etwa im VN Menschenrechtsrat,

⁷ U.a. in Großbritannien, Deutschland, Australien, Norwegen, Indien und Pakistan, vgl. die Unterzeichnerliste auf www.GlobalZero.org

ausgetragen. Beim G20 Gipfel in London wurde beschlossen, die weitergehende Reform der Quoten und Stimmrechte, um das gewachsenen wirtschaftliche Gewicht der aufstrebenden Mächte zu reflektieren, auf Januar 2011 zu verschieben. Die Reform der Repräsentierung in der Weltbank wurde auf das Frühjahrstreffen 2010 vertagt.

Konkretere Ergebnisse zeichnen sich im Bereich der *club governance* ab. Nach der Einbeziehung Brasiliens, Chinas, Indiens, Mexikos und Südafrikas (später erweitert um Ägypten) im 2007 gestarteten Heiligendamm-Prozess stellte das Treffen der Regierungschefs der zwanzig größten Ökonomien auf dem Weltfinanzgipfel im November 2008 einen weiteren Schritt in Richtung Erweiterung der G8 dar. Der Londoner G20 Gipfel hat mit einer ganzen Reihe konkreter Initiativen auch den Bedenken gegen eine Erweiterung des Clubs der Industriestaaten ein Stück weit die Spitze genommen: auch das deutlich heterogenere Forum zeigte sich im Angesicht der Weltwirtschaftskrise handlungsfähig. Ungeachtet des turnusgemäßen G8 Gipfels im Juni in Italien könnte, trotz anhaltenden Widerstandes einiger G8 Staaten, die Erweiterung bereits „durch die Hintertür“ eingeführt worden sein.

5 Optionen zur Stärkung der Global Governance

Um die verbesserte Großwetterlage für Global Governance zu nutzen und in konkrete Reformen der etablierten Strukturen und Ergebnisse globaler Verhandlungsrunden umzumünzen, müssen die zentralen Akteure ihre Vorstellungen in Übereinstimmung bringen.

Mittelfristig bedeutet dies, dass sich insbesondere die Europäer von ihrem präferierten Weltordnungsmodell verabschieden müssen, um im Ergebnis so viel Global Governance wie möglich zu erreichen.

Eine globale Architektur, die auf flächendeckenden regionalen Integrationsprozessen aufbaut, ist mittelfristig nicht realistisch. Die Regionen, in denen Integrationsprozesse nicht vorankommen – Südasien, Nordafrika und der Mittlere Osten oder Ostasien – müssen auf andere Art in die globale Architektur eingebunden werden. Das schließt nicht aus, dynamische regionale Integrationsprozesse wie in Westafrika und mit Abstrichen in Südostasien oder Lateinamerika weiter zu unterstützen. Die globale Architektur wird aber auf mittlere Sicht eher auf einer Mischung aus regionaler Governance und der Einbindung einzelner großer Akteure wie China, Indien,

Russland, Brasilien, Mexiko und Südafrika aufbauen.

Weiterhin sollten die Europäer auf die größeren Empfindlichkeiten vieler Staaten in Hinblick auf die Übertragung von Souveränitätsrechten Rücksicht nehmen. Es kann dahingestellt bleiben, ob supranationale Strukturen nach dem Modell der Europäischen Union auch auf globaler Ebene hilfreich wären – die große Mehrheit der Staaten ist nicht bereit, in einem solchen Ausmaß Souveränitätsrechte zu übertragen. Dies muss zu schmerzhaften Anpassungen der Erwartungen führen, ist aber die bessere Alternative als multilaterale Institutionen in der Dauerkrise. Globale Debatten wie die Diskussion um das Konzept der Schutzverantwortung können als Katalysator helfen, einen gemeinsamen Nenner mit Vertretern eines traditionellen Souveränitätsbegriffs auszuloten.

Schließlich muss die Repräsentativitätskrise durch eine Reform der etablierten multilateralen Strukturen aufgelöst werden. Auch hier kommt den Europäern eine Schlüsselrolle zu. Sie sollten bereit sein, in Konsequenz ihres relativ verminderten Gewichtes auch ihr Gewicht in multilateralen Institutionen anzupassen. Hier bieten sich beispielsweise die Stimmrechte in den Bretton Woods-Institutionen an. Die Alternative wäre eine weitere Marginalisierung der multilateralen Strukturen und eine neue Dynamik der multipolaren Großmachtpolitiken, in denen die EU mit ihren Kompromisslogiken und komplexen Entscheidungsfindungsprozessen im Nachteil wäre. Langfristig ist der Erhalt eines effektiven, regelbasierten globalen Ordnungsrahmens daher im Interesse eines supranationalen Verbundes wie der EU. Die Europäer sollten gemeinsam mit den Vereinigten Staaten die Chance nutzen, die Global Governance-Strukturen zu reformieren, solange sich die Gewicht noch nicht weiter zu ihren Ungunsten verschoben haben. Entscheidend wird sein, die neue Obama-Regierung zu überzeugen, sich einem solchen „Global Governance Realismus“ anschließen.

Um die Krise der Effektivität zu überwinden braucht es einen neuen Anlauf zur inneren Reform der multilateralen Organisationen. Wie das magere Ergebnis des UN Millennium-Gipfels 2005 zeigt, können solche Reformprozesse in einem polarisierten internationalen Umfeld nur schwerlich Erfolg haben. Im wohlverstandenen Eigeninteresse sollten Europäer und Amerikaner sich für eine Reform des etablierten Systems multilateraler Strukturen einsetzen, um die Verschiebung der Kräfteverhältnisse friedlich zu gestalten und langfristig ihren Einfluss zu erhalten. Eine erfolg-

reiche Reform der Global Governance-Institutionen liegt auch im Interesse der aufstrebenden Mächte, vor allem aber der Entwicklungsländer. Die Schwellenländer können ihren Aufstieg am besten in einem stabilen Umfeld organisieren, das einen gewissen Schutz vor politischen Repressionen bietet, vor allem aber globale und regionale Verwerfungen abfedert und somit die Konzentration auf die innere Entwicklung ermöglicht. Nichtsdestotrotz sollte im Zuge der Finanzkrise auch bei den neuen Mächten die Erkenntnis reifen, dass die erfolgreiche kooperative Bearbeitung globaler Probleme im eigenen Interesse liegt, und somit das eigene Engagement im Rahmen der multilateralen Strukturen verstärkt werden sollte. Die aufstrebenden Mächte werden zu einer stärkeren Übernahme von Verantwortung aber nur im Zuge einer stärkeren Repräsentierung in den multilateralen Institutionen bereit sein. Vor allem die Entwicklungsländer profitieren von einem regelbasierten Ordnungsrahmen und effektiven Institutionen, in denen sie ihre Interessen besser vertreten können, als dies in einem multipolaren Konzert der Großmächte jemals der Fall wäre.

Um in der Krise der multilateralen Strukturen globale Probleme effektiv bearbeiten zu können, sollten auch legitimatorisch nicht unproblematische Formate der *Club Governance* genutzt werden. Hier sollte der begonnene Prozess der Erweiterung der Formate zu Ende geführt werden. Die G8 etwa bringt alleine nicht mehr das erforderliche Gewicht auf, um globale Probleme alleine oder gegen den Widerstand anderer Akteure zu lösen. Der Heiligendamm-Prozess hat die Grundlage gelegt, die von den anstehenden G8-Präsidentschaften zu Ende geführt werden sollte. Insbesondere der Londoner Gipfel der Staats- und Regierungschefs der G20 hat die Handlungsfähigkeit dieses Forums im Angesicht der Weltwirtschaftskrise demonstriert. Trotz anhaltender Bedenken bezüglich der Effektivität dieser heterogenen Gruppe, den Befürchtungen einiger G8 Mitglieder, in einem erweiterten Forum an Einfluss zu verlieren, sowie den Vorbehalten Chinas und Indiens, einem solchem Club endgültig beizutreten hat der Gipfel das Format wohl „durch die Hintertür“ etabliert. Die Staatschefs wollen sich bereits im Herbst 2009 wieder in diesem Format treffen. Aber auch andere *club governance*-Formate – die 6 Parteiengespräche mit Nordkorea, die P5 plus Deutschland Verhandlungen mit Iran, die Kosovo Kontaktgruppe – haben sich als effektive Instrumente erwiesen. Der Mangel an Repräsentativität könnte durch die Aufnahme von Regionalorganisationen oder durch rotierende Regionalsitze in den club go-

vernance Formaten gelindert werden. Dabei muss aber deutlich gemacht werden, dass *club governance* nur komplementär zu den multilateralen Institutionen genutzt werden darf, um die breiter legitimierte Institutionen nicht zu unterlaufen. Andererseits zeigt sich gerade in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise, dass ohne die informellen Abstimmungsforen konkrete Ergebnisse in den langsamen oder blockierten multilateralen Institutionen kaum zu erzielen wären. Ratsam ist daher ein Kombination aus informeller politischer Abstimmung eines erweiterten Kreises zentraler Akteure eines Politikfeldes und anschließende gemeinsame Beschlüsse im Rahmen reformierter multilateraler Institutionen, um den Beschlüssen höhere Legitimation und damit Bindungswirkung zu geben. Wie eine solche Kombination aussehen kann, aber auch auf welche Vorbehalte der nicht beteiligten Länder sie trifft, zeigen die informellen Vorabsprachen der vier „großen“ Länder in der Europäischen Union.

6 Ausblick

Warnungen, dass Verschiebungen der globalen Machtbalance historisch oft zu Konflikten oder gar Kriegen führten, verdeutlichen, wie günstig die Gelegenheit zu einem kooperativen Interessenausgleich vor dem Hintergrund relativ guter Beziehungen zwischen den zentralen globalen Akteuren heute ist. In den zentralen globalen Stabilitätskernen lässt sich eine positivere Haltung gegenüber Global Governance beobachten. Wie allerdings eine reformierte Governance-Architektur aussehen kann, darüber besteht zwischen den zentralen Akteuren keine Einigkeit. Um die Krise der multilateralen Strukturen zu überwinden, sollten insbesondere die Europäer realistischere Konzepte verfolgen. Peking und Washington mögen der Idee eines globalen Ordnungsrahmens zukünftig gewogener sein, zu weitgehenden Souveränitätsverzicht sind sie aber auf mittlere Sicht nicht bereit. Um globalen Problemen wie der Finanzkrise, dem Klimawandel, Seuchen, Piraterie, Staatszerfall und nuklearer Proliferation effektiv begegnen zu können, muss zunächst die Krise der Repräsentativität gelöst werden. Nur im Geist eines fairen Ausgleichs wird es möglich sein, die gegenwärtige Polarisierung zu überwinden und den Grundstein für politische Kompromisse in Sachfragen zu legen.

Über den Autor:

Marc Saxer ist Ko-Koordinator des *Dialogue on Globalization Projektes der Friedrich-Ebert Stiftung*. Er bearbeitet *Global Governance, Sicherheits-, Klima- und Energiefragen im Referat Entwicklungspolitik, FES Berlin*.

More information is available on:
www.fes-globalization.org

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Department for Development Policy
- Dialogue on Globalization -
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49 (0)30 26935-7404
Fax: ++49 (0)30 26935-9246
Mail: globalization@fes.de
Hwww.fes-globalization.orgH