



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Zwischen Protektionismus und Multilateralismus

Szenarien für die Weltwirtschafts-
ordnung von Morgen

Winfried Veit

September 2009

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ wurde 2007 gestartet, als die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht stand. In rund 30 Einzelartikeln und begleitenden Veranstaltungen gab das Projekt seither einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen.

Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Daniel Reichart
Christos Katsioulis
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Globale Politik
und Entwicklung
Hiroshimastraße 28
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-7417
Fax +49-30-26935-9246
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Zwischen Protektionismus und Multilateralismus

Szenarien für die Weltwirtschaftsordnung von Morgen

Winfried Veit



| | |
|--|----|
| Abstract | 2 |
| I. Das Versagen der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung | 3 |
| I.1 Globale Krise – verschärfter Reformdruck..... | 3 |
| I.2 Viele Vorschläge – wenig Umsetzung..... | 5 |
| I.3 Die Notwendigkeit einer neuen Sichtweise..... | 7 |
| II. Deutschland im Weltwirtschaftssystem..... | 8 |
| II.1 Der Exportweltmeister und die globale Krise..... | 8 |
| II.2 Das globale Denken kommt zu kurz | 8 |
| III. Die Zukunft der Weltwirtschaftsordnung: Vier Szenarien..... | 10 |
| III.1 Szenario 1: Heruntergekommenen Nationalpark – Weiter im alten Trott..... | 10 |
| III.2 Szenario 2: Marsch der Elefanten – Konkurrierende regionale Blöcke | 12 |
| III.3 Szenario 3: Das Gesetz des Dschungels – Dem Abgrund entgegen | 14 |
| III.4 Szenario 4: Harmonisches Naturreservat – Wahrer Multilateralismus | 15 |
| III.5 Mehr über „Regionalismus“ und „Multilateralismus“ | 17 |
| III.5.1 Regionalismus..... | 17 |
| III.5.2 Multilateralismus..... | 22 |
| IV. Handlungsoptionen der deutschen Politik | 27 |
| IV.1 Nur gemeinsam (europäisch) sind wir stark | 27 |
| IV.2 Zwischen Protektionismus und Multilateralismus | 28 |

Abstract

Die Kritik an der bestehenden Weltwirtschaftsordnung (Global Economic Governance) ist nicht neu. Sie hat aber mit der 2008 in aller Schärfe zutage getretenen Finanzkrise und der sich daraus entwickelnden globalen Wirtschaftskrise deutlich zugenommen und zu einer Vielzahl von Reformvorschlägen geführt. Diese betreffen neben der Regulierung der Finanzmärkte vor allem die drei zentralen Institutionen des Weltwirtschaftssystems: die sogenannten Bretton-Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF) sowie die Welthandelsorganisation (englische Abkürzung: WTO). Auch dazu hat es schon seit Langem Reformvorschläge gegeben, die aber in der Vergangenheit nahezu wirkungslos verpufften. Angesichts dieser Kritik und des offensichtlichen Versagens dieser Institutionen bei der Bewältigung der globalen Krise ist es um so erstaunlicher, dass der G20-Gipfel der zwanzig bedeutendsten Industrie- und Schwellenländer im April 2009 in London, dem IWF wiederum eine zentrale Rolle bei der Bekämpfung der Krise zuschrieb.

Deutschland ist als größte Exportnation, drittstärkste Wirtschaftsmacht weltweit und bedeutendste ökonomische Kraft Europas einerseits ein wichtiger Faktor bei der (Um-)Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung, andererseits – wie die globale Krise zeigt – auch in besonderem Maße von deren Verwerfungen betroffen. Dennoch ist der politische und öffentliche Diskurs in Deutschland (wie in den meisten anderen Ländern) überwiegend von einer nationalen Sichtweise geprägt, die in den Stichworten „Opel“ oder „Arcandor“ zum Ausdruck kommen. Über diesem sicherlich lobenswerten Bestreben, zunächst einmal „nationale“ Arbeitsplätze zu retten, kommt die globale Sichtweise zu kurz. Gerade der „Exportweltmeister“ Deutschland ist in besonderem Maße auf offene, globale Märkte angewiesen. Eine Flucht in den Protektionismus, wie sie ansatzweise in vielen nationalen Stimulierungsprogrammen zum Ausdruck kommt, hätte gerade für Deutschland verheerende Auswirkungen.

Insofern ist die zukünftige Gestaltung des Weltwirtschaftssystems für Deutschland von besonderer Bedeutung. Natürlich kann niemand die Zukunft vorhersagen. Doch die Szenario-Methode bietet eine gute Möglichkeit, unterschiedliche „Zukunftsbilder“ zu entwerfen, die der Politik potenzielle Handlungsoptionen aufzeigen. Im Unterschied zu den bisher in der Reihe „Kompass 2020“ erschienenen Texten wurden für den vorliegenden Text die vier Szenarien zur Zukunft des Weltwirtschaftssystems bis zum Jahr 2020 nicht allein vom Autor verfasst. Vielmehr wurden sie vom Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf von April 2008 bis April 2009 eigens mit einem internationalen Team von 25 Teilnehmern aus 17 Ländern „erarbeitet“. Diese Szenarien wurden, wie bei dieser Methode üblich, mit graphischen Symbolen – in diesem Fall aus dem Tierreich – gekennzeichnet. Die Zukunftsprojektionen bewegen sich in der Spannbreite zwischen Protektionismus und „wahrem“ Multilateralismus unter Einschluss eines „business-as-usual“-Weges und eines von regionalen Blöcken geprägten Szenarios.¹

1] Für die redaktionelle Bearbeitung der Szenarien und insbesondere die Ausarbeitung der regionalen und multilateralen „Dimensionen“ bin ich Steffen Grammling und Yvonne Theemann, beide Mitarbeiter des FES-Büros Genf, zu besonderem Dank verpflichtet.

I. Das Versagen der gegenwärtigen Weltwirtschaftsordnung

I.1 Globale Krise – verschärfter Reformdruck

Das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts hat nur anfangs zu mehr Entwicklung, Beschäftigung (vor allem in den Schwellenländern) und zum Abbau von Armut in den Entwicklungsländern geführt. Mit der Nahrungsmittel- und Energiekrise des Jahres 2008, spätestens aber mit dem Platzen der Finanz- und Immobilienblase im Herbst desselben Jahres, hat die Weltwirtschaft einen drastischen Abschwung genommen, wie man ihn seit den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts nicht mehr erlebt hat. Die Folgen für Wohlstand, Wachstum, Beschäftigung und Handel in der ganzen Welt sind gravierend: 50 Millionen mehr Arbeitslose erwartet die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) auf die Dauer von mehreren Jahren. Besonders dramatisch sind die Folgen für die Entwicklungsländer, in denen die geringfügigen Fortschritte der vorangegangenen Jahre auf dem Spiel stehen. Aber auch die Industrieländer sind – allerdings auf einem höheren Niveau und mit sozialer Abfederung – stark betroffen; hier ist die Lage gegen Ende des Jahrzehnts von teilweise drastischen Wachstumseinbrüchen und einer raschen Zunahme von Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Die Reaktionen auf diese Entwicklung waren und sind zum Teil gigantische Programme zur Ankurbelung der Wirtschaft in denjenigen Ländern, die es sich leisten können, also in den Industrie- und Schwellenländern. Diese Stimulierungsprogramme sind stark national geprägt und stehen vielfach unter verdecktem Protektionismusverdacht. Warnende Stimmen erheben sich, die das Ende des freien Welthandels und damit der – bisher überwiegend Vorteile erzeugenden – Globalisierung kommen sehen. Auf der anderen Seite haben die Regierungschefs der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer auf dem G20-Gipfel im April 2009 in London vor Protektionismus gewarnt und einen der wichtigsten Pfeiler des gegenwärtigen Weltwirtschaftssystems erheblich aufgewertet: Der Internationale Währungsfonds (IWF) wurde mit zusätzlichen Finanzmitteln in Höhe von 500 Milliarden Dollar ausgestattet und zudem wies man ihm eine gewichtige Rolle bei der Bekämpfung der globalen Krise zu. Doch es stellt sich die Frage, ob damit nicht der Bock zum Gärtner gemacht wird. Denn viele Entwicklungsländer misstrauen dem IWF aufgrund seiner in den letzten Jahrzehnten verfolgten strengen Auflagenpolitik im Rahmen der Kreditvergabe, was zum Teil desaströse Folgen für die Entwicklung dieser Länder hatte. Ebenso haben asiatische Länder schlechte Erinnerungen an die „Flickschusterei“ des IWF in der Asienkrise von 1997/98. Schwellenländer wiederum trauen dem IWF wegen ihrer geringen Mitspracherechte nicht. Der G20-Gipfel forderte deshalb beschleunigte Reformschritte insbesondere hinsichtlich der Stimmrechte; aber selbst bei dem auf Oktober 2009 vorgezogenen nächsten Reformschritt hat etwa Brasilien mit 1,72 % weniger Stimmen als Belgien mit 1,86 %. Die europäischen Länder verfügen zusammen immer noch über mehr als 30 %, die USA allein fast 17 %. Länder wie China (3,81 %), Russland (2,39 %) oder Indien (2,34 %) sind demgegenüber völlig unterrepräsentiert. Ob diese „Reförmchen“ ausreichen, um den IWF wieder zu einem zentralen Faktor des Weltwirtschaftssystems zu machen, darf bezweifelt werden. Dazu bedürfte es weit drastischerer Reformen mit einer Aufgabe des Vetorechts der USA und der Aufteilung der Macht zwischen den Kontinenten.²

Der IWF steht exemplarisch für den verschärften Reformdruck, unter den die Institutionen des multilateralen Weltwirtschaftssystems durch die globale Krise geraten sind. Doch ist die Diskussion über die Mängel des bestehenden Systems nicht neu; das Versagen der

2] Vgl. The Economist, 11. April 2009, S. 63 ff. und Christian Kellermann, Der IWF als Hüter des Weltgelds?, FES-Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, März 2009.

multilateralen Institutionen bei der Antizipation der Krise, ihr lasches Verhalten gegenüber dem überbordenden „Kasinokapitalismus“ als deren Vorbote und ihre offensichtliche Hilf- und Ratlosigkeit bei deren Ausbruch haben lediglich zu einer weiteren Diskreditierung der meisten dieser Institutionen beigetragen. Das gilt auch für die Weltbank, die schon seit Jahren unter Legitimierungsdruck steht und sich zunehmender Konkurrenz durch regionale Entwicklungsbanken und neue Ansätze regionaler Finanzorganisationen ausgesetzt sieht. Die Welthandelsorganisation (WTO) hat ebenfalls dringenden Reformbedarf: Das vorläufige Scheitern der Doha-Welthandelsrunde und die zunehmende Zahl bilateraler und regionaler Handelsabkommen höhlen ihre Bedeutung aus; die Öffnung für neue Themen steht auf der Tagesordnung, scheitert aber bisher am Beharren der meisten Mitgliedsstaaten unter Berufung auf ihr eng begrenztes Mandat im Handelsbereich.

Dieser Bedeutungsverlust und der zunehmende Reformdruck kommen nicht von ungefähr. Die multilateralen Organisationen passen in ihrer derzeitigen Form nicht mehr in die weltwirtschaftliche Landschaft, „sie spiegeln noch immer die geopolitischen und wirtschaftlichen Verhältnisse der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wider“.³ Erst in Ansätzen ist der Aufstieg neuer Mächte wie China, Indien und Brasilien in multilateralen Strukturen berücksichtigt, so bei ihrer zeitweiligen Einbeziehung in G8-Gipfel (Treffen der acht größten Industrieländer) oder bei dem G20-Format, das mittelfristig die überkommene G8-Struktur ablösen könnte. Denn mit Ausbruch der globalen Krise ist die G20 zu einem zentralen Akteur geworden. In der WTO sind China, Indien und Brasilien zu zentralen Akteuren geworden, wie dies bei dem zähen Ringen mit den USA und der EU auf dem „Mini-Ministertreffen“ im Juli 2008 in Genf sichtbar wurde, das ein (vorläufiges?) Scheitern der Doha-Welthandelsrunde besiegelte. Die von China angestoßene Diskussion über die Ablösung des Dollar als Leitwährung durch eine neue globale Reservewährung, das Bestreben in verschiedenen Regionen der Welt, autonome Finanz- und langfristig auch Währungsinstitutionen aufzubauen sowie die steigende Bedeutung regionaler Handelsabkommen lässt erkennen, dass neben einem Umbau der multilateralen Institutionen auch starke regionale Elemente eine wichtige Rolle bei der zukünftigen Gestaltung der Weltwirtschaftsarchitektur spielen könnten. Diese Regionalkomponente wäre denn auch ein Weg, um den Entwicklungsländern stärkeren Einfluss auf die Gestaltung der globalen Architektur zu ermöglichen. Denn trotz formaler Gleichberechtigung in Institutionen wie UN und WTO ist ihre faktische Mitgestaltungsmöglichkeit tatsächlich äußerst begrenzt und der Anspruch großer Regionalmächte wie Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika, in ihrem Namen zu sprechen und zu agieren, wird von den meisten Entwicklungsländern abgelehnt – und entspricht auch nicht der durchaus unterschiedlichen Interessenlage.

3] Marc Saxer, Die Rückkehr der Global Governance. Wege aus der Krise der multilateralen Strukturen, Dialogue on Globalization, Briefing Papers 4, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, April 2009. Vgl. auch Jürgen Stetten, Multilaterale Institutionen. Neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Februar 2007, S. 3 ff.

1.2 Viele Vorschläge – wenig Umsetzung

Die Debatte um eine Reform der Weltwirtschaftsordnung (Global Economic Governance) ist nicht neu, hat aber durch die globale Krise neue Impulse erhalten. Ein Beispiel dafür ist die vom Präsidenten der UN-Vollversammlung, Miguel d'Escoto, eingesetzte Expertenkommission unter Leitung des Nobelpreisträgers und früheren Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, die im Frühjahr 2009 ihre Reformvorschläge vorlegte.⁴ Neben einer Fülle detaillierter Empfehlungen zur Regulierung der Finanzmärkte bleibt die „Agenda für systemische Reformen“ merkwürdig dünn: Wichtigste Vorschläge sind die Schaffung einer neuen internationalen Reservewährung auf der Grundlage der „Sonderziehungsrechte“ des Internationalen Währungsfonds und die Einrichtung eines „Globalen Rates“ (Global Council) zur Koordinierung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aktivitäten im Rahmen des multilateralen Weltwirtschaftssystems. Dieser Rat sollte aus Regierungschefs bestehen, die alle Kontinente und die wichtigsten Volkswirtschaften repräsentieren und würde damit eine „demokratisch repräsentative Alternative“ zur G20 bilden. Schon eingangs kritisiert die Kommission die derzeitige undemokratische Struktur der „club governance“ der G7, G8 und G20 und fordert stattdessen eine „Repräsentanz des gesamten Planeten“ in Gestalt einer G192 (alle UN-Mitglieder). Was IWF und Weltbank anbelangt, so bewegen sich die Vorschläge im Rahmen der vorgesehenen Reformen mit einer Stärkung des Stimmrechts für die bisher benachteiligten Länder.

Ähnliche und zum Teil detailliertere Vorschläge hat es schon früher gegeben,⁵ aber allein schon der Versuch, mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen multilateralen Organisationen zu erreichen, hat sich als äußerst schwierig erwiesen. Die Tatsache, dass WTO und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) im Frühjahr 2008 eine gemeinsame Studie über beide Organisationen berührende Forschungsfragen herausgaben, wurde geradezu als Durchbruch auf dem Weg zu mehr Kohärenz gefeiert; dabei handelte es sich um nicht viel mehr als eine Auflistung und Zusammenfassung von Studien zu Handels- und Beschäftigungsfragen. Wie schwierig eine Abstimmung zwischen den verschiedenen multilateralen Institutionen des Weltwirtschaftssystems ist, zeigt die Tatsache, dass beide Organisationen nur wenige hundert Meter voneinander entfernt in Genf liegen, aber eine Abstimmung, geschweige denn eine Zusammenarbeit, offensichtlich kaum stattfindet.

Noch schwieriger wird es, wenn es um strukturelle Reformen bestehender Organisationen geht. Ein gutes (oder vielmehr schlechtes) Beispiel ist die Reform der Welthandelsorganisation WTO. Wie schon erwähnt, droht ihre Bedeutung durch die zunehmende Zahl bilateraler oder regionaler Handelsabkommen unterhöhlt zu werden. Gegenwärtig steht die Öffnung für neue Themen, wie Klimawandel, Energiesicherheit, Umwelt- und Sozialstandards, die alle auch handelspolitische Dimensionen haben, auf der Tagesordnung. Schon im Jahr 2004 beauftragte deshalb der damalige WTO-Generaldirektor Supachai Panitchpakdi eine Kommission unter Leitung seines Vorgängers Peter Sutherland mit der Ausarbeitung von Reformvorschlägen. Diese konstatierte zunächst, dass das fundamentale Prinzip der WTO – nämlich die Meistbegünstigungsklausel (most-favoured-nation-treatment) – „schon beinahe die Ausnahme ist“.⁶ Die Kommission plädiert für die Beibehaltung der WTO als „sui generis“-Organisation, fordert aber gleichzeitig mehr Kohärenz in globalen Wirtschaftsfragen durch alle multilateralen Wirtschaftsinstitutionen. Internationale Entwicklungsagenturen, allen voran die Weltbank, sollten verstärkt handelspolitische Anpassungshilfe für Entwicklungsländer leisten. Obgleich in der WTO alle

4] Recommendations of the Commission of Experts of the President of the General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, United Nations, General Assembly, A/637838, 29. April 2009.

5] Vgl. Dirk Messner/Simon Maxwell/Franz Nuscheler/Joseph Siegle, Governance Reform of the Bretton Woods Institutions and the UN Development System, Dialogue on Globalization, Occasional Paper No. 18, Friedrich-Ebert-Stiftung, New York, Mai 2005.

6] The Future of the WTO, Addressing institutional challenges in the new millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, WTO, Genf 2004.

derzeit 153 Mitglieder formal gleichberechtigt sind, wird in den Verhandlungen der seit 2001 laufenden Doha-Entwicklungsrunde (wie auch schon in den vorherigen Welthandelsrunden) ein – von der Sutherland-Kommission kritisiert – „plurilateraler“ Ansatz gepflegt. Damit spielt die Kommission auf die berühmt-berüchtigten „green room“-Gespräche an, in denen sich die in verschiedenen Interessengruppen organisierten Blöcke (allen voran die neuformierte G7 aus Australien, Brasilien, China, EU, Indien, Japan und USA) über die Köpfe der meisten Mitgliedsstaaten hinweg arrangieren (oder auch sich nicht einigen können). Die Kommission schlägt deshalb vor, eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzusetzen, eine Lösung zur transparenteren Gestaltung der Verhandlungen zu erarbeiten. Schließlich fordert die Kommission die Abhaltung jährlicher Ministerkonferenzen und eines WTO-Gipfeltreffens aus Staats- und Regierungschefs alle fünf Jahre.

Von diesen Vorschlägen ist bisher so gut wie nichts umgesetzt worden. Von Kohärenz kann keine Rede sein: Statt engerer Verzahnung mit der Weltbank hat die WTO ihr eigenes „Aid-for-Trade“-Programm aufgelegt; die „green room“-Gespräche gehen munter weiter; und statt der eigentlich alle zwei Jahre vorgesehenen Ministerkonferenzen gab es nach der Hongkong-Konferenz 2005 eine vierjährige Pause bis zu dem für Ende 2009 in Genf geplanten Ministertreffen.

Aus diesem Grund konstituierte sich Anfang 2007 als private Initiative die „Warwick-Kommission“ (benannt nach der englischen Warwick-Universität) zur WTO-Reform unter Leitung des früheren kanadischen Außen- und Handelsministers Pierre Pettigrew. In ihrem Ende 2007 vorgelegten Bericht konstatiert sie eingangs: „Wo wir nicht originell waren, liegt das daran, dass einige alte Ideen dringend wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden müssen.“⁷ Das sagt eigentlich alles über das Schicksal von Vorschlägen zur Reform der multilateralen Wirtschaftsinstitutionen. Auch die von der Sutherland-Kommission erwähnten Probleme tauchen bei der Warwick-Kommission wieder auf: die Aushöhlung des „Meistbegünstigungsprinzips“ durch die zunehmende Zahl bilateraler und regionaler Handelsabkommen; die ungenügende Transparenz des Verhandlungsprozesses in der WTO (hier schlägt die Kommission einen „kritische Masse“-Ansatz vor); die Benachteiligung der schwächsten Mitglieder, also der Entwicklungsländer. Als „neue Idee“ wird der Zusammenhang von Klimawandel und Handel erwähnt, dem sich die WTO in Zukunft stärker widmen sollte.

Diese wenigen Beispiele zeigen, wie schwer man sich mit der Reform multilateraler Wirtschaftsinstitutionen tut. Vielleicht liegt das aber daran, dass die meisten dieser Vorschläge aus der Sicht eines verengten Institutionenverständnisses heraus verfasst sind und somit die Gefahr besteht, etablierte Interessen zu verletzen, so dass die Vorschläge ins Leere laufen. Notwendig ist daher ein neuer Ansatz, der eine langfristige Sicht der Dinge und alternative Optionen bietet. Hier bietet die Szenario-Methode Vorteile, da über mögliche Zukunftsentwicklungen neue Erkenntnisse gewonnen werden können.

7] The Warwick Commission, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?*, The Report of the First Warwick Commission, The University of Warwick, Nottingham 2007, S. 1.

I.3 Die Notwendigkeit einer neuen Sichtweise

Szenarien wurden ursprünglich nach dem Zweiten Weltkrieg für militärische Zwecke entwickelt, sehr schnell aber auch von der Wirtschaft für strategische Planungen übernommen. Das wohl bekannteste Unternehmensszenario ist „Shell’s Global Scenarios People and Connections“, dessen Titel schon darauf verweist, dass man bei der unternehmensbezogenen Szenario-Analyse mittlerweile weit über den Tellerrand des eigenen Unternehmens hinausschaut und neben ökonomischen auch politische, soziale, ökologische und demographische Faktoren einbezieht. Shell hat dafür eine eigene Szenario-Methode entwickelt, die auch weitgehend die methodische Grundlage für die „Genfer Szenarien zur Weltwirtschaftsordnung 2020“ bildet, die in diesem Band vorgestellt werden.⁸

In den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts begannen „Think Tanks“ und Nichtregierungsorganisationen die Szenario-Methode auf politische und soziale Entwicklungen anzuwenden. Einer der bekanntesten Vorläufer dieser Szenarien war der Bericht des „Club of Rome“ über die „Grenzen des Wachstums“ aus dem Jahre 1972, der eine außerordentliche Wirkung auf die sich entwickelnde ökologische Debatte und die Formierung der Umweltbewegung hatte. Sicherlich hatten nicht alle nachfolgenden Szenario-Analysen diese enorme Wirkung, doch ist unverkennbar, dass die Szenario-Methode inzwischen fester Bestandteil bei der politischen und globalen Analyse geworden ist. Davon zeugen unter anderem einige neuere Szenario-Analysen zur globalen Entwicklung.⁹

Der Vorteil von Szenarien gegenüber herkömmlichen Methoden der Politikberatung liegt in ihrer vermeintlichen Schwäche: Sie versuchen nicht, die Zukunft vorherzusagen und sie geben auch keine Handlungsanleitungen an die Politik. Doch ist dies in Wahrheit keine Schwäche: Die Zukunft kann niemand voraussagen, auch nicht mit Hilfe der ausgefeiltesten Computerprogramme. Nur wenige Ökonomen (und noch weniger Politiker) haben die gegenwärtige globale Krise vorhergesehen. Und was die Handlungsanleitungen an die Politik angeht, so reiben sie sich oftmals an der politischen Realität oder verschwinden gleich in der Schublade. Szenarien haben demgegenüber den Vorteil, eine neue Sichtweise in die Debatte einzubringen. Sie entwerfen unterschiedliche Zukunftsbilder, aus denen der Entscheidungsträger ablesen kann, was passieren wird, wenn diese oder jene Politik betrieben oder unterlassen wird. Die Entscheidung, welcher Weg eingeschlagen werden sollte, wird offen gelassen. Aus den unterschiedlichen Szenarien können ebenso unterschiedliche Handlungsoptionen abgeleitet werden. Die Folgerungen und Folgen können dabei völlig verschieden sein: So reagieren zum Beispiel in Szenario 3 die politischen Führer mit einem Rückfall in krassen Protektionismus auf die globale Krise, während in Szenario 4 der Schock darüber so groß ist, dass eine grundlegende Erneuerung des multilateralen Weltwirtschaftssystems erfolgt.

8] Scenarios: An Explorer’s Guide, Shell International, London 2003. Vgl. Winfried Veit (Hg.), The Geneva Scenarios on Global Economic Governance 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf 2009.

9] Vgl. National Intelligence Council, Global Scenarios to 2025, Washington 2008; World Economic Forum, The Future of the Global Financial System. A Near-Term Outlook and Long-Term Scenarios, Genf 2009; Foresight Government Office for Science (UK), World Trade: Possible Futures, London 2009.

II. Deutschland im Weltwirtschaftssystem

II.1 Der Exportweltmeister und die globale Krise

Deutschland ist eng mit der Weltwirtschaft verflochten, vor allem über seine Rolle als „Exportweltmeister“. Es ist die drittgrößte Wirtschaftsmacht nach den USA und Japan und die stärkste Wirtschaftsnation in Europa. Deutschlands Aufschwung in den letzten Jahren kam hauptsächlich durch das Wachstum der Exporte zustande; von 1999 bis 2006 wuchs die Warenausfuhr aus Deutschland um 383 Milliarden Euro oder 75 Prozent. „Bei genauerem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass der Export-Weltmeister vor allem ein Export-Europameister ist.“¹⁰ Fast zwei Drittel des deutschen Exports geht allein in die Europäische Union, der Außenhandelsüberschuss entsteht zu etwa 80 Prozent gegenüber den EU-Mitgliedsstaaten und den anderen europäischen Nachbarländern. Nur etwa ein Viertel des Exports entfällt auf nichteuropäische Länder – ein etwas überraschender Befund, wenn man an die Diskussion um „emerging markets“ und Produktionsverlagerungen denkt. Allerdings hat die Bedeutung der asiatischen Märkte in den letzten Jahren zugenommen, zu Lasten vor allem des nordamerikanischen Marktes.

Deutschlands Verflechtung mit dem Weltmarkt ist also zunächst die Verflechtung in die europäische Region. Doch da die Europäische Union den größten Wirtschaftsraum der Welt bildet, haben Krisen und Verwerfungen in diesem Raum erhebliche Konsequenzen für die Weltwirtschaft. Die gegenwärtige globale Wirtschaftskrise trifft auch Europa mit voller Wucht und daran ist Deutschland nicht ganz unschuldig. Nicht nur, dass aufgrund des Zusammenbrechens der Exportmärkte der von der Bundesregierung prognostizierte Rückgang des Bruttosozialprodukts im Jahre 2009 mit 6 Prozent erheblich über dem EU-Durchschnitt (4 Prozent) liegt; „Deutschlands Exportmanie schadet der Binnennachfrage, schwächt die Exportfähigkeit der EU-Partner, verschärft die Ungleichheit und ist eine der Wurzeln der europäischen Schuldenkrise“ (Dauderstädt/Hillebrand). Die extrem hohen Überschüsse im Handel mit unseren europäischen Partnern führen zu gefährlichen Strukturverzerrungen und krisenverstärkenden Ungleichgewichten in den neuen EU-Mitgliedsländern; in der „alten“ EU der 15 kommt es zu negativen Arbeitsplatz- und Lohneffekten. Aufgrund der Lohnzurückhaltung der vergangenen Jahre und der damit einhergehenden mangelnden Binnennachfrage in Deutschland wird die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Nachbarn gefährdet, die überwiegend nicht willens oder in der Lage sind, dem deutschen Modell zu folgen. Dies gilt insbesondere für Deutschlands wichtigsten politischen Partner in der EU, Frankreich. „Es gibt ein schwarzes Szenario, in dem Deutschland aufgrund seiner Vorteile seinen eigenen Weg in Europa gehen wird“, urteilte der seinerzeitige französische Staatssekretär für Europafragen, Bruno LeMaire, der gleichzeitig das deutsche Modell als „für Frankreich nicht anwendbar“ beurteilte.¹¹ Eine solche Politik käme allerdings einer „Beggary-thy-neighbour“-Politik gleich – und diese würde die EU und damit das Weltwirtschaftssystem insgesamt schwächen und unausweichlich protektionistische Tendenzen verstärken.

II.2 Das globale Denken kommt zu kurz

Deutschland ist in vielfacher Weise mit den Institutionen der Weltwirtschaft verbunden, nicht nur durch die Mitgliedschaft in den multilateralen Organisationen (UN, vor allem Economic and Social Council; IWF; Weltbank) sondern vor allem auch als wichtiges Mitglied in der G7, G8 und G20, die zunehmend den Kurs der Weltwirtschaft und die Ausrichtung der Globalisierung bestimmen. Zudem haben weitgehende Kompetenzübertra-

10] Michael Dauderstädt/Ernst Hillebrand, Exporteuropameister Deutschland und die Krise, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, April 2009, S. 1. Zum folgenden vgl. auch Heribert Dieter, Deutschland in der Weltwirtschaft des 21. Jahrhunderts, SWP-Diskussionspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, September 2008.

11] Bruno LeMaire, in: Le Monde, 6. Mai 2009.

gungen an die Europäische Union stattgefunden, ein Prozess, der sich vermutlich auch in Zukunft fortsetzen wird und der seine stärkste Ausprägung in der Eurozone gefunden hat. In der Welthandelsorganisation WTO spricht Europa schon mit einer Stimme. Dieses Modell wird auch zunehmend im Hinblick auf den Weltwährungsfonds diskutiert. „Damit hängt die Rolle Deutschlands in der Weltwirtschaft maßgeblich von Entwicklungen in anderen Ländern bzw. Regionen ab und ist insofern einer Reihe von Risiken ausgesetzt. Unterm Strich hat Deutschland aber von dieser Entwicklung profitiert. Soweit Deutschlands Wirtschaft heute Probleme aufweist (Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit, zunehmende Ungleichheit), sind sie einer komplexen Interaktion von außenwirtschaftlichen Entwicklungen und nationaler Wirtschaftspolitik zuzuschreiben, die nicht durch einen Rückbau der außenwirtschaftlichen Verflechtung zu lösen sind, auch wenn eine bessere Regulierung der globalen Märkte durchaus zu einer Entschärfung des Wirkungsverlustes nationaler Wirtschaftspolitik beitragen könnte.“¹² Folgerichtig hat Deutschland in der Vergangenheit immer eine Politik der Stärkung des Multilateralismus und der internationalen Organisationen betrieben.

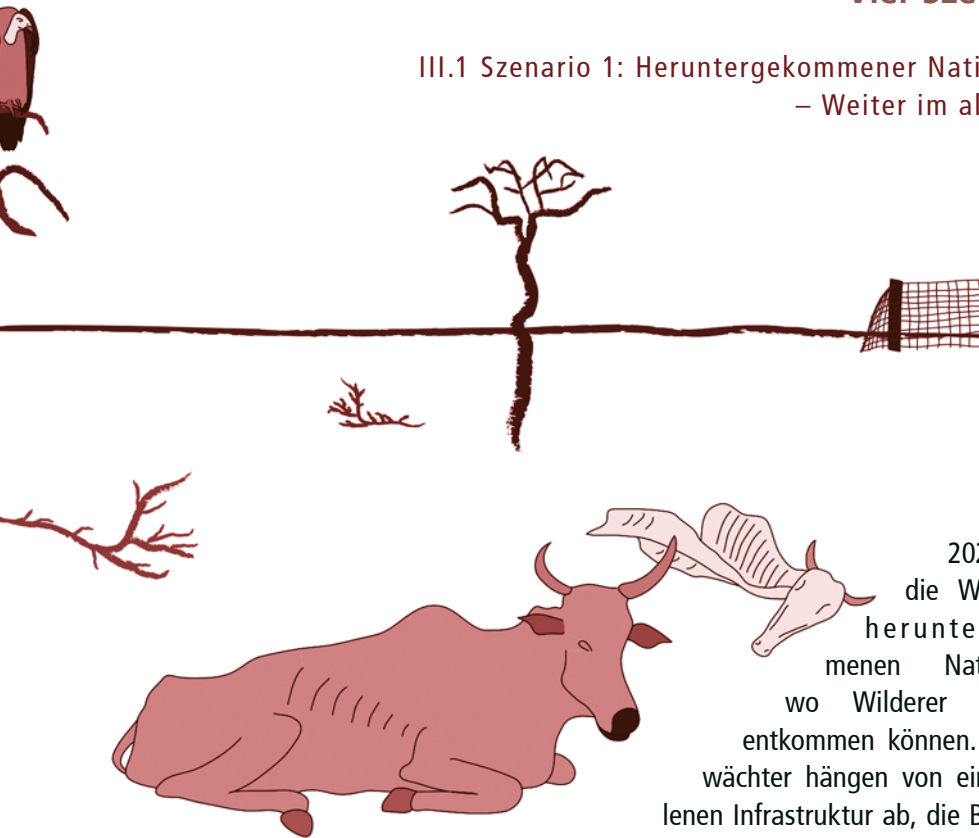
Dennoch kommt das globale Denken in Deutschland zu kurz. Jetzt, wo die globale Krise die Früchte des exportgetragenen Wachstums der letzten Jahre zu vernichten droht, werden die Kosten der einseitigen Exportorientierung deutlich, die nicht nur zu Lasten der Binnennachfrage, sondern auch der europäischen Nachbarn ging. Der bekannte Wirtschaftsexperte Jacques Sapir sieht sogar die „deutsche neomerkantilistische Politik“ im Verein mit der einseitigen Anti-Inflationsorientierung der Europäischen Zentralbank und der Freihandelspolitik der WTO als einen der Gründe für die globale Krise am Ende dieses Jahrzehnts.¹³ Die Ablehnung eines europäischen „Stimulierungspakets“ durch Deutschland und die von nationalen Sichtweisen geprägten Debatten um die Rettung deutscher Industrieunternehmen (Stichworte „Opel“ und „Arcandor“) scheinen dieses Argument zu bestätigen. Die zunehmende Bedeutung der Schwellenländer und die Ansätze einer in Zukunft vielleicht die Richtung der Globalisierung bestimmenden amerikanisch-chinesischen Partnerschaft (G2) sollten in Deutschland die Fragen der Globalisierung wieder stärker in das Gesichtsfeld rücken, will man nicht ins weltpolitische Abseits geraten. Die folgenden Szenarien zur Zukunft der Weltwirtschaftsordnung wollen dazu einen Beitrag leisten. Die beiden Optionen „verstärkter Regionalismus“ und „echter Multilateralismus“ als Ergebnisse der beiden entsprechenden Arbeitsgruppen des Szenario-Teams werden anschließend noch detaillierter dargestellt, im Sinne einer ausführlicheren Erläuterung der Szenarien 2 und 4.

12] Michael Dauderstädt/Christian Kellermann, Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren. Deutschlands Rolle, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, März 2007, S. 3.

13] Jacques Sapir, „From Financial Crisis to Turning Point. How the US ‚Subprime Crisis‘ turned into a Worldwide One and will change the Global Economy“, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 1/2009, S. 34.

III. Die Zukunft der Weltwirtschaftsordnung: Vier Szenarien¹⁴

III.1 Szenario 1: Heruntergekommenen Nationalpark – Weiter im alten Trott



Im Jahr 2020 gleicht die Welt einem heruntergekommenen Nationalpark, wo Wilderer ungestraft entkommen können. Die Parkwächter hängen von einer zerfallenen Infrastruktur ab, die Bewahrung des Parks rückt in weite Ferne.

Im Jahr 2020 wird die Welt von widersprüchlichen Regelungen der internationalen Institutionen und Nationalstaaten beherrscht, was eine nachhaltige Politik behindert. Die Welt ist Lösungen für dringliche globale Probleme nicht näher gekommen.

Die seit 2008 ausgebrochenen Nahrungsmittel-, Energie- und Finanzkrisen hatten überdeutlich gezeigt, dass die bestehende Weltwirtschaftsordnung (Global Economic Governance, GEG) diesen Herausforderungen nicht angemessen begegnen konnte. Doch die globalen Entscheidungsträger waren nicht in der Lage, grundlegende Reformen des Weltwirtschaftssystems auf den Weg zu bringen, geschweige denn, die Notwendigkeit dafür zu erkennen.

Auf dem Weg ins Jahr 2020 hat sich wenig verändert. Die schlimmste Wirtschaftskrise seit den 1930er Jahren hat die wirtschaftlichen Erfolge des vergangenen Jahrzehnts zunichtegemacht und außerdem beträchtliche soziale Probleme verursacht. Nach langer Rezession erholte sich die Weltwirtschaft ab 2012 langsam mit einem mäßigen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, des Handels und der Finanzflüsse. Die Doha-Entwicklungsrunde der WTO schloss mit einer Vereinbarung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, ohne die multilateralen Handelsregeln zu Gunsten der Entwicklungsländer ausbalancieren zu können. Der Internationale Währungsfonds (IWF) gewann nur direkt nach der Finanzkrise an Bedeutung, hauptsächlich wegen Krediten für Länder in Mittel- und Osteuropa. Zusammen mit den Börsen in Dubai, Singapur und Hongkong behielten die New Yorker Wall Street und die City of London ihre Rolle als international bedeutendste Finanzplätze. Die Konferenz der Vereinten Nationen zum Klimawandel 2009 und deren Folgetreffen führten nur zu mäßigen Verpflichtungen, ohne die gefährlichen Trends des Klimawandels umkehren zu können. Die Weltwirtschaft hing weiterhin von fossilen Brennstoffen ab;

14] Dieses Kapitel ist der folgenden Publikation entnommen: Winfried Veit (Hrsg.), The Geneva Scenarios on Global Economic Governance 2020, FES Genf 2009. Es wurde von Günther Brenner ins Deutsche übersetzt. Die Texte wurden von Steffen Grammling, Yvonne Theemann und Winfried Veit verfasst. Das Copyright der Grafiken liegt bei Shantala Fels.

Verschmutzung und Naturkatastrophen nahmen zu, Wüsten breiteten sich immer mehr aus. Im Jahr 2015 musste die Vollversammlung der Vereinten Nationen einräumen, dass die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) außer Reichweite sind. Die Kluft von Einkommen und Ungleichheit vergrößerte sich – innerhalb der einzelnen Länder, aber auch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.

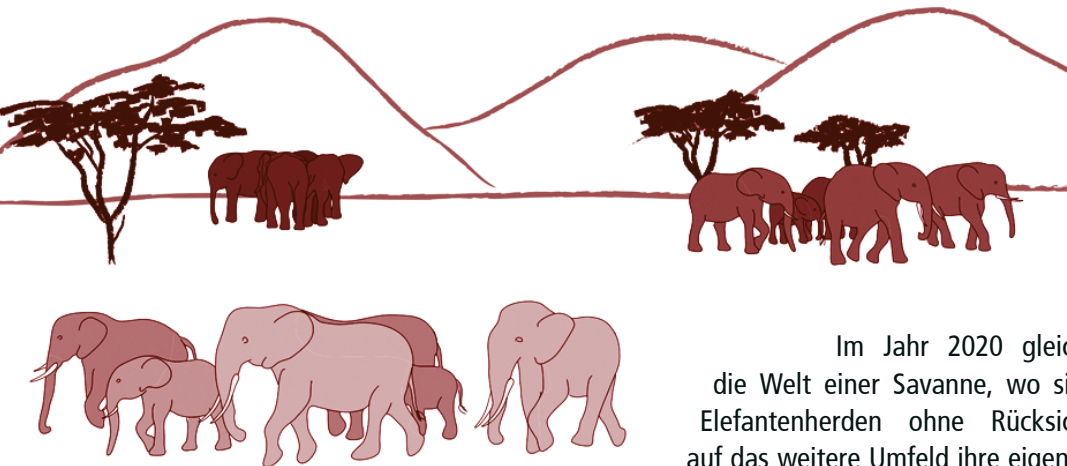
Im Jahr 2020 besteht die Grundstruktur der internationalen Organisationen fort. Brasilien, China, Indien und andere Schwellenländer sind in der Welthandelsorganisation (WTO), im Internationalen Währungsfonds (IWF) und in der Weltbank inzwischen auf Augenhöhe mit wichtigen westlichen Ländern. Ohne Zustimmung der Schwellenländer ist keine Entscheidung mehr möglich – und diese widersetzen sich im Entscheidungsfindungsprozess weitreichenden Veränderungen. Die exklusive Gruppe der G20 hat die G8 ersetzt und beansprucht die Führungsrolle bei der globalen Richtlinienpolitik. Die Vereinten Nationen kämpfen nach wie vor mit der Umsetzung ihrer anspruchsvollen Reformagenda „Delivering as One“ („Einheit in der Aktion“). Auch die Transparenz internationaler Organisationen hat sich nicht verbessert. Dennoch versuchen Organisationen der Zivilgesellschaft, ihrer Rolle als Kontrollinstanz staatlicher und politischer Macht und als gesellschaftliche Interessenvertreter gerecht zu werden; von grundlegenden Entscheidungen sind sie allerdings immer noch ausgeschlossen. Transnationale Unternehmen haben ihren Einfluss in der Weltwirtschaft verstärkt und beuten das System zugunsten eigener Interessen aus. Die internationalen Regeln sind zu schwach, um das profitgesteuerte Verhalten der Konzerne einzudämmen.

Die WTO-Regeln werden den besonderen Erfordernissen anstehender Herausforderungen nicht angepasst. Dies zeigt sich am deutlichsten beim Widerspruch zwischen der internationalen Anerkennung von Kernarbeitsstandards einerseits und der häufigen Nichtachtung dieser Standards in den Wirtschaftssoonderzonen andererseits. Durch solche Grauzonen nehmen Handelskonflikte zu, was wiederum die Funktionsfähigkeit des Konfliktregelungsmechanismus zur Beilegung von Streitfällen gefährdet. Das Prinzip der „Meistbegünstigungsklausel“ wird durch die wachsende Zahl bilateraler und regionaler Freihandelsabkommen unterwandert.

Die Bretton-Woods-Institutionen klammern sich an ihre ideologischen Wurzeln und Prinzipien. Die Rolle des IWF wird in Frage gestellt – angesichts der Tatsache, dass die meisten Länder ihre Schulden zurückgezahlt haben oder in ihrer Kreditbewertung hochgestuft wurden, und nur wenige Länder IWF-Kreditinstrumente neu nachfragen. Die Weltbank hat stark an Bedeutung verloren, da sie die unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen ihrer Partnerländer nicht ausreichend berücksichtigt. Die Bank verfügt über keine geeigneten Strategien, um die Regierungen bei den notwendigen Umstrukturierungen angesichts neuer globaler Herausforderungen zu unterstützen.

Dem Weltwirtschaftssystem fehlt es an Koordination und Kohärenz auf multilateraler, regionaler und nationaler Ebene. Die Regierungen und internationalen Organisationen schieben sich für diese Schwäche gegenseitig den Schwarzen Peter zu und berufen sich auf ihre begrenzten Mandate. Globale Politik wird auf die lange Bank geschoben und mit widersprüchlichen Regelungen implementiert. Auf die globalen Herausforderungen wird nicht angemessen reagiert: Die globalen Probleme werden nicht gelöst, sondern verschärfen sich sogar.

III.2 Szenario 2: Marsch der Elefanten - Konkurrierende regionale Blöcke



Im Jahr 2020 gleicht die Welt einer Savanne, wo sich Elefantenherden ohne Rücksicht auf das weitere Umfeld ihre eigenen Wege bahnen. Gelegentlich kommt es

auch zu Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Gruppen.

Im Jahr 2020 spielt die regionale Integration unter Umgehung internationaler Organisationen bei politischen Entscheidungen eine zentrale Rolle. Regionalismus fördert die Entwicklung in den beteiligten Ländern, erweist sich bei der Lösung globaler Probleme aber als unwirksam. Die Welt lebt in Unsicherheit und ohne nachhaltige Stabilität.

Die seit 2008 ausgebrochenen Nahrungsmittel-, Energie- und Finanzkrisen hatten überdeutlich gezeigt, dass die bestehende Weltwirtschaftsordnung diesen Herausforderungen nicht angemessen begegnen kann. Die Notwendigkeit grundlegender Veränderungen des Weltwirtschaftssystems wurde weitgehend anerkannt, insbesondere angesichts noch weiter reichender existentieller Krisen, wie Klimawandel und Ressourcenknappheit.

Die Regierungen konnten sich nicht auf eine gemeinsame Basis zur Reform des Weltwirtschaftssystems unter Berücksichtigung der jeweiligen Interessen einigen. Dies verstärkte Frustrationen bezüglich der mangelnden Effektivität traditioneller internationaler Organisationen (WTO, IWF, Weltbank, UN). Die wirtschaftliche Situation verschärfte sich mit hohen Arbeitslosenraten, Lohndeflation und abnehmendem Konsum. Dies löste wiederum soziale Unruhen und gelegentlich sogar politischen Aufruhr aus. Regierungen wichtiger Volkswirtschaften verlagerten ihre Prioritäten und setzten auf ihre nationale Stärke. Sie trieben die wirtschaftliche Integration ihrer Region voran und bildeten starke „Schwerpunktzentren“. Kleinere Länder mit unterschiedlicher wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sahen den einzigen Ausweg darin, sich an die größte Wirtschaftskraft in der Nachbarschaft mittels eines „Nabe-und-Speiche-Systems“ anzuschließen. Gleichzeitig zogen sich viele Länder aus multilateralen Prozessen zurück. Um 2018 vertieften sich die Probleme. Dies löste auf globaler Ebene eine Auseinandersetzung über knappe natürliche Ressourcen aus, in deren Folge sich die Konflikte zwischen den wichtigsten Wirtschaftsmächten noch verschärfen. Gegen Ende 2018 wurde der „Weltrat der Regionen“ als exklusives Forum zur Behandlung globaler Probleme eingerichtet.

Im Jahr 2020 besteht die WTO nach wie vor. Praktisch gesehen ist sie allerdings irrelevant geworden angesichts der Vorherrschaft bilateraler und regionaler Handelsabkommen und einer allgemeinen Missachtung der WTO-Schiedsgerichtsurteile. Auch IWF und Weltbank haben an Bedeutung verloren, ihre Funktionen sind von regionalen Entwicklungsbanken übernommen worden. Die UN agiert zwar weiter, aber die Regierungen betrachten die bestehenden Konventionen als wertlos und beteiligen sich auch nicht mehr an der Entwicklung neuer Übereinkommen. Sieben Blöcke beherrschen die Szene: die erweiterte

Europäische Union, der US/ Nord- und zentralamerikanische Block, der China-Block, der Block Indien/Südasiens, der Block Brasilien/Südamerika, der Block Russland/Zentralasien sowie ASEAN (Gemeinschaft südostasiatischer Staaten).

Die wichtigsten Wirtschaftsmächte treffen sich gelegentlich beim „Weltrat der Regionen“. Er bildet die Plattform für Ad-hoc-Dialoge und erleichtert pragmatische Lösungen für globale Probleme. Die regionalen Blöcke konkurrieren um knappe Ressourcen wie Wasser, Nahrung, fossile Brennstoffe und Mineralien. Diplomatische Spannungen oder Konflikte werden meist in bilateralen Treffen überwunden. Dennoch kommt es sporadisch zu gewaltsamen Auseinandersetzungen.

Es gibt unterschiedliche „blockfreie“ Staaten. Einige von ihnen, wie Australien, Japan oder (das vereinte) Korea, sind stark genug, um gegenseitig nützliche Handels- und Finanzabkommen auszuhandeln. Andere sind aufgrund ihrer strategischen und geopolitischen Situation (z. B. Ägypten, Südafrika) oder ihrer reichen Energieressourcen (z.B. Iran, Saudi-Arabien) nach wie vor unabhängig. Kleinere und ärmere Länder mit geringer wirtschaftlicher und politischer Macht – wie die meisten afrikanischen Länder – sehen sich häufig Einmischungen starker Volkswirtschaften ausgesetzt, insbesondere wenn sie über wichtige Rohmaterialien verfügen.

Transnationale Unternehmen konnten sich den neuen Strukturen anpassen, indem sie im Zuge eines Prozesses der Aufspaltung und neuer Fusionen regionale Produktionsnetzwerke gebildet haben. Allerdings ist das internationale Geschäft schwieriger und teurer geworden.

Intraregionaler Handel dominiert und Handelshemmnisse innerhalb der meisten Regionen sind allmählich überwunden worden. Die wichtigsten Wirtschaftsmächte investieren stark in die regionale Infrastruktur, wodurch Handel und Produktionsnetzwerke in der jeweiligen Region gestärkt werden. Inzwischen gibt es lokale und regionale Systeme zur Versorgung mit Wasser, Nahrungsmitteln und Energie; allerdings sind sie nicht immer ausreichend, um die Nachfrage einer Region vollständig zu decken. Interregionaler Handel entsteht immer dann, wenn der Austausch innerhalb der betroffenen Regionen nicht ausreicht.

Einige Regionen haben die monetäre Integration erreicht, und zwar mithilfe regionaler Institutionen, die als Refinanzierungsinstitutionen der letzten Instanz agieren; so können sie externen Währungsschwankungen begegnen. In anderen Regionen haben einige Länder Leitwährungen übernommen oder ihren Wechselkurs daran gekoppelt. Auf diese Weise sind die Wechselkurse innerhalb einer Region meistens fest, während sie zwischen den regionalen Blöcken schwanken. Manchmal kommt es auch zu Abwertungswettläufen. Im „Weltrat der Regionen“ ist nur minimale Kooperation möglich. Deshalb reichen die dort getroffenen Entscheidungen, insbesondere zum Klimawandel, nicht aus, um globale Probleme wirksam anzugehen.

III.3 Szenario 3: Das Gesetz des Dschungels - Dem Abgrund entgegen

Im Jahr 2020 gleicht die Welt einem Dschungel, wo das Recht des Stärkeren gilt und jedes Tier und jede Herde versucht, sich im gegenseitigen Kampf um knapper werdende Ressourcen zu behaupten.

Im Jahr 2020 bewegt sich die Welt auf den Abgrund zu. Der Multilateralismus ist tot, internationale Rechtsstaatlichkeit gibt es nicht. Die Welt wird von wechselnden Koalitionen regiert. Anstatt sich um Lösungen der wachsenden globalen Probleme zu kümmern, reiben sich die Länder in ständigen Konfrontationen auf.

Die 2008 ausgebrochenen Nahrungsmittel-, Energie- und Finanzkrisen hatten überdeutlich gezeigt, dass die bestehende Weltwirtschaftsordnung diesen Herausforderungen nicht angemessen begegnen konnte. Die Chance zur grundlegenden Veränderung des Weltwirtschaftssystems wurde jedoch vergeben, was gravierende Konsequenzen nach sich zog.

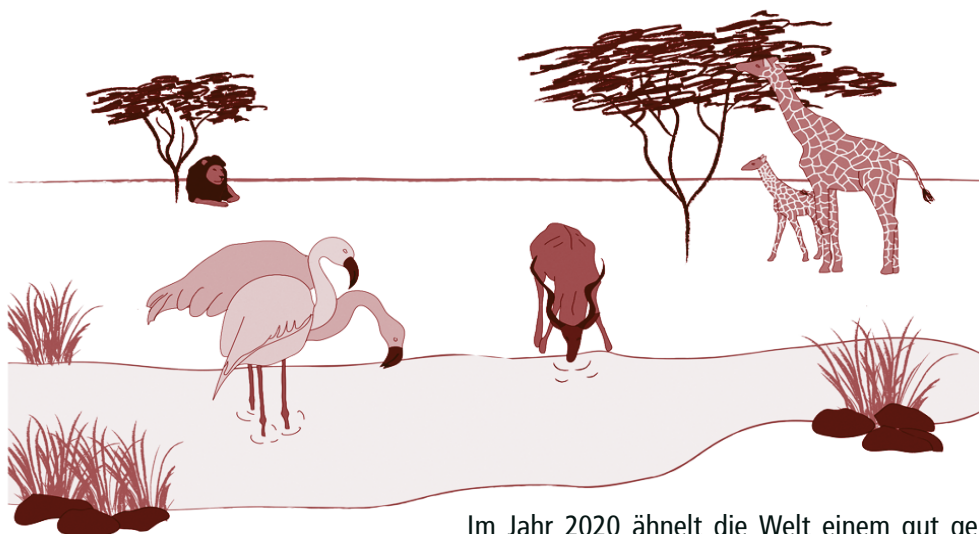
Im Zuge der Weltwirtschaftskrise mit hohen Arbeitslosenraten und wachsender Armut gingen viele Länder zu merkantilistischen Strategien über, um Krisen mithilfe einer „Beggar-thy-neighbour“-Politik zu lösen. Führende Volkswirtschaften wie die USA, die EU, China und Indien beschritten einen protektionistischen Pfad, indem Zölle erhöht, Importe beschränkt und Handelsbarrieren für Güter und Dienstleistungen erhöht wurden. Diese Strategie verschärfte den wirtschaftlichen Niedergang noch weiter. Nationale Konjunkturprogramme wurden aufgelegt, um Finanz- und Industrieunternehmen vor Insolvenz zu retten. Die Rezession griff global weiter um sich und traf sogar die Wachstumspole wie China und Indien, deren Bruttonationale Produkt ab 2010 zurückging. Haushaltsdefizite in den USA, der EU und Japan schossen in die Höhe, besonders wegen abnehmender Bruttonationale Produkte. Die Arbeitslosigkeit in den Industrieländern verdreifachte sich bis zum Jahr 2012. Regierungen verschiedener Entwicklungsländer gerieten bei der Rückzahlung ihrer Auslandsanleihen von multilateralen und regionalen Banken in Verzug. Viele Länder, die früher den Fluss von ausländischem Kapital liberalisiert hatten, errichteten nun Barrieren gegen Kredite und Investitionen. Populistische Bewegungen und nationalistische Kampagnen veranlassten prominente ausländische Unternehmen, sich sowohl aus Industrie- als auch aus Entwicklungsländern zurückzuziehen. Die nationale und internationale Finanzwelt lebte in Furcht und gewährte deshalb nur Kunden mit geringem Risiko Kredit; wozu trotz der schweren Krise die US-Regierung immer noch gehört. Die USA und andere führende Volkswirtschaften verließen die WTO, Russland trat ihr nie bei.

Im Jahr 2020 ist der Multilateralismus tot. Nach wie vor betreiben die Staaten Wirtschaftsdiplomatie auf bilateraler Ebene oder in wechselnden Koalitionen. Die WTO gibt es inzwischen nicht mehr, ebenso wie IWF und Weltbank, deren Ressourcen wegen fehlender Unterstützung der meisten Geberländer ausgetrocknet sind. Die UN haben fast völlig an Bedeutung eingebüßt – geblieben ist nur der erfolglose Versuch, den Klimawandel zu bekämpfen. Die G8 ist ab 2010 um Brasilien, China, Indien und andere erweitert worden; bei den jährlichen Treffen kommt es allerdings zu keinerlei politischen Verpflichtungen. Wechselnde Koalitionen versuchen vielmehr, das dadurch entstandene Vakuum auf internationaler und multilateraler Ebene zu nutzen. Bilaterale Handelsabkommen dominieren, und die Politik in den Bereichen Investitionen und Währung folgt engstirnigen nationalen Interessen. Einige europäische Länder haben die Eurozone verlassen, um zu ihren früheren Währungen zurückzukehren. In vielen Ländern kommen extremistische

und populistische Bewegungen an die Macht und gefährden die Demokratie; sie verfolgen eine aggressive Außenpolitik, die manchmal auch neokolonialistisch ausgerichtet ist, besonders in schwachen, aber rohstoffreichen Entwicklungsländern. Die Situation ähnelt den Verhältnissen in den 1930er Jahren.

Globale Probleme wie Klimawandel oder Nahrungs- und Energieknappheit haben sich aufgrund fehlenden Engagements weiter verstärkt. An den Küsten sind Überschwemmungen fast die Regel, landwirtschaftlich nutzbares Land ist rar. Konflikte und Kriege haben weltweit zugenommen. Im Nahen Osten hat es zum Beispiel bewaffnete Konflikte um Wasser zwischen Israel und seinen arabischen Nachbarn gegeben, ebenso zwischen der Türkei und Irak. In dieser Region sowie in Südasien besteht nach wie vor die Gefahr eines Nuklearkrieges. Russland, China und Iran konkurrieren um Energieressourcen in Zentralasien. Im Versuch, sich Zugang zu Afrikas Rohmaterialien zu sichern, ist zwischen China, den USA und den bedeutenderen europäischen Staaten ein neuer Wettlauf entstanden. Ungefähr 40 Länder beanspruchen das Recht auf Ausbeutung der Ressourcen in der Antarktis, deren Eisdecke dramatisch schmilzt. Die mächtigsten Akteure sind jedoch selbst durch den extremen Nationalismus in ihrer eigenen Sphäre bedroht: Die EU ist dem Kollaps nahe; in China, Indien und den USA sind starke autonome und gar secessionistische Bewegungen entstanden. Dies wiederum bedroht die Fähigkeit der Großmächte, global zu agieren, wodurch das internationale System weiter geschwächt wird.

III.4 Szenario 4: Harmonisches Naturreservat - Wahrer Multilateralismus



Im Jahr 2020 ähnelt die Welt einem gut geführten Naturreservat, wo die Tiere im Einklang mit ihren speziellen Bedürfnissen in geschütztem Umfeld leben.

Im Jahr 2020 besteht ein effizientes und transparentes multilaterales System mit starken gesetzlichen Mechanismen. Dieses System basiert auf Prinzipien globaler Partnerschaft und geteilter Macht. Wohlergehen, Nachhaltigkeit und Gleichheit sind endlich in Reichweite.

Die 2008 ausgebrochenen Nahrungsmittel-, Energie- und Finanzkrisen hatten überdeutlich gezeigt, dass die bestehende Weltwirtschaftsordnung diesen Herausforderungen nicht angemessen begegnen konnte. Dennoch dauerte es einige weitere Jahre mit neuen Krisen, bevor die Hauptakteure erkannten, dass grundlegende Änderungen an der Architektur des Weltwirtschaftssystems vonnöten waren.

Ende 2009 sprach man nicht mehr von einer Krise, sondern von einer Misere. Das Vertrauen in die finanziellen Institutionen war verloren. Die stotternde Weltwirtschaft kam

2010 schließlich zum Stillstand. Wachsende Arbeitslosigkeit beherrschte die Schlagzeilen. Politiker hetzten von Gipfel zu Gipfel, statt das Problem an der Wurzel zu packen. Im Jahr 2014 erholte sich die Weltwirtschaft leicht. Bis dahin hatten die Staaten Billionen von US-Dollars in das globale Finanz- und Wirtschaftssystem gepumpt. Eine stärkere Regulierung und Überwachung der Finanz- und Wirtschaftsmärkte wäre zwar notwendig gewesen, wurde aber nicht angegangen. Die Entscheidungsträger in den Regierungen ignorierten die eigentlichen Herausforderungen. So wurde die Welt um 2015 von weiteren Spekulationsblasen getroffen, besonders in den Bereichen Energie, Nahrungsmittel, Rohstoffe und Biotechnologie. Die Hoffnung auf wirtschaftliche Erholung wurde sofort zunichte gemacht. Infolgedessen brachte eine breite Bewegung Millionen von Menschen auf die Straße. Ihre Botschaft war einfach, aber klar: „Es reicht!“ Mächtige Koalitionen aus Gewerkschaften, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus Nord und Süd forderten eine verantwortungsvolle globale Führung. Schließlich sahen sich die Regierungen genötigt, wirkliche Veränderungen zu ermöglichen. An diesem geradezu „konstitutionellen“ Zeitpunkt im Jahre 2016 kam es zu Treffen der Regierungen mit Gewerkschaften, Unternehmen und NGOs, um ein neues multilaterales System zu schaffen.

Im Jahr 2020 sieht das multilaterale System radikal anders aus als bisher. Weder gibt es die Vereinten Nationen noch die Bretton Woods-Institutionen oder die Welthandelsorganisation mehr. Ebenso sind exklusive Klubs wie G8 oder G20 verschwunden. Bei der Schaffung des Neuen Multilateralen Systems ging es darum, klare Veränderungen vorzunehmen und einen Neustart zu wagen. Die Staaten entscheiden nicht mehr allein auf internationaler Ebene. Gewerkschaften, Unternehmen und NGOs haben das Recht, mitzuentcheiden. Das Rückgrat des neuen Systems ist die „Weltvollversammlung“ (Global Governance Assembly, GGA), in der Staaten, Gewerkschaften, Unternehmen und NGOs gleichermaßen vertreten sind. Die GGA befindet über die allgemeinen Prinzipien des multilateralen Systems. Um dem System „Biss“ zu verleihen, wurde ein Weltgericht geschaffen. Zur Beilegung von Streitfällen können alle Interessengruppen, aber auch Einzelpersonen nach Ausschöpfung aller nationalen Rechtsmittel Fälle vor das Weltgericht bringen. Zusätzlich zum Weltgericht gibt es in jeder globalen Organisation Streitschlichtungsverfahren. Zudem gibt es einen Globalen Rat (Global Council, GC), der bei plötzlichen Notsituationen, wie die zunehmenden Klimakatastrophen und die damit einhergehenden menschlichen Tragödien eingreifen soll. Zwischen den fünf globalen Organisationen (Globale Investitionsbank, Globale Handelsorganisation, Globale Arbeitsorganisation, Globale Finanzorganisation und Globale Umweltorganisation) findet ein permanenter Abstimmungsprozess statt, um ein hohes Maß an Komplementarität zu garantieren. Dieses Prinzip gilt ebenso zwischen diesen Organisationen und Staaten, Gewerkschaften, Unternehmen und NGOs. Strategien und Programme der globalen Organisationen werden in enger Zusammenarbeit koordiniert.

Das Neue Multilaterale System kann nicht durch Vetos blockiert werden. Allgemein werden Entscheidungen durch ein doppeltes Abstimmungssystem mit qualifizierter Mehrheit der Beteiligten und gewichteten Stimmen gemäß wirtschaftlicher Bedeutung gefällt. Dieses Abstimmungssystem gewährleistet die Mitsprache kleinerer Partner, aber auch die größere Bedeutung einflussreicherer „Systemträger“, da diese auch stärker zur Kasse gebeten werden. Zur Finanzierung des Neuen Multilateralen Systems tragen Staaten und Unternehmen bei, in geringerem Maße aber auch Gewerkschaften und NGOs. Innerhalb jeder Organisation ist ein unabhängiges Evaluierungs- und Auditbüro ebenso wie ein Überprüfungsmechanismus eingerichtet worden, um die Effizienz des neuen multilateralen Systems zu gewährleisten.

Die Welt ist immer noch damit beschäftigt, den Scherbenhaufen der Krisen des letzten Jahrzehnts zu entsorgen. Doch die Kluft zwischen Arm und Reich wird geringer. Um diese

Entwicklung zu stabilisieren, wird die Wirtschaft weiter stimuliert, ohne die Bedürfnisse der Klein- und Mittelunternehmen (KMU) zu vernachlässigen; auch wird Hilfe an die Bedürftigsten gewährt. Die jüngsten Krisen haben eine Welt hinterlassen, die eine neue Definition der Beziehung zwischen Staat und Markt notwendig gemacht hat. Die heutigen Entscheidungsträger in Regierung, Unternehmen und Zivilgesellschaft vertrauen auf starke öffentlich-private Partnerschaften, wo der perfekte Markt nicht durch die „unsichtbare Hand“, sondern durch sichtbare Partner geformt wird.

Dieses Konzept enthält auch Maßnahmen zur Förderung von fairem Handel, der Etablierung eindeutiger finanzieller Regeln einschließlich einer Weltwährung mit speziellem Augenmerk auf verbessertem Zugang zu finanziellen Dienstleistungen für Menschen in Entwicklungsländern sowie Kreditinstrumente für KMUs. Die Preisstruktur hat sich verändert. Sie spiegelt jetzt die echten Kosten wider – unter Einbeziehung der Umweltkosten und notwendiger Ausgaben zur Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen. Vereinfacht ausgedrückt wird „shareholder value“ durch nachhaltige Werte ersetzt. Besonders die Internalisierung der Umweltkosten hat schon Anreize zu technologischen Innovationen gegeben, wodurch zahlreiche qualifizierte Arbeitsplätze entstanden sind. Die Staaten investieren erheblich in die Bildungssysteme, um ihre Bürger zu befähigen, qualifizierte Arbeitsplätze besetzen zu können.

III.5 Mehr über „Regionalismus“ und „Multilateralismus“¹⁵

III.5.1 Regionalismus

Start 2008

Im Jahr 2008 befand sich die bestehende Weltwirtschaftsordnung in der Krise. Sie war unfähig, mit den zu der damaligen Zeit bestehenden globalen Problemen wie die Nahrungsmittel- und Energiesicherheit, die Finanzkrise oder den Herausforderungen des Klimawandels zurechtzukommen. Dies wurde als „dysfunktionaler Multilateralismus“ oder als „Mangel des Weltordnungssystem“ bezeichnet. Gleichzeitig gewannen Schwellenländer wie Brasilien, China und Indien sowohl an wirtschaftlicher als auch an politischer Stärke. Die unipolare (von den USA dominierte) bzw. die bipolare (von den USA und der EU dominierte) Weltordnung wurde wieder zu einem multipolaren System. Die Schwellenländer machen deutlich, dass sie in den globalen Entscheidungsforen mitreden wollen und es wurde klar, dass gegen ihren Willen keine wichtige multilaterale Entscheidung getroffen werden konnte. Dies führte die Weltwirtschaftsordnung, die sich bei der Lösung globaler Herausforderungen als ungeeignet erwiesen hatte, in eine Sackgasse. Gleichzeitig war man sich jedoch ebenfalls einig, dass globale Probleme nicht von einem einzelnen Land alleine gelöst werden könnten.

Auf dem Weg ins Jahr 2020

Im Jahr 2008 wurde die Ineffizienz der traditionellen internationalen Organisationen (WTO, IWF, Weltbank, UN) und ihrer Entscheidungsmechanismen zwar weitgehend eingestanden, jedoch ließen Interessenkonflikte und Blockminoritäten alle Versuche einer institutionellen Reform scheitern. Die Regierungen waren weder in der Lage, sich auf eine multilaterale Lösung der langjährigen schweren Krisen zu verständigen, noch konnten sie eine gemeinsame Basis schaffen, um das multilaterale System im Einklang mit den jeweiligen Interessen zu reformieren. Außerdem stieg der Druck, auf die Krisen zu reagieren. Dies war auf die wachsenden sozialen – manchmal auch politischen – Notsituationen zurückzuführen, die sich in hohen Arbeitslosenraten, Lohndeflation und sozialen Unruhen

15] Die folgenden zwei Unterkapitel geben die Ergebnisse der beiden Arbeitsgruppen zu „Regionalismus“ und „Multilateralismus“ des Genfer Szenario-Teams wieder. Diese mündeten in leicht veränderter Form in die entsprechenden Szenarien.

äußerten. So verlagerten die Schwellenländer ihre Prioritäten und verließen sich zunehmend auf ihre nationalen Stärken. Sie wandten sich direkteren Einflusssphären in ihrer Nachbarschaft zu, die sie direkt kontrollieren konnten. Außerdem trieben sie die wirtschaftliche Integration der jeweiligen Region voran und bildeten starke regionale Blöcke („Schwerpunktzentren“). Gleichzeitig zogen sie sich aus multilateralen Prozessen zurück. Kleinere Länder sahen den einzigen Ausweg darin, sich mittels eines „Nabe-Speiche-Systems“ der größten Wirtschaftsmacht ihrer Region anzuschließen. Die WTO bestand in den Folgejahren fort und stellte die Grundregeln für den internationalen Handel sicher. In der Praxis jedoch verlor sie an Bedeutung: zum einen aufgrund der Dominanz bilateraler und regionaler Handelsströme (die durch bilaterale und regionale Handelsabkommen geregelt wurden), zum anderen wegen der allgemeinen Missachtung der Urteile des WTO-Streitschlichtungsverfahrens. IWF und Weltbank verloren ebenfalls an Gewicht und ihre Funktionen wurden von regionalen Entwicklungsbanken übernommen. Das UN-System arbeitete zwar weiterhin, doch wurden keine rechtlich bindenden Gesetze und Regeln auf internationaler Ebene verabschiedet.

Bis 2018 verschärfen sich die globalen Probleme weiter und es entstand eine weltweite Auseinandersetzung über knappe natürliche Ressourcen (insbesondere Energie, Ackerland, Wasser und Meeresressourcen). Diese führte sogar zu gewaltsamen Konflikten zwischen den größten Wirtschaftsmächten und Regionen. Noch im gleichen Jahr wurde der „Weltrat der Regionen“ als exklusives Forum der weltweit wichtigsten Staatsführer errichtet, um die globalen Probleme gemeinsam anzugehen. Die wichtigsten Wirtschaftsmächte schmiedeten Koalitionen und wurden von ihren Nachbarn unterstützt, womit sie an Einfluss und politischer Hebelwirkung gewannen. Bei gelegentlichen multilateralen Verhandlungen zu Themen von überregionaler Bedeutung, wie beispielweise dem Klimawandel, setzten sie diesen politischen Hebel ein. Die wichtigsten Wirtschaftsmächte boten ihren kleineren Nachbarn bereitwillig präferentiellen Zugang zu ihren Märkten, Entwicklungshilfe und ausländische Direktinvestitionen. Im Gegenzug zu dieser Unterstützung, auf die sie angewiesen waren, versorgten die kleineren Länder „ihre“ regionale Wirtschaftsmacht mit billigen Ressourcen und unterstützten sie politisch. Die Entwicklung der verschiedenen „Schwerpunktzentren“ verlief allerdings ungleich.

„Harmonischer und konfliktträchtiger Regionalismus im Jahr 2020“

Im Jahr 2020 haben die traditionellen internationalen Organisationen in ihrer alten Struktur ihre Bedeutung verloren (wie die WTO), sie werden umgangen (wie IWF und Weltbank) oder weitgehend ignoriert (wie die UN). Die wichtigen Wirtschaftsmächte bilden starke regionale Blöcke („Schwerpunktzentren“), in dem sie kleinere Nachbarländer mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsniveaus an sich binden. Regionale Entwicklungsbanken haben die Funktionen von IWF und Weltbank weitgehend übernommen. Die regionalen Blöcke unterscheiden sich in ihrer Integrationsstiefe, ihren Strukturen und Interaktionsformen. Die Unterschiede ergeben sich aus der Geschichte und Dauer des Integrationsprozesses, sind aber auch auf unterschiedliche wirtschaftliche, soziale und kulturelle Faktoren in den beteiligten Ländern zurückzuführen. Nationale Interessen waren die bedeutendsten Triebkräfte, die zur Bildung dieser „Schwerpunktzentren“ führten: Dazu gehörten vor allem das Bemühen um Nahrungs- und Energiesicherheit, das Streben nach politischer und wirtschaftlicher Macht sowie das Ziel einer erweiterten Einflusssphäre. Die Funktion der Weltwirtschaftsordnung wurde auf die Unterstützung der Interaktion zwischen diesen „Schwerpunktzentren“ reduziert.

Einige regionale Blöcke funktionieren gut, wohingegen andere recht fragmentierte regionale Zonen darstellen. Sieben Blöcke beherrschen die Szene:

- Erweiterte Europäische Union (jetzt mit 40 Mitgliedern); Währung: Euro
- USA/Nordamerika; Hauptwährung: US-Dollar
- China; Hauptwährung: Yuan Renminbi
- Indien/Südasien; Hauptwährung: Indische Rupie
- Brasilien/Südamerika; Währung: eine neue regionale Währung, basierend auf dem brasilianischen Real
- Russland/Zentralasien; Hauptwährung: russischer Rubel
- ASEAN; Währung: neue regionale Währung

Länder, die nicht zu diesen Blöcken gehören, befinden sich in einer schwierigen Situation. Einige blockfreie Länder wie Japan, Korea oder Südafrika sind stark genug, um eine gewisse Unabhängigkeit von den Blöcken aufrechtzuerhalten, sie handeln für beide Seiten gewinnbringende Handels- und Investitionsabkommen aus. Wenn sie jedoch politisch und wirtschaftlich schwach sind, wie die meisten afrikanischen Länder, aber über natürliche Ressourcen verfügen, sind sie Versuchen verschiedener Blöcke ausgesetzt, diese Ressourcen zu erlangen – sei es gegen Kompensation oder mit militärischer Macht. Dies führt in diesen Regionen zu „Stellvertreterkriegen“ – drastisch ausgedrückt: „Afrika wird zum Schlachtfeld.“ Andere Länder bleiben unabhängig, entweder aufgrund ihrer strategischen und geopolitischen Position (wie z.B. Ägypten und Südafrika) oder wegen ihres Reichtums an Energieressourcen sowie anderer wichtiger Rohmaterialien (wie z.B. Iran und Saudi-Arabien), sie sind aber dennoch Versuchen bedeutender Wirtschaftsmächte ausgesetzt, dieser Ressourcen habhaft zu werden. Ein gutes Beispiel ist dafür die MENA-Region (Nahe Osten und Nordafrika), die zwar keine starke regionale Gruppierung darstellt, aber aufgrund ihres Reichtums an natürlichen Ressourcen einen gewissen Einfluss auf andere Regionen ausüben kann. Da die Region kaum zu gemeinsamem Handeln fähig ist, besteht jedoch die Gefahr, dass sie ebenfalls zum Schlachtfeld der dominierenden Mächte wird. Insbesondere Afrika bleibt weiterhin eine zersplitterte Region, obwohl auf dem Papier eine Reihe von überlappenden regionalen Integrationsabkommen fortbesteht. Die Situation in Afrika lässt sich durch zahlreiche gescheiterte Staaten („failed states“) und einen hohen Grad an Korruption und Armut charakterisieren.

Die regionalen Blöcke arbeiten zusammen und treffen sich gelegentlich im „Weltrat der Regionen“. Er bietet die Plattform für einen pragmatischen Dialog zwischen den regionalen Blöcken, die jeweils von der im Block dominierenden Wirtschaftsmacht vertreten werden.

Die regionalen Blöcke konkurrieren jedoch auch miteinander um global knappe Ressourcen, wie Wasser, Nahrungsmittel und Energie. Manchmal werden (stabile) Verträge zwischen Anbietern von externen Ressourcen und regionalen Blöcken geschlossen. Doch es gibt des Öfteren diplomatische Spannungen und Säbelrasseln. Die meisten Konflikte werden in bilateralen Treffen gelöst, manchmal führen sie aber zu „Stellvertreterkriegen“, insbesondere in Afrika und im Nahen Osten. Die interregionale Kooperation ist begrenzt. Jede Region versucht, selbst globale Probleme zunächst auf regionaler Ebene zu lösen. Sobald jedoch ein gemeinsames Interesse zur Lösung globaler Probleme besteht, wie beim Klimawandel, werden fallspezifische Rahmenvereinbarungen abgeschlossen. Manchmal verständigen sich bei einem Thema drei oder mehr Blöcke, sodass Abkommen zwischen mehreren Regionen („pluri-regional“) möglich werden.

Intraregionaler Handel dominiert und die Handelsbarrieren innerhalb der meisten Regionen sind allmählich überwunden worden. Die bedeutendsten Wirtschaftsmächte inve-

stieren massiv in regionale Infrastruktur, was zu stärkerem regionalen Handel und intensiveren Produktionsnetzwerken führt. Inzwischen gibt es lokale und regionale Wasser-, Nahrungsmittel- und Energiesysteme, obwohl der Bedarf der Mitgliedsländer darüber nicht immer vollständig gedeckt werden kann. Handel und Investitionen zwischen den Regionen finden immer dann statt, wenn dafür in den jeweiligen Regionen selbst keine ausreichende Kapazität vorhanden ist. Einige Regionen haben die monetäre Integration mit regionalen Institutionen – die allerdings meist von der Regionalmacht beherrscht werden – erreicht; welche dann als Kreditgeber letzter Instanz agieren und auf externe Währungsfluktuationen reagieren. In anderen Regionen übernehmen kleinere Länder die Leitwährung oder koppeln ihren eigenen Wechselkurs an sie. Die Regionalmacht kann dadurch den doppelten Nutzen aus stabilen Wechselkursen und monetärer Autonomie ziehen. Während die Wechselkurse innerhalb jeder Region somit meistens fix sind, schwanken die Währungen zwischen den regionalen Blöcken. So kommt es gelegentlich zu konkurrierenden Währungsabwertungen. Transnationale Unternehmen haben sich den neuen Strukturen angepasst und in einem Prozess von Abspaltungen und neuer Fusionen regionale Produktionsnetzwerke gebildet. Für die Unternehmen, die nach wie vor auf interregionaler Ebene agieren, ist das Geschäft jedoch schwieriger und teurer geworden.

Im Folgenden werden die sieben Blöcke näher beschrieben.

Die erweiterte EU hat den höchsten Grad an Integration erreicht, der durch einen detaillierten und rechtlich bindenden Rahmen gewährleistet und verankert ist. Im Jahr 2015 wurde die neue Europäische Verfassung verabschiedet, welche die interne EU-Struktur (unter Berücksichtigung der gestiegenen Mitgliederzahl) reformierte. Die EU ist eine politische Union, die auf vielen Gebieten eine gemeinsame Politik verfolgt, etwa in den Bereichen Handel, Wirtschaft und Finanzen, Soziales und Umwelt. Der gemeinsame Binnenmarkt mit Freizügigkeit bei Gütern, Arbeit, Kapital und Dienstleistungen funktioniert. Darüber hinaus wird allen Mitgliedsländern ein Mindestlebensstandard basierend auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips garantiert, der soziale Unruhen verhindern soll. Der Euro ist die gemeinsame Währung und wird bei allen EU-internen Finanztransaktionen eingesetzt, ist aber auch international eine starke Währung. Der Europäische Gerichtshof wurde etabliert und bietet sogar Unternehmen die Möglichkeit, andere Unternehmen vor diesem Gericht zu verklagen. Entscheidungen werden in der EU mit gewichteter Mehrheit (einer Kombination aus Bevölkerungsgröße und Höhe des Bruttosozialprodukts) getroffen. In internationalen Foren, an allererster Stelle im „Weltrat der Regionen“, spricht die EU in allen Politikbereichen mit einer Stimme.

Die Vereinigten Staaten bilden zusammen mit Kanada, Mexiko und kleineren Staaten in der Region einen Block. Dieser Block wird vorrangig von Wirtschaft und Handel geprägt. Der regionale Markt ist völlig offen und es bestehen regionale Produktionsnetzwerke. Zur Regelung von Konflikten im Bereich Handel und Investition wird die Instanz eines regionalen Gerichtshofs genutzt. Die USA unterstreichen die Bedeutung von Arbeits- und Umweltstandards. Um die sozialen Bedingungen in den kleineren Ländern des Blocks zu verbessern, bieten sie ihnen technische Unterstützung an aufgrund der Erkenntnis, dass Migrationsströme in die Vereinigten Staaten sonst noch größere Probleme verursachen würden.

Brasilien, China, Indien und Russland sind führende Staaten regionaler Blöcke, die sie beherrschen und als Hebel nutzen, um Einfluss auf andere Blöcke und Nationen auszuüben. Im Gegenzug bieten sie ihren Nachbarländern Unterstützung und Kooperation, was im Extremfall zur Herausbildung von „Vasallen-Staaten“ führt. Es bestehen regionale Finanzstrukturen und regional tätige Institutionen des privaten Sektors haben ihre Kontakte intensiviert und regionale Produktionsnetzwerke aufgebaut. Die Entscheidungen

werden von den Führungsmächten getroffen und von den Mitgliedern der jeweiligen Blöcke akzeptiert.

Brasilien könnte als „freundlichste“ Schwellenmacht bezeichnet werden. Die südamerikanische Freihandelszone funktioniert gut und es besteht eine neue regionale Währung auf Grundlage des brasilianischen Real. Das Hauptproblem besteht jedoch darin, nationale und regionale Asymmetrien, einschließlich politischer Spannungen, in den Griff zu bekommen. Der Block nutzt seine Entwicklungsmöglichkeiten gut, und zwar in Form von Kultivierung großer fruchtbarer Anbaugelände, der Ausbeutung riesiger Mineralienvorkommen, der Nutzung reicher biologischer Vielfalt sowie der Entwicklung unterschiedlicher Energiequellen.

China ist mit 1,5 Milliarden Menschen die größte Macht hinsichtlich der Bevölkerungszahl. Es bildet einen wesentlichen Teil der Asiatischen Union, die von China, Indien, Japan, (dem vereinigten) Korea und ASEAN – in Form alternierender Präsidentschaft dieser fünf Mächte – geführt wird. Die Asiatische Union ist keine politische Union; in der Militär- und Verteidigungspolitik ist sie tief gespalten. Sie verfügt aber über ein hohes Maß an Integration im Bereich Handel und Investition, mit Freizügigkeit bei Gütern, Dienstleistungen und Investitionen. Die Freizügigkeit für Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt wird durch den Reisepass der Asiatischen Union erleichtert. Die Asiatische Union hat Repräsentanten in allen wichtigen Arenen der interregionalen Politik und außerdem Beobachterstatus im „Weltrat der Regionen“.

Indien ist mit 1,3 Milliarden Menschen die zweitgrößte Macht hinsichtlich der Bevölkerungszahl. Es hat seine Beziehungen mit kleineren Nachbarn innerhalb der Südasianischen Freihandelszone in Wirtschaft, Handel und Investition intensiviert. Dieser Block ist allerdings auf wirtschaftliche Kooperation beschränkt, während die politischen Beziehungen, insbesondere zwischen Indien und Pakistan, nach wie vor gespannt sind. Indien bildet einen starken Teil der Asiatischen Union und nimmt entsprechend Einfluss auf die Gestaltung der Politikbereiche, die von gemeinsamem Interesse sind.

Russland verbindet wirtschaftlichen Pragmatismus mit starker Betonung der eigenen Sicherheitsbelange, um seinen Einfluss auf die frühere Sowjetregion mit Ausnahme der baltischen Staaten zu vertiefen. Die wirtschaftliche Kooperation basiert auf dem Konzept eines Gemeinsamen Marktes mit moderaten Einschränkungen und von Land zu Land unterschiedlichen Ausnahmen. Die politische Integration beschränkt sich auf Koordinationsstellen, die für spezifische Bereiche gemeinsamen Interesses zuständig sind. Die bedeutendsten Zentripetalkräfte sind russische Energie, ausländische Direktinvestitionen und Nachfrage nach Importen. Als Währung im regionalen Handel wird der Rubel intensiv eingesetzt. Obwohl die meisten Mitglieder des regionalen Blocks, einschließlich Russland im Jahr 2010, der WTO beigetreten sind, werden Handelskonflikte unter ihnen in aller Regel bilateral beigelegt. Die EU ist nach wie vor der wichtigste Wirtschaftspartner, was durch die Unterzeichnung des bilateralen Freihandelsabkommens zwischen Russland und der EU im Jahr 2012, unterstrichen wurde.

Die ASEAN hat seit dem Beitritt von Osttimor als elftes Mitglied im Jahr 2010 die regionale wirtschaftliche und politische (sowie finanzielle und handelspolitische) Integration allmählich vertieft, befindet sich allerdings noch nicht auf Augenhöhe mit der EU. Sie leidet immer noch unter den enormen Unterschieden in der wirtschaftlichen Entwicklungen ihrer Mitgliedstaaten, ist aber in der Lage, einen Kurs wirtschaftlicher und politischer Unabhängigkeit der Region und ihrer Mitglieder zu steuern. Gleichzeitig gelingt es der ASEAN durch die Asiatische Union, starke Verbindungen mit China, Indien, Japan und Korea zu pflegen. Sie verfolgt weiterhin ihre Vision vertiefter regionaler Einheit basierend

auf dem ASEAN-spezifischen Weg der Konsens-Entscheidungsfindung und Nichteinmischung. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer Bevölkerung von 750 Millionen, einer zunehmenden stärker integrierten regionalen Wirtschaft und einem relativ hohen Grad an Autarkie hinsichtlich des Arbeitsmarkts, des Kapitals, der Technologie und der Energieressourcen.

Die Rolle von „Störereignissen“ (critical uncertainties)

„Störereignisse“ wie der *Zusammenbruch der EU* oder die *Implosion Chinas* würden die Grundstruktur des Szenarios vermutlich nicht beeinträchtigen, da die desaströsen Auswirkungen auf die betroffenen Regionen begrenzt bleiben würden. Eine *Weltdepression* würde das Szenario negativ beeinflussen, allerdings nicht so stark wie die anderen Szenarien, da die Volkswirtschaften in den jeweiligen regionalen Blöcken zu einem gewissen Grad unabhängig von der Außenwelt funktionieren. Eine *technologische Revolution* oder eine *neue Ideologie* könnte das Szenario allerdings dramatisch verändern. Innovationen im Energiesektor (Wasserstoff, Solar- und thermische Energie) könnten positive Impulse mit Multiplikator-Effekten für die Entwicklung mit sich bringen. Eine *neue Ideologie* könnte gängige Handels-, Investitions-, Finanz- und Konsumgewohnheiten bzw. -muster auf unterschiedliche Art und Weise auf den Kopf stellen und damit entweder die regionale Integration verstärken oder ein neues Verständnis von Multilateralismus herbeiführen.

Politische Botschaft

Seit Mitte der 1990er Jahre hat die regionale Integration an Bedeutung gewonnen. Nach den schweren Krisen seit 2008 ist es zu keinem „großen Knall“ gekommen; vielmehr begann ein Prozess von intensiviertem Regionalismus, der durch die Unvollkommenheit des bestehenden Multilateralismus ausgelöst wurde. Die hauptsächliche Stoßrichtung der Politik ist die regionale Integration unter Umgehung multilateraler Institutionen. Regionalismus fördert die Entwicklung der beteiligten Länder, hat sich aber bei der Lösung globaler Probleme als unwirksam erwiesen.

III.5.2 Multilateralismus

Ziel des neuen Systems

In diesem Szenario strebt die Welt eine „Globale Führung“ (Global Governance), aber keine globale Regierung an. Die Staaten verständigten sich darauf, das weitgehend ineffiziente System der Vereinten Nationen und assoziierter internationaler Institutionen durch eine Reihe stärkerer Institutionen zu ersetzen. Das neue System sollte die Schwächen des UN-basierten Systems überwinden, genauso wie seinerzeit die Gestalter der Vereinten Nationen bestrebt waren, Schwächen des Völkerbunds zu überwinden. Die weltweiten Krisen zwischen 2008 und 2015 zwangen zu der Erkenntnis, dass das globale Überleben von ernsthafterer internationaler Kooperation abhängt. Das neue System brauchte das Vertrauen der Menschen in den reichen und in den armen Ländern, der Beschäftigten und des Kapitals, des öffentlichen und privaten Sektors.

Im Jahr 2020 besteht die harte Realität darin, dass immer noch überwiegend die einzelnen Staaten die politischen Entscheidungen treffen. Häufig ist nationale Gesetzgebung erforderlich, um internationale Abkommen in Gesetze zu gießen und damit nichtstaatliche Akteure mithilfe der Inkraftsetzung durch nationale Gerichte zu binden. Für die globale Umsetzung wird als wesentlich anerkannt, dass die im neuen System erzielten Vereinbarungen einen höheren Status haben als die meisten Entscheidungen unter den Vereinten Nationen, die oft auf Diplomatie begrenzt und ineffizient waren und zu anspruchsvollen Zielen verfolgten.

Neue Herausforderungen

Die Welt ist komplexer geworden. In der Vergangenheit war Sicherheit die Haupttriebkraft, die nach dem verheerenden Zweiten Weltkrieg zur Errichtung der Vereinten Nationen geführt hatte; im Zentrum stand dabei der Sicherheitsrat. Heutzutage hat die Sicherheit ihre Bedeutung zwar nicht verloren, jedoch sind andere Themen wie Arbeitsstandards, Menschenrechte einschließlich wirtschaftlicher und sozialer Rechte, sowie Entwicklung, Migration und Klimawandel als enorme politische Herausforderungen des 21. Jahrhunderts hinzugekommen. Ein modernes multilaterales System ist somit unabdingbar geworden, um für diese politischen Fragen eine angemessene politische Struktur zu schaffen.

Auch ist es nicht mehr möglich, diese politischen Fragen separat zu behandeln. Sie sind ganz offenkundig eng miteinander verknüpft. Arbeitsstandards haben eine positive Wirkung auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung; somit können sie die Migration aus ärmeren Ländern und Regionen reduzieren. Zunehmende Ausbreitung der Wüsten, Trockenheit, Orkane und andere klimatische Extreme im Zusammenhang mit der Erderwärmung, ebenso wie Konflikte und wirtschaftliche Schwierigkeiten behindern die Entwicklung eines Landes und zwingen Menschen dazu, im Ausland Arbeit zu suchen. Soziale Ungleichheit und massive Migration können Länder und Regionen destabilisieren. Um eine wirklich kohärente Politik auf globaler Ebene zu ermöglichen, bedarf es deshalb einer multilateralen Struktur.

Das neue System: die Struktur

Struktur auf zwei Ebenen

Da die Welt extrem komplex ist, sieht das neue Weltsystem zwei Ebenen der internationalen Beratung und Kooperation vor. Spezialisierte internationale Institutionen sind für spezielle politische Themen zuständig, beispielsweise für die Regeln internationaler Handelspolitik oder die Kooperation zur Erzielung internationaler finanzieller Stabilität. Die „Weltvollversammlung“ (Global Governance Assembly, GGA) befindet über allgemeine Leitprinzipien für die genannten Institutionen sowie über Prioritäten zur Lösung von Konflikten zwischen ihnen.

Global Governance Assembly

Die Global Governance Assembly ist das Herzstück des multilateralen Systems. Jeder Staat ist in der GGA gleichwertig repräsentiert. Der jeweilige Staats- oder Regierungschef leitet die nationale Delegation und nimmt an den jährlichen Treffen teil. Die GGA beschließt die allgemein gültigen Leitprinzipien des gesamten internationalen Systems, nämlich die Menschenrechte und Werte einer nachhaltigen Entwicklung. Die GGA legt auch die Agenda fest und formuliert die allgemeinen Prinzipien des multilateralen Systems. Die von der Global Governance Assembly verabschiedeten Prinzipien sind von allen internationalen Organisationen anzuerkennen. Sie bilden die Grundlage der internationalen Politik und sind im gesamten politischen Prozess zu respektieren – ausgehend von der Formulierung bis hin zur Implementierung der Politik.

Der Globale Rat

Die Gestalter des neuen Systems haben der GGA einen Globalen Rat mit fünfzehn Mitgliedern beigeordnet. Der Rat befasst sich mit komplexen wirtschaftlichen und politischen Notsituationen, einschließlich jener in den Bereichen Soziales und Umwelt. Die Arbeit des Rates unterliegt der Prüfung durch die GGA.

Der Rat besteht aus einer Gruppe großer Mitgliedsländer, die für eine Amtszeit von zehn Jahren gewählt werden, sowie einer weiteren Gruppe, die für zweijährige Amtszeiten gewählt und geographisch angemessen aufgeteilt wird. Auf diese Weise werden die Unterschiede in wirtschaftlicher und politischer Macht zwischen den Staaten anerkannt. Kein Mitglied des Globalen Rates hat Vetorecht; Entscheidungen werden durch spezifizierte mehrheitliche Abstimmungen gefällt, wobei jedes Mitglied über eine Stimme verfügt.

Zur militärischen Intervention in einem Land ist eine größere Mehrheit erforderlich als zur Mobilisierung für eine Rettungsaktion im Umweltbereich. Enttäuschte Minderheiten haben das Recht, gegen Entscheidungen des Globalen Rates bei der GGA Berufung einzulegen; diese ist ermächtigt, Ratsentscheidungen zu revidieren.

Globale Organisationen

Vor mehr als einem halben Jahrhundert war das System der Vereinten Nationen auf so viele neue Institutionen und spezialisierte Agenturen angewachsen, dass es schwierig wurde, sich über sie auf dem Laufenden zu halten. Ein Ziel bei der Gestaltung eines neuen multilateralen Systems ist deshalb die Reduzierung der Institutionen mit überlappenden Mandaten, die miteinander im Wettbewerb stehen anstatt zu kooperieren. Die simple Reduzierung der Anzahl an Institutionen ist eine Sache, die Bildung starker Institutionen jedoch eine ganz andere. Die Global Governance Assembly und der Globale Rat bilden das Rückgrat des neuen Systems, sie können sich aber nicht mit allen Details befassen. Die GGA hat deshalb fünf Globale Institutionen gebildet: die Globale Investitionsbank, die Globale Handelsorganisation, die Globale Finanzorganisation, die Globale Arbeitsorganisation und die Globale Umweltorganisation.

Diese Organisationen tragen frisches Vertrauen in das internationale System. Zunächst treffen sich national zuständige Minister regelmäßig bei den Vorstandssitzungen dieser Organisationen. Das öffentliche Interesse hat beträchtlich zugenommen in dem Bewusstsein, dass international getroffene Entscheidungen eine direkte Auswirkung auf die Innenpolitik haben. Um die Rechtsstaatlichkeit und Kalkulierbarkeit dieser Organisationen zu unterstreichen, werden außerdem innerhalb jeder Organisation Mechanismen zur Konfliktlösung eingerichtet. Des Weiteren haben Repräsentanten der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors während eines Entscheidungsfindungsprozesses ungehinderten Zugang zu Treffen und Information. Aufgrund ihres eindeutigen politischen Mandats agieren globale Organisationen schließlich schneller und umfassender.

Spezialisierte Agenturen

Die Spezialisierten Agenturen wurden gebildet, um nationale technische Kapazitäten (zum Beispiel Mailing, Telekommunikation, Überwachung des Luftverkehrs, Wetterbeobachtung) in ein internationales System einzubringen. Zudem sollen sie den Ländern technische Unterstützung, Schulung von Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie politische Beratung (zum Beispiel Gesundheit und Bildungsangebote für Kinder sowie öffentliche Verwaltung) bieten. Sie arbeiten an Lösungen für komplexe strukturelle und inhaltliche Reformprozesse.

*Das neue System: die Mechanismen***Richterliche Prüfung**

Der Ansatz der zwei Ebenen wurde auch für das richterliche Prüfungsrecht gewählt. Aufgrund der Wahrscheinlichkeit von Unstimmigkeiten bei der Interpretation internationaler Vereinbarungen und Entscheidungen, insbesondere wenn sie mit „Biss“ (Gesetzeskraft) ausgestattet sind, wurde ein richterliches Prüfungsverfahren als Teil des Systems eingerichtet. Sowohl nichtstaatliche Akteure als auch Staaten sind ermächtigt, nach Ausschöpfung aller nationalen Rechtsmittel Berufung gegen internationale Entscheidungen einzulegen. Jede Globale Organisation und Spezialisierte Agentur verfügt über einen Mechanismus zur Konfliktregelung als Teil ihrer jeweiligen Struktur und somit über die Möglichkeit, das Weltgericht anzurufen.

Verfahren zur Entscheidungsfindung: doppeltes Abstimmungssystem

Entscheidungen werden im Allgemeinen durch ein doppeltes Abstimmungssystem getroffen. Dies erfordert eine spezifizierte Mehrheit der abstimmenden Staaten und eine spezifizierte Mehrheit gewichteter Stimmen gemäß wirtschaftlicher Bedeutung. Dieses Abstimmungssystem sorgt dafür, dass kleine Staaten ein Mitspracherecht bekommen und gleichzeitig der Bedeutung der großen Staaten angemessen Rechnung getragen wird, da diese auch stärker zur Kasse gebeten werden.

Die Kriterien zur Kategorisierung als „großes“ oder „kleines“ Land können sich zwischen den Institutionen gemäß deren spezifischer Agenda unterscheiden. Die Gewichtung wird in Abstimmung mit der jeweiligen Organisation vorgenommen. Innerhalb der Globalen Finanzorganisation zum Beispiel bestimmen die finanziellen Beiträge die Größe zu Abstimmungszwecken, während innerhalb der Globalen Umweltorganisation Bevölkerungsgröße und Pro-Kopf-Emissionen als Gewichtungsfaktoren angewendet werden. Pro-Kopf-Emissionen wirken sich negativ auf das Stimmengewicht eines Staates aus.

Die neuen Akteure: nicht nur Staaten, sondern alle relevanten Gruppen

Die Gestalter des neuen Systems hielten es für die Legitimierung der Global Governance für entscheidend, alle relevanten Beteiligten im politischen Prozess auf spezialisierter und allgemeiner politischer Ebene einzubinden. Entscheidungen in der GGA und im Globalen Rat (Ebene 1) sowie in den Globalen Organisationen und Spezialisierten Agenturen (Ebene 2) können nur von Staaten getroffen werden. Deshalb ist es umso wichtiger, alle relevanten Gruppen in die Diskussion zu politischen Themen vor, während und nach der Fassung von Entscheidungen einzubeziehen.

Koordination und Komplementarität

Zielgerichtete Koordination ist die Vorbedingung, um eine komplementäre und umfassende Politik zu gewährleisten. Das neue System basiert auf einer Struktur mit zwei Ebenen, was sich in den Mechanismen zur Koordination zwischen den verschiedenen Gremien und Organisationen niederschlägt. Auf der ersten Ebene befassen sich GGA und Globaler Rat mit der Effizienz des Systems („Machen wir die richtigen Dinge?“). Die GGA legt die Agenda fest und formuliert die allgemeinen politischen Prinzipien des multilateralen Systems. Auf der zweiten Ebene arbeiten die Globalen Organisationen und Spezialisierten Agenturen an der Effizienz des Systems („Machen wir die Dinge richtig?“).

Somit geht die vertikale Koordination von Global Governance Assembly und Globalem Rat aus und von hier in Richtung Globale Organisationen und Spezialisierte Agenturen.

Die horizontale Koordination hat im Wesentlichen zwei Zuständigkeitsbereiche: Zum einen hat die Koordination zwischen den Globalen Organisationen und den Spezialisierten Agenturen das vorrangige Ziel, ergänzende Strategien während des Implementierungsprozesses zu gewährleisten. Zum anderen soll die Koordination zwischen diesen Stellen und den Vertretern der nationalen Regierungen sicherstellen, dass die speziellen Bedürfnisse der betroffenen Staaten in den Strategien und Programmen beachtet werden. Letzteres ist von großem Interesse für Akteure der Zivilgesellschaft und des privaten Sektors. Sie können Stellungnahmen und Empfehlungen einbringen, damit ihre Interessen bei der Gestaltung der Programme berücksichtigt werden. Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass diese Akteure freien Zugang zu Sitzungen und Informationen haben.

Monitoring und Evaluierung

Das alte System der Vereinten Nationen war nicht in der Lage, seine Kohärenz grundlegend zu stärken, nicht einmal nach der Festlegung auf die Millennium-Entwicklungsziele (MDGs), den gemeinsamen Zielen für das gesamte UN-System. Die MDGs wurden kaum erreicht, in geringstem Maß in den am wenigsten entwickelten Ländern. Die neue Global Governance Assembly unterstreicht deshalb, dass ihr Sekretariat, das neue Globale Evaluierungs- und Auditbüro sowie Mechanismen zur politischen Überprüfung des gesamten Systems eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung kohärenter und effizienter internationaler Politik zur Verwirklichung globaler Ziele spielen müssen. Die zusätzliche Dimension der staatlichen Verpflichtung gegenüber den getroffenen Entscheidungen und Vereinbarungen im neuen System erfordert ein effizientes Sekretariat für Monitoring und Berichtswesen. Entscheidungen der Spezialisierten Agenturen sind einer Sonderabteilung des Sekretariats mitzuteilen. Diese Abteilung sammelt die Entscheidungen und verarbeitet sie klar und verständlich, um zu sehen, wie (und ob) sie in ein kohärentes Ganzes passen. Das System der Vereinten Nationen war gekennzeichnet von überlappenden Programmen und Projekten in verschiedenen Gremien und Agenturen, die sich immer wieder gegenseitig im Wege standen. Mit dem neuen System des Berichtswesens und der Verarbeitung von Entscheidungen können die Mitglieder der Global Governance Assembly und des Globalen Rates viel leichter über die gesamte Arbeit des multinationalen Systems informiert werden. Alle Berichte stehen auf der Webseite des Sekretariats zur Verfügung. Das Sekretariat übt auch Druck auf die Mitgliedsländer aus, umfassend und zeitnah über Implementierungen zu berichten.

Zusätzlich hat die Global Governance Assembly ein unabhängiges Globales Evaluierungs- und Auditbüro eingerichtet, um Finanz- und Leistungsaudits durchzuführen. Seine Arbeit basiert auf drei Kriterien: Risikoanalyse, Verbesserungspotenzial sowie öffentliches Interesse. Das Globale Evaluierungs- und Auditbüro berichtet direkt an die GGA anstatt an das Sekretariat. Solche Evaluierungs- und Auditdienste sind auch auf der Ebene der Spezialisierten Agenturen eingerichtet, um parallel zu den Gesamtbemühungen zu operieren. Als weitere Maßnahme zur Stärkung der Kohärenz im internationalen System sind in allen fünf Globalen Organisationen Mechanismen zur politischen Überprüfung verankert.

IV. Handlungsoptionen der deutschen Politik

IV.1 Nur gemeinsam (europäisch) sind wir stark

Die vier dargestellten Szenarien machen deutlich, dass Deutschland bei der Gestaltung der zukünftigen Weltwirtschaftsordnung nur dann eine bestimmende Rolle spielen kann, wenn es im europäischen Verbund agiert. Besonders deutlich wird dies im Szenario 2, der Welt der regionalen Blöcke. Aber auch in der Welt des „wahren Multilateralismus“ kann Deutschland nur im Rahmen einer politisch integrierten und nach außen handlungsfähigen Europäischen Union Einfluss auf die Ausrichtung der Globalisierung nehmen. Bis zum Jahr 2020 wird Deutschland in ökonomischer Hinsicht sicherlich von vielen derzeitigen Schwellenländern überholt sein und unter demographischen, politischen und militärischen Aspekten bestenfalls als Mittelmacht rangieren. „Weiter im alten Trott“ würde bedeuten, eine halbherzige, zwischen den Vorteilen der Globalisierung (Exportorientierung) und den Erfordernissen einer stärkeren europäischen Integration schwankenden Politik fortzusetzen. Dieser Weg würde kaum etwas zur Lösung der sich verschärfenden globalen Probleme, wie Klimawandel, Energiesicherheit und Migration beitragen. In Szenario 3 schließlich, der zersplitterten Welt, in der das „Gesetz des Dschungels“ herrscht, wäre Deutschland auf eine Lage zurückgeworfen, die wie in den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts von Protektionismus, Nationalismus und Schlimmerem bestimmt wäre.

Ist dieses letztere Szenario realistisch, könnte ein Auseinanderbrechen der EU und der Rückgriff auf nationale Währungen stattfinden? Die 2008 ausgebrochene Weltwirtschaftskrise hat zwei mögliche Richtungen angedeutet: einerseits eine globale Kooperation zur besseren Regulierung der Finanzmärkte und der Weltwirtschaft insgesamt, wie sie in den Beschlüssen der G20 vom April 2009 ansatzweise zu erkennen ist, andererseits die Gefahr einer „Renationalisierung“, wie sie in diversen „Stimulierungspaketen“ zum Ausdruck kommt, bei denen auch in Europa die heimischen Unternehmen mit zum Teil binnenmarktwidrigen Aktionen unterstützt werden. Doch der europäische Binnenmarkt ist die zentrale Achse der EU; wenn er nicht mehr funktionierte, „hätte dies gravierende Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der globalen Wirtschaft und auch für die politische Stellung der EU in der Welt, die sich im Wesentlichen immer noch über die Wirtschaftskraft definiert“.¹⁶ Das Dulden protektionistischer Maßnahmen im Binnenmarkt würde die Glaubwürdigkeit der EU beeinträchtigen und damit ihre Gestaltungsfähigkeit etwa im G20-Prozess vermindern.

Aber es geht um mehr als nur um ein „Wehret den Anfängen!“. Gerade angesichts der weltweiten Krise sollte Deutschland im eigenen Interesse wieder eine aktivere und führende Rolle bei der europäischen Integration übernehmen und insbesondere seinen Widerstand gegen eine einheitliche „gouvernance économique“ aufgeben, wie sie vor allem die Franzosen fordern. Nur auf dieser Grundlage könnte die EU eine wirksame Kraft bei der Gestaltung einer neuen Weltwirtschaftsordnung werden. Dazu gehören auch die Aufgabe der einseitigen Exportorientierung und die Stärkung der Binnennachfrage durch eine bessere Einkommensverteilung. „Aber auch auf der Exportseite [...] bedarf es einer vor allem europäischen, aber auch globalen Nachfragestabilisierung. In Europa würden eine expansive Geldpolitik der EZB und eine koordinierte Fiskal- und Lohnpolitik das Wachstum stützen. Weltweit sollten Überschussländer zu einer stärkeren Ausdehnung ihrer Binnennachfrage ermuntert werden. National wie global gilt, dass ein auf Massenkauftkraft gestützter Wachstumsprozess der einzig stabile Weg zu mehr Wohlstand für alle ist.“¹⁷

16] Jutta Frasch, Gefahr für den Binnenmarkt, Der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage, SWP-Aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Mai 2009, S. 5.

17] Michael Dauderstädt u.a., Eine soziale Zukunft für Deutschland. Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle, FES WISO-Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, Februar 2009, S. 4/5.

IV.2 Zwischen Protektionismus und Multilateralismus

Die weltweite Krise hat die alte Debatte über das Verhältnis von Markt und Staat neu belebt. Staatliche Rettungsaktionen und Konjunkturpakete selbst in Ländern, die wie die USA und England geradezu dogmatisch auf die Selbstheilungskraft des Marktes vertrauten, machen dies deutlich. Aber diese Debatte beschränkt sich nicht auf die Nationalstaaten; sie hat längst auch die multilateralen Wirtschaftsorganisationen eingeholt, die lange Zeit unermüdlich das Mantra von Liberalisierung, Deregulierung und Markt verkündeten – mit zum Teil verhängnisvollen Folgen für diejenigen Länder, denen diese Rezeptur aufgezwungen wurde. Dies gilt vor allem für die Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank, die in vielen armen Ländern zum Zusammenbruch der Nahrungsmittelproduktion und damit immer wieder zu Hungerkrisen, wie zuletzt im Frühjahr 2008, führten. Aber auch das Mantra der WTO, wonach Handelsliberalisierung automatisch zu mehr Wohlstand führt, ist in Frage zu stellen, wobei WTO-Generaldirektor Pascal Lamy klugerweise betont, dass dies nicht für alle und zur gleichen Zeit gelte. Tatsache ist aber, dass historisch gesehen Industrialisierungsprozesse etwa in Europa und Ostasien immer mit einem gewissen Maß an Protektionismus einhergingen, während heute von den Entwicklungsländern eine Marktöffnung ohne hinreichenden Schutz für ihre in den Kinderschuhen steckenden Industrien (aber auch für die einheimischen Bauern) erwartet wird. In einer Weltwirtschaftskrise besteht deshalb die Gefahr, dass nach dem Motto „Rette sich wer kann!“ das andere Extrem, nämlich offener Protektionismus, gewählt wird.

Um eine solch verhängnisvolle Abwärtsspirale wie in Szenario 3 zu verhindern, bedarf es einer ausgewogenen Politik und einer neuen Balance von Markt und Staat. Deutschland hat in dieser Hinsicht mit seinem Modell der Sozialen Marktwirtschaft einiges zu bieten, das auch auf der globalen Ebene Anwendung finden und zum Ausgleich zwischen Nord und Süd führen könnte. In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung wird das Fehlen einer „globalen Politikebene“ beklagt, auf der eine internationale Entsprechung zur sozialen Marktwirtschaft entstehen könnte. Ein solcher rechtlicher Rahmen würde einerseits zur Armutsbekämpfung und zum Umweltschutz in den Entwicklungsländern beitragen und andererseits den westlichen Sozialstaat vor einem „Kostenwettbewerb durch Sozialabbau“ schützen. Dazu wird in der Studie eine Reihe von Vorschlägen gemacht, vor allem die Einführung international gültiger Sozialstandards als Bestandteil des Welthandelsrechts. Die WTO könnte – zum Teil nach dem Vorbild der EU – zu einem gemeinsamen Markt mit einheitlichen Mindestanforderungen an die Sozialpolitik werden. Gegenüber dem Normenkatalog der Weltarbeitsorganisation (ILO) hätten solche Standards eine größere Rechtswirksamkeit. Entwicklungs- und Schwellenländern sollten im Gegenzug vor allem über den Emissionshandel Finanzmittel an die Hand gegeben werden, um in Umwelt- und Sozialprogramme investieren zu können.¹⁸

Diese Vorschläge weisen den Weg, wie eine internationale Balance von Markt und Staat und damit auch ein Ausgleich zwischen Nord und Süd geschaffen werden könnte. Sie würden gleichzeitig der in den meisten Szenarien zum Ausdruck kommenden zunehmenden Bedeutungslosigkeit der WTO entgegenwirken und ihr „neoliberales“ Image abschwächen. Wenn Deutschland als große Wirtschaftsmacht und führendes EU-Mitglied sein Gewicht für eine solche Strategie in die Waage werfen würde, so könnte dies die Weltwirtschaftsordnung von morgen entscheidend beeinflussen.

Über den Autor: Winfried Veit ist Direktor des Büros der Friedrich-Ebert-Stiftung in Genf.

18] Felix Ekardt u.a., Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit. Globalisierung und soziale Ungleichheit, Arbeitspapier 170 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, April 2009.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
- Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
- Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
- Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
- Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
- Michael Dauderstädt & Christian Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
- Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
- Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
- Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
- Richard Mörbel & Sönke Schmidt, „Verhütung und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Handlungsperspektiven aus deutscher und europäischer Sicht“, April 2007
- Erfried Adam, „Menschenrechte und internationale Sozialpolitik – Grenzen der Anarchie der Macht“, April 2007
- Wolf Grabendorff, „Lateinamerika – Viel Demokratie, wenig Staat und kaum sozialer Fortschritt“, April 2007
- Ernst Hillebrand, „Zu viele oder zu wenige? – Demographische Entwicklung und internationale Migration“, April 2007
- Thomas Meyer, „Religion und Politik – ein neu belebtes Spannungsfeld“, April 2007
- Ulrich Golaszinski, „Subsahara-Afrika – die Wiederentdeckung eines Kontinents“, Mai 2007
- Stefanie Flechtner, „In neuer Mission – Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik“, Mai 2007
- Michael Ehrke, „Die Europäische Union und der postkommunistische Raum: Integration, europäische Nachbarschaftspolitik und strategische Partnerschaft“, Mai 2007
- Bernd Reddies, „China – Kampf um Augenhöhe und Stabilisierung“, Mai 2007
- Marika Lerch, „Demokratie im Aufwind? – Außenpolitische Strategien der Demokratieförderung“, Juni 2007
- Almut Wieland-Karimi, „Die transatlantischen Beziehungen – Der Westen gemeinsam auf dem Weg zu neuen Ufern“, Juni 2007
- Hermann E. Ott, „Internationale Klimapolitik 2020 – Herausforderung für die deutsche (Umwelt-) Außenpolitik“, Juli 2007
- Dietmar Dirmoser, „Energiesicherheit“, August 2007
- Peter Gey, Matthias Jobelius & Renate Tenbusch, „Indien – Herausforderungen auf dem Weg zur Weltmacht“, September 2007
- Sebastian Bersick & Paul Pasch, „Südostasien – Zur Zukunft der deutschen Außenbeziehungen“, November 2007
- Peter R. Neumann, „Terrorismus im 21. Jahrhundert“, Februar 2009
- Winfried Veit, „Zwischen Protektionismus und Multilateralismus - Szenarien für die Weltwirtschaftsordnung von Morgen“, September 2009
- Jochen Steinhilber, „Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven“, Oktober 2007

