

**Michèle Roth**

## **Globale Steuerungsmechanismen im Umbruch: Zwischen Multi-, Mini- und „Grauzonen“-lateralismus**

*Vorbemerkung:* In Wissenschaft, Politik und einer interessierten Öffentlichkeit findet derzeit eine intensive Debatte über unterstellte oder tatsächliche politische und wirtschaftliche Machtverlagerungen sowie über kulturelle Konfliktfronten auf globaler Ebene statt. Die Befunde sind oft kontrovers; die Einschätzungen über kurz-, mittel- und langfristige Entwicklungstrends bleiben unsicher, ganz anders als es angesichts verfestigter und relativ dauerhafter weltpolitischer Strukturen der Fall wäre. Struktur- und Prozessanalysen werden somit zu Aussagen über offene Konstellationen und deren mögliche Entfaltung. Dieser Sachverhalt betrifft auch die künftigen Steuerungsmechanismen der Weltpolitik. Zu letztgenannter Thematik fand im Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) am 03./04. September 2010 ein Expertenworkshop der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF, Bonn) statt. Sein Ziel bestand darin, mit Vertretern aus Wissenschaft, Politik, Administration und Zivilgesellschaft zu einer sachgerechten Lagebeurteilung zu gelangen. Der nachfolgende Beitrag, verfasst von der Geschäftsführerin der SEF, Dr. Michèle Roth, fasst diese Diskussion in sechs Schwerpunkten zusammen, wobei im Anschluss an die jeweilige Problemskizze diejenigen Fragen formuliert werden, die in der Wissenschaft eingehend zu bearbeiten sind, um auf politischer Ebene problemgerechte weltordnungspolitische Handlungsperspektiven zu finden und sie in politische Praxis zu übersetzen. Dieser Beitrag vermittelt demzufolge auch Anregungen für vertiefende Detailstudien, die in dieser Zeitschrift und andernorts zu publizieren wären.

An dem SEF-Workshop haben die nachfolgend genannten Experten und Expertinnen, deren Analysen, Problemskizzen und Fragen unter systematischen Gesichtspunkten in den Beitrag eingeflossen sind, teilgenommen: Marianne Beisheim, Helmut Breitmeier, Lothar Brock, Tanja Brühl, Thomas Conzelmann, Tobias Debiel, Viktor Elbling, Rainer Falk, Daniel Flandes, Sabine Gerhardt, Cord Jakobeit, Adolf Klocke-Lesch, Otto Lampe, Jens Martens, Henning Melber, Ulrich Mückenberger, Michèle Roth, Dieter Senghaas, Matthew Stephen, Gerhard Süß-Jung, Cornelia Ulbert, Lora Anne Viola, Silke Weinlich, Bentje Woitschach, Michael Zürn.

## I. Akteure

Seit einigen Jahren zeichnen sich deutliche Veränderungen im Akteurskreis der internationalen Beziehungen ab. Am augenfälligsten ist dabei der Aufstieg der Schwellenländer – allen voran China und Indien, aber auch Brasilien, Südafrika oder Mexiko, die gemeinsam mit Russland unter dem Kürzel BRICSAM zusammengefasst werden. Die sich daraus ergebende „Tendenz zum Multipolarismus“ manifestiert sich insbesondere in der Gruppe der 20 (G20). Inwieweit der Aufstieg der Schwellenländer jedoch auch zu einer tatsächlichen Machtverschiebung in den internationalen Beziehungen führt, ist umstritten.

Ein Faktor hierbei bleiben mangelnde Kapazitäten (sowie zum Teil auch mangelndes Interesse). Während es den Entwicklungsländern schlicht an Personal fehlt, um in der Vielzahl globaler Foren konstruktiv mitwirken zu können, verfügen die Schwellenländer zwar über größere Kapazitäten. Allerdings fehlt ihnen als Grundlage weiterhin eine profunde gesellschaftliche und wissenschaftliche nationale Debatte über internationale Politik.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wer künftig für den „globalen Süden“ spricht – auch wenn es die „eine“ Stimme nie geben hat und nie geben wird. Eine Schlüsselrolle kommt dabei den Schwellenländern in der G20 zu. Sie müssen sich entscheiden, wie sie sich künftig in der G20 sowie in anderen internationalen Foren definieren wollen – als „Habende“ (eine Rolle, die sie als Geberländer bereits einnehmen) oder weiterhin als „Habenichtse“, mit den jeweiligen Konsequenzen. Sollten sie nicht mehr als Entwicklungsländer wahrgenommen werden, würde dies bedeuten, dass sie verstärkt für globale Aufgaben zur Kasse gebeten werden. Sollten sie versuchen, eine Brückenfunktion einzunehmen, könnte dies zum Zerbrechen der Gruppe der 77 (G77) führen, was die Entwicklungsländer als Verlust empfinden würden. Klar scheint: wenn die G20-Schwellenländer sich neu definieren, müssen sich auch andere Ländergruppen neu definieren.

Afrika mit Ausnahme Südafrikas bleibt auf internationaler Ebene weiterhin marginalisiert, was der Bedeutung Afrikas bei internationalen Kernfragen wie dem Zugang zu Rohstoffen oder der Bekämpfung der Piraterie nicht gerecht wird und auch „westlichen Interessen“ schadet. Die Forderung, Afrika müsse mit einer Stimme sprechen, ist unrealistisch; der Kontinent wird stets durch mehrere Staaten mit unterschiedlichem Gewicht repräsentiert werden (ggf. durch einen A5-Club unter Leitung Südafrikas und Nigerias).

Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe „mittlerer“ Regional- und Wirtschaftsmächte, die nicht in der G20 repräsentiert sind, aber über erhebliche Wirtschaftskraft bzw. Bevölkerungsanteile verfügen, wie Ägypten, Iran, Kolumbien, Nigeria. Diese Länder dürften sich auf Dauer nicht damit abfinden, außen vor gelassen zu werden. Sie wollen auf der internationalen Ebene ebenfalls wahrgenommen werden, auch im Interesse einer regionalpolitischen Agenda.

Neben den Kräfteverschiebungen in der Staatenwelt zeichnen sich Veränderungen bei den Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft ab, ohne dass eindeutig klar wäre, ob es zu einer Stärkung oder Schwächung dieser Akteure kommt. Auffällig sind eine deutliche Professionalisierung der international organisierten Zivilgesellschaft und ihrer Netzbildung sowie ihr Einzug in semistaatliche Gremien teils mit, teils ohne Entscheidungsbefugnis (Beispiele sind

UNAIDS, das Gemeinsame Programm der Vereinten Nationen (VN) zu HIV/AIDS, oder der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria). Berichten aus der Praxis zufolge ist auch ihr Einfluss auf die Agenda von rein zwischenstaatlichen Gremien wie der Gruppe der 8 (G8) oder der G20 inzwischen sehr groß, ohne dass – abgesehen von kosmetischen Civic Dialogues – dort eine formale Partizipation vorgesehen ist. Vergleichbares dürfte für die Akteure der Wirtschaft gelten. Zugleich zeichnet sich ein mögliches Spannungsverhältnis zwischen den stärker auf staatliche Souveränität pochenden aufstrebenden Mächten und den partizipativen Forderungen der Zivilgesellschaft ab.

Insgesamt scheint die neue Akteursvielfalt und die Heterogenität ihrer Interessen zu einer institutionellen Differenzierung weg von universellen Organisationen zu führen (Stichpunkte: Club Governance / „Grauzonen“-Governance).

### *Kernfragen*

- Wie tiefgründig und substantiell sind die globalen Machtverschiebungen und die Veränderungen der Akteurskonstellationen auf Staatenebene tatsächlich, auch in Anbetracht der weiterhin existierenden Vierteilung der Staatenwelt (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD/Schwellenländer, ca. 16% der Weltbevölkerung; China/Indien, ca. 37%; fragile Staaten, ca. 10%; weitere Staaten zwischen Stabilität und Fragilität, ca. 37%)?
- Bedeutet der aus westlicher Perspektive wahrgenommene „Machtverlust“ tatsächlich mehr Gestaltungsmacht für die südlichen Länder (Bsp. High-Level Forum on Aid Effectiveness, dessen *working party* zwar paritätisch besetzt ist, de facto jedoch von den Geberländern dominiert wird)? Welche Faktoren könnten hier hemmend wirken (z.B. Rücksichtnahme auf G77, auf Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat etc.)?
- Handelt es sich bei den beobachteten Veränderungen lediglich um Verschiebungen in den Diskurskonstellationen oder tatsächlich um eine neuartige Ausdifferenzierung des Südens?
- Inwieweit lassen sich die „neuen“ Akteure (=Schwellenländer) in die Verantwortung für globale Güter nehmen (Erhebliche Zweifel bestehen besonders mit Blick auf China, das bislang wenig Kompromissbereitschaft zeigt)?
- Inwieweit können und wollen die Schwellenländer in der G20 den aufstrebenden „globalen Süden“ repräsentieren? Wie positionieren sie sich künftig auf der Skala zwischen entwickelten und Entwicklungsländer bzw. zwischen Gebern (Incentives?) und Nehmern? Kommt es zu einer neuen Spaltung in „die Reichen und Aufstrebenden“ vs. „die Armen“? Welche Konsequenzen hätte dies für die internationale Architektur und insbesondere die G77?
- Wie lange kann die internationale Gemeinschaft Afrika mit seiner wachsenden Rolle, z.B. als Rohstofflieferant, noch ignorieren? Wird Afrika weiterhin nur als „Chaosmacht“ wahrgenommen werden? Was bedeutet Afrikas Nichtrepräsentanz angesichts seiner Bedeutung?

- Welche Rolle bleibt für Russland? Wird es als Teil „des Südens“ nach dem Muster Chinas agieren? Oder sich auf die G8 konzentrieren?
- Welches „Störpotenzial“ hat die Gruppe von ca. 20 Ländern, die hinsichtlich ihrer politischen und wirtschaftlichen Bedeutung direkt an die G20-Gruppe anschließt? Wie kann dieses „Störpotenzial“ konstruktiv aufgefangen werden?
- Wie positionieren sich zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure angesichts der sich verändernden Akteurskonstellationen in der Staatenwelt sowie im Rahmen von Club- bzw. „Grauzonen“-Governance? Zeichnet sich eine Machtverschiebung in dem Dreieck Politik-Wirtschaft-Gesellschaft ab?
- Wird die Zivilgesellschaft nur an „soften“ Bereichen stärker beteiligt, nicht aber z.B. im „harten“ Finanzbereich?
- Anders gefragt: Governance by governments, without governments, with governments – wann ist welche Variante angemessen?

## **II. Internationale/transnationale Foren**

Auch die Foren, in denen sich die oben skizzierten Akteure in unterschiedlichen Konstellationen zusammenfinden, verändern und vervielfältigen sich. Neben den etablierten internationalen Organisationen finden sich verschiedene mehr oder weniger exklusive „Club“-Formationen (Club Governance) sowie eine wachsende Zahl an neuartigen, in der Regel thematisch klar fokussierten Foren im Dunstkreis der Clubs und der internationalen Organisationen („Grauzonen“-Governance).

Besonders viel öffentliche Aufmerksamkeit erhalten dabei die „Clubs“, wobei „Club“ hier als ein Zusammenschluss zahlenmäßig beschränkter, selbsternannter Clubmitglieder verstanden werden soll. Von „Club Governance“ kann dann gesprochen werden, wenn diese Gruppe von Staaten beansprucht, Governance-Leistungen zu erbringen, die mit erheblichen Externalitäten einhergehen können. Generell scheint die Beobachtung zuzutreffen, dass das Interesse an der Existenz exklusiver Clubs wächst, je größer die eigenen Handlungsmöglichkeiten resp. Machtpositionen sind. So hat sich keiner der neuen Akteure den auf „alten“ Denkansätzen beruhenden Club-Strukturen verweigert, vielmehr „drängt jeder zum Trog“.

### *II.1 G8*

Der bekannteste Club ist die G8, deren Zukunft angesichts des (dauerhaften?) Bedeutungszuwachses der G20 jedoch ungewiss ist. Ob die G8 weiterhin als eigenständiges Forum existieren wird oder lediglich als eine von mehreren Untergruppierungen innerhalb der G20, erscheint offen. Die gemeinsame Werte- und Vertrauensbasis, die innerhalb der G8 über die Jahre aufgebaut worden ist und dazu beigetragen hat, Zugeständnisse einzelner Akteure zu ermöglichen, dürfte sich allerdings nicht ohne weiteres in andere Gremien transferieren lassen. Dies führt bei den G8-Mitgliedern zu der Tendenz, die G8 aufrecht zu erhalten bei klarer thematischer Abgrenzung zur G20.

Die Selbstdarstellung der G8 als Forum für den informellen Austausch („Kaminzimmergespräche“), in dem allenfalls Politikräume ausgelotet werden (zwischen bzw. mit dem/den

„Elefanten“ im Raum) und vereinzelt politische Impulse gesetzt werden, ist offenbar nur teilweise zutreffend. So sind innerhalb der G8 etwa auch „harte“ Finanzierungszusagen für die Entwicklungszusammenarbeit getroffen worden. Auch wenn solche Entscheidungen unmittelbar nur Konsequenzen für die Länder „am Tisch“ haben, sind mittelbare Auswirkungen auch auf „die anderen“ nicht auszuschließen (und ggf. auch intendiert).

## II.2 G20

Die im Zuge der Weltfinanzkrise auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs transferierte G20 beansprucht im Gegensatz zur G8 erheblich mehr Repräsentativität. Die in ihr zusammengeschlossenen Staaten vertreten 2/3 der Weltbevölkerung, 90% der weltweiten Wirtschaftskraft und 80% des Welthandels. Damit könnte die G20 Ausdruck der oben angedeuteten Machtverschiebung im internationalen Staatengefüge im Sinne einer „kleinen Inklusivität“ sein (alle, die zur Problemlösung beitragen können, werden beteiligt; im Gegensatz dazu bezieht die „große Inklusivität“ alle Betroffenen ein). Die G8 reichte hierfür nicht mehr aus, denn die Lösung weltwirtschaftlicher Probleme ist bspw. ohne China undenkbar. Wie tiefgreifend diese Machtverschiebung tatsächlich ist, ist allerdings umstritten. So wird gemutmaßt, dass innerhalb der G20 weiterhin die G8 den Ton angeben (wobei auch innerhalb der G8 die Kräfteverhältnisse sehr ungleich waren und sind). Grundsätzlicher trifft hier die Kritik, dass es sich um ein altes Modell mit großen Legitimitätsdefiziten und fraglicher Effektivität handelt.

Unklar ist, ob die G20 mit dem Abebben der Weltwirtschaftskrise wieder an Bedeutung und Schlagkraft verliert. Viel hängt hier vom Selbstverständnis und der künftigen Themensetzung ab. Damit verbunden ist die Frage nach der Institutionalisierung der G20 und ihrer „Verankerung“ in den nationalen Administrationen. Bis auf die Arbeitsgruppe „Entwicklung“ verfügt die G20 bislang über keine Strukturen. Auf nationaler Ebene zeigt sich die bisherige thematische Beschränkung auf Wirtschafts- und Finanzfragen darin, dass den nationalen „Sherpas“ keine „Sous-Sherpas“ für weitere Themenbereiche zur Seite gestellt sind, wie dies bei der G8 der Fall ist.

Frankreichs Bemühungen zur Einsetzung eines ständigen G20-Sekretariats werden gegenwärtig keine Erfolgchancen eingeräumt. Feste Strukturen und Kriterien für die Auswahl von Themen und Gesprächspartnern gingen zulasten der Flexibilität. Informalität werde deshalb „name of the game“ bleiben, so die verbreitete Meinung. Der große Bedarf an „Meta-Governance“, der durch die G20 abgedeckt werden könnte (sh. Abs. V), könnte hingegen zu einer unerwartet schnellen Institutionalisierung der G20 führen, argumentiert die Gegenposition.

Offen ist, ob sich die G20 in Zukunft auf den Bereich der makroökonomischen Koordinierung (ggf. inkl. Entwicklung) beschränken oder thematisch ein breiteres Spektrum abdecken wird. Als Forum für den Nord-Süd-Austausch halten manche die G20 für ungeeignet, da die Interessen der darin vertretenen Schwellenländer zu unterschiedlich sind. Andere verweisen auf ein durchaus abgestimmtes Verhalten der G20-Schwellenländer in einzelnen Fragen, z.B. in Hinblick auf die Stimmrechtsreform bei den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs).

Die Zivilgesellschaft zeigt sich bislang im Umgang mit der G20 unbeholfen. Sie ist zwischen Ablehnung (als illegitime Clubveranstaltung) und Lobpreisung (deutlicher Fortschritt gegen-

über der G8) hin- und hergerissen. Im Ergebnis richtet sie ihre Forderungen bislang fast ausschließlich weiterhin an die G8.

### II.3 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD galt bislang als *alliance of democracies* mit ein paar schwarzen Schafen, als „Club der Reichen“ bzw. als Wirtschafts- bzw. Durchführungsorganisation der G8 – eine Mandatierung, die sie von der G20 nicht bekommen wird. Doch auch die OECD befindet sich gegenwärtig in einer Umbruchsphase, deren Ausgang unklar ist. Auch aus einem institutionellen Eigeninteresse heraus ist zurzeit das Bemühen erkennbar, die OECD zu globalisieren – durch eine Ausdehnung der Mitgliedschaft einerseits und durch die Schaffung neuer, an die OECD gebundener Foren mit z.T. annähernd globaler Mitgliedschaft (wie das High-Level Forum on Aid Effectiveness) andererseits. Skepsis gilt den Bestrebungen der OECD, die Schwellenländer zu integrieren. Da ein Beitritt Chinas als sehr unwahrscheinlich gilt, würde es hier letztlich zu einer Spaltung der Schwellenländer bzw. zu einer Ausgrenzung Chinas mit möglicherweise negativen Auswirkungen auf die Kooperationsbereitschaft Chinas kommen.

### II.4 Internationale Finanzinstitutionen (IFIs)

Die seit Jahren geforderten Reformprozesse bei der Stimmenverteilung in Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) sind in Gang gekommen, beschleunigt durch die Weltwirtschaftskrise. Durch die Aufgabenzuweisung durch die G20 im Zuge der Krise haben die IFIs – und insbesondere der von einigen schon totgesagte IWF – eine deutliche Aufwertung erfahren. Die G20-Schwellenländer sind aufgrund ihrer jetzt höheren Stimmrechte tendenziell an einer Stärkung der IFIs interessiert (und nicht an einer Stärkung der VN wie in den 1970er Jahren).

### II.5 Vereinte Nationen (VN)

Die seit Jahrzehnten erfolglosen Reformbemühungen der Vereinten Nationen haben zur Schaffung bzw. Stärkung alternativer Strukturen außerhalb der VN geführt. Sie sind ein Ausdruck der Ineffektivität v.a. der VN-Generalversammlung. Eine Renaissance der VN als Kernstruktur von Global Governance ist derzeit in der Praxis nicht absehbar, obwohl viele die VN weiterhin als *das* Forum für die Diskussion über globale Güter ansehen. Das VN-Budget ist jedoch viel zu gering, um Lösungskompetenz zu generieren. Das Millenniums-Projekt (Millennium-Entwicklungsziele, MDGs), das den VN zunächst viel Beachtung und Auftrieb brachte, droht durch sein Scheitern den Bedeutungsverlust der VN weiter zu befördern.

Hinzu kommt, dass in den VN noch weitgehend die alten Denkstrukturen vorherrschen, die mit der Realität nichts mehr zu tun haben. Gerade die G20-Schwellenländer bleiben in New York im alten Nord-Süd-Diskurs gefangen, den es nur noch dort in dieser Form gibt. Für den „globalen Süden“ spricht in den VN weiterhin die G77. Allerdings zeichnen sich ein Wandel und eine Auflösung der Nord-Süd-Dichotomie insbesondere im Normsetzungsbereich ab. Ein Beispiel hierfür ist die Debatte um die *responsibility to protect*, die von den afrikanischen Ländern mehrheitlich befürwortet, von Lateinamerika hingegen abgelehnt wird.

Generell sollten die VN nicht vorschnell begraben werden; für ein Wiedererstarken benötigen sie allerdings kommunikative Führungsfähigkeit (die zurzeit fehlt) sowie Foren, die für alle

Beteiligten die Transaktionskosten senken. Solange die VN nur als der einzige Ort wahrgenommen werden, an dem die Machtlosen gehört werden, bleiben sie für die Mächtigen und Semi-Mächtigen uninteressant. Wichtig wäre zudem ein neues visionäres Projekt nach dem Muster des Millenniumsprojekts. Ein solches ist derzeit allerdings nicht in Sicht; es fehlen Persönlichkeiten im Umfeld der VN, die eine neue Vision verkörpern könnten. Notwendige Voraussetzungen könnten zudem Ergebnisse bei den Klima- und den Doha-Verhandlungen sowie das Ausbleiben größerer geopolitischer Spannungen sein.

Die negative Bewertung der VN trifft nicht zwingend auch auf ihre Sonderorganisationen zu. So hat beispielsweise die Weltgesundheitsorganisation in den letzten Jahren in der politischen Praxis eine deutliche Aufwertung erhalten.

## *II.6 Gremien der „Grauzonen“-Governance*

In den letzten Jahren ist eine Vielzahl neuartiger Foren im Umfeld von G8/G20, OECD und VN entstanden. Sie sind ein Experimentierfeld für alternative Formen der Steuerung und Umsetzung von Politik und des Zusammenwirkens unterschiedlicher Akteure.

Beispiele mit Anbindung an das VN-System sind etwa UNAIDS oder der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria. Letzterer ist aus einer Initiative der G8 heraus entstanden und verwaltet heute die Hälfte der Mittel, die für die Bekämpfung der genannten Krankheiten zur Verfügung gestellt werden. Der Fonds wird gemanagt von gleichberechtigten Vertretern der Regierungen, der Wirtschaft sowie der Zivilgesellschaft, die gemeinsam über die Vergabe der Gelder entscheiden (zu ca. 90% Steuergelder; Rest private Mittel v.a. der Gates Stiftung). Es handelt sich um einen vertikalen Fonds, der vor Ort analoge Modalitäten der Implementation etabliert, die ebenfalls alle Akteursgruppen umfassen (hier besteht die Gefahr der Schaffung von Parallelstrukturen zum nationalen Gesundheitswesen; positiv ist der Effekt hingegen dort, wo funktionierende nationale Strukturen nicht bestehen).

UNAIDS wird von einem Board koordiniert, dem neben Regierungsvertretern auch VN-Organisationen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus fünf Weltregionen (von NGOs selbst gewählt) angehören. Im Gegensatz zum Globalen Fonds haben die NGO-Vertreter zwar gleiche Beteiligungsrechte, jedoch kein Stimmrecht. Es handelt sich insofern um ein zwischenstaatliches Gremium mit Aufnahme der Zivilgesellschaft, in dem die Entscheidungsmacht bei den Staaten verbleibt.

Weitere Beispiele für neuere Foren im VN-Umfeld sind das United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues zur paritätischen Zusammenarbeit mit Vertretern indigener Völker sowie das International Panel on Climate Change (IPCC), das die wissenschaftliche Expertise zum Klimawandel weltweit bündelt und aufarbeitet. Beide Gremien haben Beratungscharakter ohne eigene Entscheidungsbefugnisse, haben jedoch aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz teils beachtlichen, gelegentlich einen umstrittenen Einfluss auf die Themensetzung und -bearbeitung in ihren jeweiligen Gebieten.

Auch im Rahmen der IFIs haben sich neuartige Mechanismen herausgebildet, über die in großem Umfang Geld verteilt wird. Zu nennen sind vor allem die Global Environment Facility (GEF), die als Finanzierungsmechanismus für viele Umweltabkommen dient, sowie die Kli-

mafonds. Die GEF umfasst 178 Mitgliedstaaten; ihre Entscheidungsgremien sind paritätisch besetzt mit Vertretern aus Geber- und Empfängerstaaten. Im Konfliktfall ist eine doppelte Mehrheit erforderlich; in der Praxis werden die Entscheidungen bislang jedoch stets einstimmig gefällt. Die Klimafonds (Climate Investment Funds) werden aus freiwilligen Beiträgen der Staaten gespeist und verfügen gegenwärtig über ein Fonds-Volumen von über US-\$ 6 Mrd. (eine deutliche Erhöhung wird in den nächsten Jahren angestrebt). Auch hier sind im Entscheidungsgremium Geber- und Empfängerländer paritätisch vertreten (während auf der Weltbank-Ebene weiterhin das Prinzip „One Dollar-One Vote“ gilt).

Auch die *working party* des bereits erwähnten High-Level Forum on Aid Effectiveness der OECD ist paritätisch mit Vertretern aus Geber- und Empfängerländern besetzt, wobei sich in der Praxis eine Dominanz der Geberländer zeigt. Ein weiteres neues Forum der OECD, das über ihre Mitgliedschaft hinausgeht, ist das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, das sich zusammensetzt aus den OECD-Mitgliedstaaten sowie allen Ländern auf der OECD-Steuerasien-Liste. Es soll relevante Normen der OECD durchsetzen und überwachen.

Schließlich fällt in den Bereich der „Grauzonen“-Governance auch eine Vielzahl von Multi-Stakeholder-Initiativen, in denen Akteure aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Beispiele sind die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), der Kimberley-Prozess (Diamanten) oder der Forest Stewardship Council (FSC).

Wichtige Ziele der meisten Foren der „Grauzonen“-Governance sind zum einen das Agenda-Setting und zum anderen die Um- und Durchsetzung vorgegebener Normen, die allerdings im Umsetzungsprozess oftmals auch weiterentwickelt werden. Ihre Wechselbeziehungen mit und ihre Wirkung auf die etablierten internationalen Organisationen erscheinen dabei sehr unterschiedlich. So ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) das größte Implementierungsorgan des Globalen Fonds. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) versucht selbst, den „Grauzonen“-Bereich zur besseren Umsetzung ihrer Standards vor Ort zu mobilisieren. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist ein Beispiel dafür, wie private Initiativen eine internationale Organisation revitalisiert haben, während die VN im Kern durch die Auslagerung von Themen in die „Grauzonen“-Foren eher geschwächt scheinen. Der VN-Sicherheitsrat wiederum scheint von der Entwicklung bislang nicht tangiert.

### *Kernfragen*

- Was wird aus der G8? Bleibt sie ein eigenständiges Forum mit einer starken gegenseitigen *peer pressure*?
- Wird die G8 als *peer group* innerhalb der G20 agieren – oder lediglich als eine von mehreren Untergruppen? Welche Gruppierungen werden sich generell innerhalb der G20 bilden? Wer wird den Ton angeben?
- Kann sich die G20 eine Postkrisen-Agenda geben? Wird sie Impulse auch in anderen Themenbereichen setzen können oder ist sie dafür zu heterogen (kein „Kamin-gespräch-Charakter“)? Wäre eine thematische Erweiterung nur eine Ablenkung von ihrer nicht erfüllten Kernaufgabe?

- Welches Selbstverständnis vertreten die alten und neuen Mitglieder in der G20: Zielen sie auf Gruppenhegemonie oder sehen sie die G20 als ein Forum, um ein gemeinsames Verständnis für globale Probleme und deren Lösung zu entwickeln?
- Wie wird der Institutionalisierungsprozess der G20 verlaufen?
- Welche Aufgaben nehmen Clubs wie die G8 und die G20 wahr? Geht es lediglich um einen informellen Austausch oder auch um Agenda-Setting, die Mobilisierung von Finanzmitteln, die (Vor-)Formulierung neuer, allgemein verbindlicher Normen sowie die Durchsetzung selbiger?
- Inwiefern ist Club-Governance eigentlich neu? Wenn ja, was genau ist neu gegenüber vergangenen Strukturen und Governance-Formen?
- Welche mittel- bis langfristige Rolle wird die OECD spielen? Entwickelt sie sich zu einer VN-Konkurrentin durch eine massive Ausdehnung ihrer Mitgliedschaft, oder wird sie durch die Verlagerung ihrer Aufgaben in andere Foren marginalisiert?
- Wie kann die Expertise der OECD künftig eingebracht bzw. genutzt werden, insbesondere ihre Fähigkeit zur gegenseitigen *peer review*?
- Wird die Aufwertung der IFIs von Dauer sein? Welche Rolle werden sie künftig im internationalen Institutionengefüge spielen?
- Was sind die Voraussetzungen zur Wiederbelebung der VN als Ort des Austausches über globale Fragen? Wie können sie geschaffen werden?
- Welche Funktion erfüllt der Nord-Süd-Konflikt in den VN? Wie können die Verhandlungen in New York aufgebrochen werden? Wie könnten sich die VN verändern durch eine stärkere Beachtung der „Nicht-Repräsentierten“ – sprich der Südstaaten, die sich nicht mehr durch die G20-Schwellenländer vertreten lassen wollen?
- Wie wirkt sich die scheinbar zunehmende „Grauzonen“-Governance auf die einzelnen internationalen Organisationen aus? Welche Organisationen werden gestärkt, welche geschwächt? Weshalb?
- Nimmt die Club Governance im engeren Sinne zugunsten breiterer Foren ab?

### III. Themenschwerpunkte

Die – wie auch immer gearteten – Machtverschiebungen in den internationalen Beziehungen und die Ausdifferenzierung und Fragmentierung internationaler Foren werfen auch die Frage auf, in welchen Foren und Konstellationen welche Themen künftig schwerpunktmäßig bearbeitet werden – mit welchen Konsequenzen. So wäre denkbar, dass sich die G8 künftig auf die Außen- und Sicherheitspolitik konzentriert, während alle anderen Themenbereiche im Rahmen der G20 behandelt werden. Bei vielen G20-Ländern scheint die Bereitschaft zur Themenausweitung gegenwärtig jedoch gering. Offen ist insbesondere, was aus den G8-Themen Klima und Entwicklung wird. Eine Klimadebatte in der G20 dürfte nicht im Interesse Chinas sein. Die Entwicklungsthematik wird zurzeit von beiden Gremien beansprucht (in der

G20 gepuscht durch Südkorea). Sollte in der G8 das Thema Entwicklung nur noch ohne seine ökonomische Dimension verbleiben, wäre dies negativ zu bewerten. Denn die G8-Aktivitäten würden sich dann auf reine Charity beschränken (die Reichsten des Nordens kümmern sich um die Ärmsten des Südens) und sich weit von globaler Strukturpolitik entfernen.

Die Bearbeitung der Entwicklungsthematik in der G20 führt zwangsläufig dazu, dass die alten Geberländer des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) und die G20-Schwellenländer ihre Instrumente neu ausrichten und ihr Verhältnis neu definieren müssen, da die G20-Schwellenländer zum Teil selbst zwar Geber-, aber zugleich noch Empfängerländer sind. Dadurch kommt es einerseits zu einem In-sich-Geschäft innerhalb der G20. Andererseits konkurrieren die alten und neuen Geber teilweise vor Ort.

Grundsätzlich dürfte die Entwicklungsthematik in der G20 wirtschaftsbezogener diskutiert werden und damit die MDG-Agenda mit ihrer massiven Engführung auf Armutsbekämpfung mit Geldern des Nordens wieder „vom Kopf auf die Füße“ stellen. Diese Engführung hat die Akzeptanz der MDGs in den Entwicklungsländern geschmälert und bspw. die Attraktivität Chinas, das auch ein ökonomisches Angebot hat, gesteigert. Die Entwicklungsdebatte könnte also entweder zur Least-Development-Countries-Frage werden oder sich öffnen zu einer Debatte über Entwicklungsmodelle/nachhaltige Lebensstile etc. – nicht zuletzt abhängig von dem Forum, in dem die Debatte federführend geführt wird. Auch die Aid-Effectiveness-Agenda der OECD spielt hier mit hinein, die an dem Fundamentalfehler leidet, Entwicklungszusammenarbeit „technokratisch“ zu verengen und hierfür eine geradezu „stalinistische“ Matrix erstellen zu wollen.

Es ist davon auszugehen, dass die Themen abhängig von der internationalen Problemwahrnehmung zwischen „mächtigeren“ und „schwächeren“ Institutionen wandern. Für neue Themen entstehen oftmals auch neue Foren – diese können eine Vorreiterrolle bei der Bearbeitung des Themas übernehmen und Testfeld für neue Governance-Formen sein oder auch die Absicht haben, eine Auseinandersetzung mit der Problematik in einem „höherwertigen“ Forum zu verhindern.

### *Kernfragen*

- Haben die Machtverschiebungen in den internationalen Beziehungen Auswirkungen auf die inhaltliche Schwerpunktsetzung? Und zeigen sich dabei Unterschiede zwischen vermeintlich „weichen“ und „harten“ Themen?
- Verändern die neuen Foren die Themensetzung? Nach welchen Kriterien wandern Themen zwischen den Foren und werden dadurch verstärkt oder geschwächt?
- Welche Rolle spielt die Zivilgesellschaft bei der Themensetzung und der „Zuweisung“ zu einzelnen Gremien?
- Welche Wechselwirkung besteht zwischen der Governance-Form und ihrem Inhalt (z.B. ausgeprägte Integration der Zivilgesellschaft im Gesundheitsbereich vs. intergouvernementale Behandlung der Themenfelder Klima oder Finanzen)?

- In welchem Forum wird künftig die entwicklungspolitische Debatte federführend geführt? Mit welchen Konsequenzen für dieses Politikfeld?
- Wie sieht die künftige Themenaufteilung zwischen der G8 und der G20 aus? Was wird aus den G8-Schwerpunkten Entwicklung und Klima?
- Kann die G20 ein gemeinsames Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit unter den neuen und alten Gebern herbeiführen – nach gemeinsamen Kriterien? Kann sie darüber hinaus eine gemeinsame Zielsetzung für die Gelder entwickeln, die innerhalb der G20 bislang noch von den Industrie- an die Schwellenländer fließen?
- Werden die Schwellenländer eigene Themen und Aktivitäten einbringen, zum Beispiel mit Blick auf *food security*?

#### **IV. Motivation**

Ein entscheidender Aspekt bei der Analyse neuer Akteurskonstellationen und neuer Governance-Formen ist die Motivation der Akteure, sich in der einen oder anderen Form auf globaler Ebene mit bestimmten Zielsetzungen zu engagieren. Die Durchsetzung nationaler Interessen dürfte dabei zumeist die treibende Kraft sein. Auch regionale Führungsmächte vertreten in der Regel nicht regionale Interessen – sie nutzen lediglich ihre regionale Machtposition zur Durchsetzung nationaler Interessen auf globaler Ebene. Themen von globaler Bedeutung werden demzufolge stets vor dem Hintergrund nationaler Interessen diskutiert.

Nationale Interessen wiederum sind dabei geprägt vom globalen Kapitalismus, der als weitere Triebkraft identifiziert werden kann. Dies zeigt sich u.a. in der Formierung von BRIC/SAM, in Abkommen wie dem US-amerikanischen African Growth and Opportunity Act (AGOA), den Economic Partnership Agreements (EPAs) der EU sowie auf globaler Ebene in der Welthandelsorganisation (WTO) und der Gegenbewegung der World Social Fora.

Neben der Notwendigkeit zur internationalen Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Problemen bzw. zur Schaffung und Erhaltung globaler öffentlicher Güter, ist ein weiterer wesentlicher treibender Faktor in internationalen Krisen zu sehen, wie nicht zuletzt die Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen, aber auch diejenige der G8 oder der G20 zeigt. Lässt der Krisendruck nach, können die dadurch geschaffenen Institutionen und Prozesse in Schwierigkeiten geraten, sei es hinsichtlich ihrer Legitimation oder hinsichtlich ihrer Fähigkeit, auch ohne Druck Entscheidungen zu generieren und durchzusetzen.

Die Proliferation von Foren könnte eine bewusste Strategie der Herrschenden sein, mittels einer Zersplitterung globaler Politikgestaltung die eigene Machtposition auszubauen, da nur finanzstarke Staaten überhaupt in der Lage sind, die Vielzahl an Foren professionell zu bespielen. Die fortschreitende Fragmentierung globaler Politikgestaltung schließt v.a. kleinere Staaten aus, auch weil sie nur unzureichend durch Netzwerke repräsentiert sind (im Gegensatz zur Zivilgesellschaft). Andererseits integrieren gerade die neuen Foren, insbesondere in den Bereichen Entwicklung und Klima, zum Teil gezielt bislang unterrepräsentierte Ländergruppen.

Angesichts der Proliferation von Foren stellt sich darüber hinaus die Frage, ob eine der treibenden Ursachen auch darin liegen könnte, Handlungswillen und/oder Handlungsmacht vorzutäuschen, de facto aber nur Maskerade oder Symbolpolitik zu betreiben – mit Absicht oder aus Unfähigkeit zu effektivem Handeln. Ein deutliches Indiz für Symbolpolitik könnte die mangelnde Bereitschaft zur angemessenen und gesicherten finanziellen Ausstattung internationaler Foren und Programme sein. Neue Foren können darüber hinaus zum einen zwar als Katalysator für neue Normen dienen, sie könnten aber auch zu dem Zwecke geschaffen werden, übergeordnete Normen durch „höhere“ Institutionen zu verhindern.

Zugleich wird argumentiert, dass neue Gremien gezielt Vertreter der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft integrieren, um für bestimmte Aufgaben neue private Finanzmittel zu akquirieren. Generell könnte die Schaffung neuer Foren dafür instrumentalisiert werden, neue Finanzmittel zu generieren.

Damit verbunden ist oftmals ein hohes bürokratisches Eigeninteresse internationaler Institutionen, die Themen und Foren erfinden, um ihre Daseinsberechtigung zu unterstreichen (ein Beispiel hierfür sind die bei der Weltbank angesiedelten Klimafonds, mit denen sich die Weltbank als Financier von Global Public Goods darstellt).

### *Kernfragen*

- Wie wirkt sich die jeweilige Motivation zu internationaler Zusammenarbeit auf die Art und Weise der Zusammenarbeit, z.B. auf die Wahl, Zusammensetzung und Ausstattung des Forums, aus?
- Ist die Einflussnahme auf Global-Governance-Strukturen vor allem ökonomischen Beweggründen geschuldet (und nicht normativen)?
- Gibt es eine Strategie der Herrschenden, durch die Fragmentierung globaler Politikgestaltung die schwächeren Mitglieder der internationalen Gemeinschaft auszuschließen?
- Oder haben wir es tatsächlich mit einer Verschiebung der normativen Referenzsysteme zu tun, die bislang wenig beachteten Akteuren mehr Einflussnahme ermöglicht?
- Wird Handlungswille/Handlungsmacht in bestimmten Bereichen nur vorgetäuscht, etwa durch die Schaffung neuer Gremien, die letztlich keine echten Resultate erzeugen sollen? Welches sind mögliche Indizien für Symbolpolitik? Werden neue Prozesse möglicherweise nur instrumentalisiert?
- Was bedeutet die Erkenntnis, dass regionale Führungsmächte global letztlich nur ihre nationalen Interessen vertreten, für das Prinzip regionaler Repräsentanz in internationalen Gremien?
- Wie kann die Bereitschaft, finanzielle Mittel für globale öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, verbessert werden? Welche alternativen Steuerungsmechanismen sind vorhanden, wenn staatliche Mechanismen öffentliche Güter nicht bereitstellen?

- Werden gezielt neue Foren geschaffen, um neue Finanzmittel – auch private – zu generieren? Sind private Mittel für globale öffentliche Güter wirklich wünschenswert („Spenden statt Steuern“)?
- Wie kann verhindert werden, dass das bürokratische Eigeninteresse internationaler Institutionen die internationale Agenda prägt?

## V. Meta-Governance

Angesichts der Proliferation von Foren, der Fragmentierung globaler Politikgestaltung und der fortschreitenden Verdichtung von Verregelung kommt der Koordinierung zwischen und innerhalb einzelner Politikfelder eine immer größere Bedeutung zu (Meta-Governance). Geschieht dies nicht in ausreichendem Maße besteht die Gefahr, dass Maßnahmen in einem Politikfeld Fortschritte in anderen Politikfeldern behindern oder gar unmöglich machen. Durch Doppelungen von Strukturen und Programmen werden Ressourcen verschwendet. Zugleich bleiben Chancen ungenutzt, durch Bargaining zwischen oder auch innerhalb von Politikfeldern Zugeständnisse einzelner Akteure zu befördern. Meta-Governance kann somit als höchste Form von Politikgestaltung gesehen werden. Innerstaatlich wird sie bspw. in Deutschland durch die Richtlinienkompetenz der Bundeskanzlerin verkörpert und von großen politischen Debatten begleitet. International fehlt jedoch ein entsprechendes Forum. Die VN, die eigentlich die Plattform zur Diskussion globaler Güter und zur Beschlussfassung darüber sein müssten, sind in ihrer jetzigen Verfasstheit nicht in der Lage, diese Meta-Governance-Funktion wahrzunehmen. Durch die Verlagerung auf verschiedene Foren und dem Fehlen eines zentralen Ortes für die Debatte droht die Vernachlässigung des „großen Ganzen“. Eine strategische Zusammenführung der Schnittthemen der Globalisierung fehlt im Übrigen auch auf nationaler Ebene.

Es gibt derzeit Überlegungen, dass die G20 die Funktion der Meta-Governance übernehmen könnte. In gewissem Umfange tut sie dies bereits, in dem sie Kompetenzzuweisungen vornimmt (wer soll welche Aufgabe übernehmen) und Erwartungen bspw. an die WTO formuliert. Als selbsternanntes, nicht-legitimiertes Gremium ist die Übernahme einer solchen Steuerungsfunktion jedoch höchst problematisch. Eine stärkere Anbindung der G20 an die VN könnte ein Lösungsweg sein, der bislang jedoch nur theoretisch diskutiert wird. In der Praxis werden die VN bei G20-Gipfeln nur punktuell und nachrangig eingebunden.

Neben der Koordinationsleistung auf globaler Ebene könnte eine solche auch auf regionaler Ebene sinnvoll sein. Dabei allein auf regionale Führungsmächte zu setzen, ist jedoch nicht weiterführend, da diese, wie oben erwähnt, nicht regionale Interessen, sondern lediglich ihre nationalen Interessen vertreten. Formen von Regional Governance könnten somit weiterhin ein wichtiger Baustein von Global Governance bleiben. Wie schwierig es ist, sich auf regionaler Ebene zu koordinieren, zeigt das Beispiel der EU, die auf internationaler Ebene gegenwärtig tendenziell verliert, weil ihre großen Mitgliedstaaten nicht bereit sind, sich untereinander zu koordinieren und zu vertreten.

Realistischer als eine Koordinierung verschiedener Politikfelder könnte zunächst eine Koordinierung innerhalb von Politikfeldern sein. Eine solche findet z.T. bereits statt, z.B. durch

Organisationen wie die WTO oder zunehmend auch durch die WHO. Dabei ist zu beachten, dass auch diese Organisationen nicht frei von Eigeninteressen sind.

Als Ergänzung bzw. Korrektur zur Meta-Governance ist auch zu überlegen, ob nicht angesichts der Proliferation und Fragmentierung institutioneller und organisatorischer Entwicklungen auf internationaler Ebene eine Konzentration von Governance-Aktivitäten zwischen wenigen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft erforderlich wird, um eine überprüfbare Zielführung von Governance-Prozessen (Transparenz, regelmäßig offenzulegende Erfolgskontrolle) zu gewährleisten. Idee: Mit gutem Beispiel im begrenzten Umkreis vorangehen.

### *Kernfragen*

- Könnte die G20 dringend erforderliche Koordinierungsleistungen zwischen und innerhalb verschiedener Politikfelder wahrnehmen? Wäre sie dabei erfolgreicher als die VN? Könnte sie etwa die Funktion globaler Gipfeltreffen übernehmen?
- Wie könnte eine stärkere Anbindung der G20 an die VN aussehen?
- Gibt es neben der G20 ein internationales Gremium, das Meta-Governance ausüben könnte?
- Warum bekommen die Vereinten Nationen nicht mehr Kompetenzen und Ressourcen, die notwendige Koordinierungsleistung zwischen und innerhalb von Politikfeldern vorzunehmen?
- Wie könnten auch unterhalb der Ebene von Meta-Governance die Schnittflächen zwischen den informellen Gruppen und Foren und den internationalen Organisationen verbessert werden?
- Wie kann das Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach Vielfalt in der Global-Governance-Architektur und dem Problem der Fragmentierung aufgelöst werden?
- Bei einer sektoralen Betrachtung der Steuerungsmechanismen stellt sich die Frage, wer für welches Problemfeld mit welcher Legitimität zuständig ist, sprich: wer koordiniert was mit welchem Interesse und Ziel? Kann die G20 diese Zuweisung vornehmen?
- Wird die Koordinationsleistung durch einen größeren Teilnehmerkreis erleichtert oder erschwert?
- Welchen Beitrag könnten Fortschritte im Bereich Regional Governance für die Meta-Governance auf globaler Ebene leisten?
- Wie gestaltet sich das Verhältnis von Club Governance und „Grauzonen“-Governance zu Regional Governance?

## VI. Legitimation und Effektivität

Bei alten wie neuen Governance-Formen stellt sich die Frage nach ihrer Legitimität und ihrer Effektivität. Die Frage der Legitimität ist besonders virulent im Bereich der Normsetzung sowie im Bereich der Meta-Governance.

Entscheidend für die Beurteilung der Legitimität und des Legitimationsbedarfs eines Gremiums ist deshalb zunächst sein Tätigkeitsfeld. So könnte Club Governance dann als Baustein von Global Governance akzeptabel sein, wenn sie dazu beiträgt, Themen für multilaterale Foren zu setzen, Kohärenz zu schaffen, Problemlösungen vorzubereiten, Finanzierungen zu mobilisieren. Problematisch wird es jedoch spätestens dann, wenn Entscheidungen vorweggenommen werden. Hier zeigen sich bei der G8 und der G20 große Unterschiede in der Selbsteinschätzung und der Außenwahrnehmung. Nicht nur das Entstehen von Gegenbewegungen zur G20 – wie die Global Redesign Initiative oder die Global Governance Group (3G) –, die die Legitimität der G20 anzweifeln, lässt darauf schließen, dass die Aktivitäten von G8 und G20 über „Kaminzimmergespräche“ hinausgehen. Sollte die G20 künftig tatsächlich Meta-Governance-Aufgaben übernehmen, würde sich die Frage nach ihrer Legitimierung noch drängender stellen. Umstritten ist der Vorschlag einer Berichtspflicht der G20 an die VN, z.B. an ihren Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Während die einen argumentieren, dies würde dem Selbstverständnis der G20 als informellem Forum widersprechen und zudem einen Auftrag der VN voraussetzen, sehen andere hierin einen plausiblen Ansatz, um Transparenz zu schaffen.

Für den Bereich der Normsetzung zeigt sich zudem zunehmend, dass eine klare Trennung zwischen Normsetzung und Normimplementation nicht (mehr) möglich ist. Die oft sehr allgemein gehaltenen Normen erhalten im Prozess der Umsetzung eine Konkretisierung (Implementationsnormen), die den Normsetzungsprozess fortsetzt. Insofern können auch die neuen „Grauzonen“-Foren nicht lediglich als Agendasetting- und/oder Implementationsforen deklariert werden, die sich allein durch die erfolgreiche Umsetzung dieser Aufgaben, also durch Output-Legitimation, rechtfertigen lassen. Zugleich geschieht Normsetzung nicht rein (zwischen-)staatlich sondern im Dreieck Politik-Wirtschaft-Zivilgesellschaft. Welche Rolle dabei den einzelnen Akteuren zukommen soll, ist gegenwärtig unklar.

Das Verhältnis zwischen Legitimität und Effektivität ist umstritten. Während die einen bei hoher Legitimität zumeist eine große Schwerfälligkeit ausmachen (siehe die VN), vertreten andere die Position, dass es ohne Legitimität keine Effektivität geben kann. Nur legitime politische Institutionen könnten effizient sein. Wieder andere vertreten den Standpunkt, dass Netzwerk-Diplomatie (z.B. zur Mobilisierung von Blockadepotenzial) in der Realität wichtiger ist für die Durchsetzung von Interessen als Legitimität. Diese scheinbaren Widersprüche lösen sich teilweise auf, wenn unterschiedliche Quellen von Legitimation Berücksichtigung finden. Dabei ist nicht nur zu unterscheiden zwischen Input- und Output-Legitimation. Auch Faktoren wie Rechtsstaatlichkeit und Rechenschaftspflicht oder Kompetenz sind zu berücksichtigen. Für bestimmte Legitimationsfaktoren wie breite Willensbildung, Transparenz oder öffentliche Kontrolle ist eine direkte Verbindung über die Zivilgesellschaft erforderlich. Eine Legitimierung globaler Politikgestaltung nur über gewählte (Regierungs-)vertreter, die oftmals durch exekutive Funktionsebenen vertreten werden, reicht nicht aus, da diese zu weit von der

Bevölkerung entfernt sind. So mag eine Erweiterung der G8 auf die G20 möglicherweise eine verbesserte Legitimationsbasis bieten; eine stärkere Partizipation der Bevölkerung bedeutet sie jedoch nicht.

Auch das Prinzip der VN-Generalversammlung (ein Staat – eine Stimme) erscheint angesichts der Größenunterschiede der Staaten und ihrer Bevölkerungen weder attraktiv noch gerecht. Da es keine Staatengleichheit gibt, wird eine starke internationale Institution nach Aufgaben und Einflussmöglichkeiten differenzieren müssen („wer institutionalisiert, der differenziert“). Dabei könnten Koordinierungsleistungen und Entscheidungsfindungsprozesse bei mangelnder Input-Legitimation auch dann als legitim betrachtet werden, wenn die Interessen aller Betroffenen berücksichtigt werden. Problematisch ist allerdings, wenn exklusive Foren vorgeben, im Wohle aller zu handeln. Insofern haftet dem Club-Modell, das nach dem Prinzip der Selbstintronisierung funktioniert, grundsätzlich ein Legitimationsdefizit an.

Die Effektivität internationalen Handelns hängt zudem entscheidend vom Willen der relevanten Akteure ab. Ökonomische Macht bedeutet deshalb noch lange nicht Lösungskompetenz; entscheidend ist der Lösungswille unter Berücksichtigung derjenigen, die nicht am Tisch sitzen.

Gerade im Bereich der „Grauzonen“-Governance, aber etwa auch bei der G20 stellt sich die Frage nach der Scheinrepräsentativität der dort versammelten Akteure. Zu hinterfragen ist sowohl, ob sie ihre jeweilige „constituency“ angemessen vertreten, als auch, inwieweit die internen Machtstrukturen eine gleichberechtigte Repräsentanz zulassen.

### *Kernfragen*

- Wie könnte eine Steuerungsfunktion im Sinne von Meta-Governance durch die G20 legitimiert werden? Welche Rolle spielt dabei das Verhältnis zu den VN?
- Inwieweit steigt die Legitimität tatsächlich durch einen größeren Teilnehmerkreis? Welchen Legitimitätsmehrwert haben etwa die VN?
- Ist es effizienter, in kleinen Clubs Entscheidungen zu treffen? Und welche Auswirkung hat dann eine Vielzahl von kleineren Clubs? Anders gefragt: Hat Club-Governance grundsätzlich einen Mehrwert oder trägt sie eher zu einer stärkeren internationalen „Anarchie“ bei?
- Wenn die G-Clubs in ihrem Selbstverständnis vorgeben, nicht „regieren“ zu wollen, aber gleichzeitig entscheidende Impulse und inhaltliche Positionen zwischen den beteiligten Staaten vorbereiten, wo genau liegt dann die Grenze zum „tatsächlichen Regieren“?
- Wie kann man dem Spannungsverhältnis begegnen, dass ein Implementierungsprozess in den meisten Fällen auch mit einem Normsetzungsprozess einhergeht? Was bedeutet dies für die Legitimität von Club-Governance?
- Inwieweit finden in Foren mit begrenzter Mitgliedschaft auch Normsetzungsprozesse statt? Unter Beteiligung welcher Akteure (Zivilgesellschaft/Wirtschaft) und mit wel-

cher Berechtigung? Wo werden künftig die Grenzen für privates Engagement gesetzt?

- Verändert „Grauzonen“-Governance die Normbildungsprozesse?
- Wie könnte gewährleistet werden, dass diejenigen, die am meisten betroffen sind, besonderes Gehör bei der Entscheidungsfindung bekommen?
- Wie kann dem Problem der Scheinrepräsentativität begegnet werden, sowohl hinsichtlich der Frage, wie repräsentativ der Repräsentant für seine constituency ist als auch hinsichtlich der internen Machtstruktur?
- Inwieweit hat die globale Weltordnung in den einzelnen Ländern Bestand? Welche Faktoren spielen hierbei eine Rolle?