

## Ergebnisbericht

zum Expertenworkshop der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) am  
23./24. September 2011 in Berlin



### „Institutionelle Grauzonen“ der Weltpolitik Langfristige Trends - aktuelle Handlungsoptionen

Verfasserin: Dr. Michèle Roth

#### I. Hintergrund

Im September 2011 fanden sich im Rahmen eines von der SEF organisierten Expertenworkshops rund 25 Fachleute aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik zusammen, um gemeinsam die Bedeutung „institutioneller Grauzonen“ in der Weltpolitik zu ergründen. Die Veranstalter definierten „institutionelle Grauzonen“ als gekennzeichnet durch einen begrenzten, selbst- bzw. aus sich selbst heraus ernannten Kreis an Mitwirkenden, zumeist gepaart mit Informalität, geringer Transparenz und einer engen thematischen Fokussierung. Für die globale Politikgestaltung relevant werden diese „Grauzonen“ dann, wenn die dort vorbereiteten oder getroffenen Vereinbarungen eine Wirkung über den Kreis der direkt Beteiligten hinaus entfalten – gewollt oder ungewollt, insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

Die institutionellen Ausprägungen der „Grauzonen“ sind dabei ebenso vielfältig wie ihre Ziele und ihr Einfluss. Im Rahmen des Fachworkshops sollte der Versuch unternommen werden, anhand von vier „Idealtypen“ die politische Bedeutung dieser Foren von der Normvorbereitung und -setzung bis zu ihrer Durchsetzung zu erfassen, um daraus Schlüsse für staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie etablierte zwischenstaatliche Institutionen und formalisierte Politikprozesse zu ziehen.

Als Idealtypen waren vorgeschlagen:

I. *Zwischenstaatliche „institutionelle Grauzonen“* in der Form mehr oder weniger exklusiver zwischenstaatlicher „Club“-Formationen, deren bekannteste die G8 und G20 sind. Daneben existieren losere „Clubs“ wie die Schwellenländer-Formation BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) oder der „Südländer“-Zusammenschluss IBSA (Indien, Brasilien, Südafrika) sowie weitere, thematisch meist begrenzte clubähnliche Foren, die weniger im Fokus der Weltöffentlichkeit stehen.

II. Unter *hybriden „institutionellen Grauzonen“* können Initiativen zur Bewältigung transnationaler Herausforderungen zusammengefasst werden, an denen in den unterschiedlichsten Konstellationen und mit variierenden Beiträgen neben staatlichen oder zwischenstaatlichen auch wirtschaftliche und/oder zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt sind.

III. In *Experten dominierten „institutionellen Grauzonen“* übernehmen Fachleute über ihre beratende Rolle hinaus zunehmend Verantwortung für die Entwicklung und Setzung von Regeln und gelegentlich auch für ihre Durchsetzung, sei es in eigenen Gremien oder innerhalb von internationalen Sekretariaten. Staatliche und zwischenstaatliche Akteure treten dabei in nicht unbeachtlichem Ausmaß die Definitionshoheit über bestimmte Problemfelder sowie über deren notwendige Regulierung an

zumeist technokratische Experten aus der Wissenschaft, der Gesellschaft oder der Wirtschaft ab oder kooptieren Regelungen, die auf private Initiative hin von Experten erarbeitet worden sind.

IV. „*Institutionelle Grauzonen*“ *privater Akteure* beschreiben Foren, die aus der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft heraus entstanden sind und auch gemeinsame Aktivitäten umfassen; sie haben jedoch i.d.R. keine formale Anbindung an staatliche oder zwischenstaatliche Institutionen. Das Spektrum privater transnationaler Foren zur Bearbeitung globaler Herausforderungen ist breit. Es reicht von Gremien, die in privater Selbstregulierung Produktstandards definieren oder Regeln zur grenzüberschreitenden Nutzung von Technologien erarbeiten, über private Schiedsgerichte im Handels- oder Sportbereich bis hin zu einer Vielzahl von freiwilligen Verhaltenskodizes und Zertifizierungssystemen.

## II. Kernfragen und Begrifflichkeiten

Zu Beginn des Workshops wurde ein Set von Kernfragen identifiziert, das den Rahmen für die folgenden Diskussionsrunden bot:

1. Welche Trends zeigen sich im Bereich „institutioneller Grauzonen“? Haben solche Foren im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte zahlenmäßig und politisch an Bedeutung gewonnen? Kristallisieren sich bestimmte „Erfolgstypen“ heraus?
2. Was sind die Ursachen bzw. die treibenden Kräfte für diese Entwicklung?
3. Welche Funktionen haben diese „institutionellen Grauzonen“ im Gesamtgebilde von Global Governance? Füllen sie Leer- und Schwachstellen des globalen Regierens erfolgreich aus?
4. Welche distributiven Effekte haben diese neuen Governance-Formen? Wer profitiert? Ergeben sich daraus neue Konfliktpotenziale?
5. Inwieweit sind diese „institutionellen Grauzonen“ Ausdruck von Machtverschiebungen im internationalen Gefüge?
6. Welche Legitimität können diese Foren für sich beanspruchen? Gibt es Raum für politischen Widerstand?
7. Welche Perspektiven zeichnen sich ab?

Auf grundsätzliche Kritik stießen sowohl der „Grauzonen“-Begriff als auch die Einteilung in vier Idealtypen. Die sogenannten „Grauzonen“ seien alles andere als „grau“, sondern vielfach bunt und schillernd. Wo genau der „Graubereich“ liege, sei unklar. Zudem impliziere der Begriff, dass es einen legitimeren „weißen“ Bereich gebe. Es gehe darum, einen klaren Begriff zu finden, der das Phänomen vielfältiger neuer Formen globalen Regierens jenseits der etablierten Strukturen klassischer internationaler Gremien kennzeichnet. Wie ein solcher Begriff lauten könnte, darüber konnte allerdings kein Konsens erzielt werden.

Hinsichtlich der Einteilung in vier Idealtypen zeigten die Analysen des Workshops, dass es zwischen den Typen II bis IV in der Praxis starke Überschneidungen gibt, die eine klare Trennung unmöglich machen. Im Folgenden wird deshalb lediglich nach rein zwischenstaatlichen sowie nach transnationalen Foren mit gemischter Akteursstruktur unterschieden; für eine weitergehende Unterscheidung müsste über andere Kategorien (z.B. funktionale, etwa Regelsetzung vs. Implementierung) nachgedacht werden.

### III. Ergebnisse des Workshops

#### III.1 Trends

Bei aller Schwierigkeit, belastbare „Trends“ zu beschreiben, die weder kurzfristige Modeerscheinungen darstellen noch Althergebrachtes als „neu“ deklarieren, wurden im Laufe des Workshops längerfristige Entwicklungen beschrieben, die für das heutige und künftige globale Regieren prägend sein dürften. Dabei verlaufen diese Entwicklungen überwiegend parallel und interagierend:

1. So haben ergänzend - und nicht zwangsläufig konträr - zum klassischen institutionalisierten und formalisierten Multilateralismus alternative oder „neuere“ Formen globalen Regierens seit Beginn der 1990er Jahre zahlenmäßig stark zugenommen. Dabei kann unterschieden werden zwischen einer Zunahme an informellen Foren auf zwischenstaatlicher Ebene und einer wachsenden und inzwischen unüberschaubar gewordenen Vielfalt an unterschiedlichsten Multi-Stakeholder-Foren auf transnationaler Ebene.
2. Eine Ausdehnung des informellen Regierens auf zwischenstaatlicher Ebene im Sinne einer Zunahme schwach institutionalisierter Foren lässt sich seit der Jahrtausendwende beobachten; vorangegangen war ein beispielloser Institutionalisierungsschub seit den 1970er Jahren. Dabei können drei Typen zwischenstaatlicher Informalisierung unterschieden werden:
  - a) *Allianzen/Lobbygruppen im Rahmen von internationalen Organisationen*. Sie sind ein funktionaler Aspekt des institutionellen Multilateralismus und können zu dessen Arbeitsfähigkeit beitragen.
  - b) *Clubs der Willigen*. In ihnen finden sich Gleichgesinnte mit einer beschränkten Agenda zusammen (doppelt selektiv). Ihre Institutionalisierung wird bewusst niedrig gehalten zugunsten von Informalität und Flexibilität. Sie variieren von ad hoc-Koalitionen bis zu dauerhaften Zusammenschlüssen wie bspw. die OPEC. Die Clubs der Willigen haben den Anspruch, für sich bzw. im eigenen Interessen eine Governance-Leistung zu erbringen, ggf. auch als „Beutegemeinschaft“.
  - c) *Clubs der Relevanten/Club Governance*. In den Clubs der Relevanten finden sich diejenigen Staaten zusammen, von denen ein wichtiger Beitrag zur Problemlösung erhofft wird. Sie treffen sich regelmäßig zu einem oder mehreren Themenfeldern mit dem Anspruch, über die Vertretung eng gefasster (Eigen-)Interessen hinaus eine Governance-Leistung für große Teile der Welt zu erbringen. Ihre Governance-Leistung erstreckt sich von der Normsetzung bis zur Durchführung, einschließlich der Mobilisierung von Mitteln. Unterschieden werden kann nach themenübergreifenden Clubs (mit Anbindung an die Regierungschefs) und themenspezifischen Clubs (Fachministerebene).
3. Auch auf der transnationalen Ebene lässt sich seit den 1990er Jahren ein starkes Wachstum an Foren und Initiativen zur Bearbeitung begrenzter transnationaler/globaler Problemstellungen feststellen; ein Wachstum, das sich in den letzten Jahren etwas abgeschwächt hat, sich aber grundsätzlich fortsetzt, u.a. absehbar auch im Umfeld von Rio+20. Diese Formen globalen Regierens reichen von Multi-Stakeholder-Initiativen über transnationale Entwicklungspartnerschaften bzw. öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) bis hin zu privaten Standardsetzern. Sie alle sind gekennzeichnet durch die Mitwirkung privater (zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher) Akteure mit unterschiedlich stark ausgeprägter Beteiligung durch staatliche bzw. zwischenstaatliche Akteure. Davon abgesehen zeichnen sich diese transnationalen Foren durch eine

große Vielfalt u.a. hinsichtlich ihrer Größe, ihrer geographischen Reichweite, ihrer Strategie, ihrer Governance-Leistungen oder den dahinter stehenden treibenden Kräften aus. Das Ergebnis ist ein wachsender transnationaler Pluralismus.

4. Politisch interessant werden diese Foren vor allem dann, wenn sie entweder im Bereich der Norm- und Standardsetzung aktiv sind oder als wesentlicher Akteur im Umsetzungsbereich auftreten – mit Rückwirkung auf die Politik und mit spürbarer distributiver Wirkung (ggf. auch durch nicht-intendierte Effekte). Im direkten Erbringen von Governance-Leistungen, teils unter Umgehung des Staates, wird auch das qualitativ Neue an diesen Foren ausgemacht.
5. Wirklich „privat“ sind jedoch die wenigsten Initiativen im transnationalen Raum, zumindest nicht auf Dauer und nicht erfolgreich. Die Beteiligung staatlicher oder zwischenstaatlicher Akteure ist vielfältig; sie reicht von der Initialisierung transnationaler Foren über deren Finanzierung, die direkte Beteiligung als Stakeholder bis hin zur indirekten Anerkennung privater Regeln oder gar zur formalen Übernahme privater Standards in die nationale Gesetzgebung. Eine klare Trennung zwischen Staat und privat ist deshalb kaum noch möglich, auch aufgrund der Komplexität der Regelungszusammenhänge, die oftmals ein Zusammenspiel über mehrere Ebenen hinweg erforderlich machen.
6. Während sich auf internationaler Ebene ein Trend zur Informalisierung zeigt (parallel zum sich weiterhin fortentwickelnden institutionalisierten Multilateralismus), lässt sich auf transnationaler Ebene ein Trend zur stärkeren Institutionalisierung und Formalisierung beobachten. So hat sich für Multi-Stakeholder-Initiativen eine „Musterstruktur“ herausgebildet: eine schlanke Entscheidungsstruktur (Board) wird ergänzt durch eine breite Stakeholder-Beteiligung (mit eingeschränkten Beteiligungsrechten). Ein Mindestmaß an Institutionalisierung sowie ein robustes Regelwerk haben sich als wesentliche Erfolgskriterien für diese Initiativen erwiesen. Im Standardsetzungsbereich existiert seit 2002 eine Art Dachverband, getragen von führenden Standardsetzungs-Initiativen, der Standards für derartige Initiativen im Sozial- und Umweltbereich erarbeitet (ISEAL Alliance).
7. Mit Blick auf die Rechtsetzung lässt sich allerdings der Antagonismus zwischen Informalisierung und Institutionalisierung nicht aufrecht erhalten; hier stellt sich vielmehr die Frage, ob sich eine dauerhafte Verlagerung weg von rechtlich verbindlichen internationalen Regeln hin zu *soft law* abzeichnet. Darüber hinaus zeigt sich ein Trend, private Akteure verstärkt zu Rechtssubjekten zu machen.
8. Insbesondere auf dem Gebiet der globalen Umweltprobleme (und möglicherweise auch in anderen Bereichen, die im Workshop weniger im Fokus standen) zeigt sich eine „Verwissenschaftlichung“ von Politik sowie ein Trend zur *evidence-based policy*. Insbesondere die technokratische Expertise und das Denken in Szenarien und Modellen hat enorm an Gewicht gewonnen; im Gegensatz dazu hat die sozialwissenschaftliche Expertise den Anschluss verpasst, weil sie rückwärtsgerichtet und nicht in der Lage ist, Zukunftsszenarien zu entwerfen. Der politische Einfluss der Wissenschaft steigt, die Entscheidungsmacht verbleibt allerdings bei der Politik. Die Politisierung der Wissenschaft macht diese angreifbarer. Dies gilt auch für den Weltklimarat (IPCC), der insofern einzigartig ist, als dass er eine autoritative Definitionsmacht besitzt, die die Pluralität der Wissenschaft aushebelt.

### III.2 Ursachen/Treibende Kräfte

Als wesentliche Ursache für die oben geschilderten Trends wurde ein „permanenter Überdruck“ im System der internationalen Beziehungen diagnostiziert. Ob dafür tatsächlich die oft beschriebene Krise des institutionellen Multilateralismus verantwortlich ist, blieb jedoch umstritten. Denn die Zunahme der internationalen Verrechtlichung und Verregelung bleibt beachtlich; trotzdem weist das System angesichts schnell wachsender Problemlagen erhebliche Defizite auf. Daraus ergeben sich verschiedene Konsequenzen:

1. Angesichts des enorm hohen Regelungsbedarfs in einer globalisierten Welt delegieren die Staaten in einer Art „Notwehr“-Reaktion zum einen formell oder informell Governance-Aufgaben an andere Akteure oder teilen sich diese zumindest mit ihnen. Dieser „Überdruck“ im System kann eine hohe Kreativität zur Verbesserung seiner Leistungsfähigkeit hervorbringen. So kann die starke Zunahme an Multi-Stakeholder-Initiativen auch als Suchmechanismus (*trial and error*) für die optimale Konstellation der Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Akteure gesehen werden (z.B. in der Form, dass Staaten den Rahmen vorgeben und die Umsetzung durch private Akteure erfolgt).
2. Zum anderen verstärkt der „Überdruck“ im System den Trend zur exklusiven Club-Bildung, in der Hoffnung, mit einer kleinen Gruppe relevanter Akteure Probleme effizienter (oder überhaupt) lösen zu können. Entsprechend steht hinter der Club-Bildung oft kein durchdachtes langfristiges Konzept; vielmehr sind sie eine schnelle Reaktion auf eine akute Krise.
3. Verstärkt wird diese Entwicklung durch eine Aufwertung der nationalen Souveränität, die vor allem für viele Schwellen- und Entwicklungsländer zu einer Schlüsselfrage geworden ist, auch aufgrund ihrer Erfahrung, mehr Objekt als Subjekt zu sein. Damit stellt sich einerseits die Frage, ob die *emerging powers* eine Ursache für die nicht mehr ausreichende Leistungsfähigkeit des institutionalisierten Multilateralismus geworden sind, zumindest in bestimmten Sektoren. Andererseits könnte gerade die Club-Bildung auch dazu dienen, Machtverschiebungen einzuhegen. Die Proliferation an Foren und das Foren-Hopping führen dazu, dass nur wenige Staaten überhaupt noch die Kapazitäten haben, diese Klaviatur zu bespielen.
4. Neben der Masse an zu regelnden Problemen führt auch ihre Komplexität zu Veränderungen in den Bearbeitungsstrukturen: National erfolgt eine Verlagerung ins Kanzleramt, international in die Clubs der Regierungschefs.
5. Zugleich wirkt die Heterogenität nationaler Interessen als Treiber für die Proliferation inter- und transnationaler Foren. Im Extremfall schafft sich jedes relevante Ministerium seine Foren auf internationaler Ebene (Bsp. Steuern: Auf ein schwaches UN-Forum und ein einseitiges OECD-Forum der Finanzminister folgten als Reaktion viele kleine Foren der Entwicklungsminister und dann wiederum das *informal tax forum* bei der OECD der Finanz- und Entwicklungsminister). Unterschiedliche Interessen auf nationalstaatlicher Ebene führen somit zu einer stärkeren Parallelität von Gremien auf globaler Ebene.
6. Zwischen den internationalen Clubs und den transnationalen Initiativen gibt es wiederum eine enge Verbindung. So zeigen Untersuchungen, dass ein hoher Prozentsatz von Multi-Stakeholder-Initiativen durch Clubs initiiert wird. Generell versuchen Staaten, sich mit diesen Initiativen neue

Instrumente und damit neue staatliche Handlungsoptionen zu schaffen. Ihre Steuerung ist jedoch enorm schwierig.

7. Die Initiierung von Multi-Stakeholder-Initiativen durch internationale Clubs zeugt auch von einem hohen Skeptizismus gegenüber dem etablierten Multilateralismus. Aufgaben, die von bestehenden internationalen Organisationen übernommen werden könnten, insbesondere von UN-Organisationen, werden auf Druck relevanter Staaten (insbesondere der USA), aber auch der Medien und einzelner „Prominenter“ anderen Foren übertragen.
8. Andere transnationale Initiativen werden von Nichtregierungsorganisationen, von Stiftungen oder von Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit angestoßen; doch auch diese Initiativen sind häufig auf staatliche Finanzierung angewiesen und damit letztlich abhängig vom oftmals negativ besetzten Staat. Zugleich kann die Vervielfältigung von Partnerschaftsinitiativen zum Teil auch als Modeerscheinung gewertet werden, um staatliche Unterstützung zu bekommen.
9. Ein weiterer treibender Faktor für transnationale Initiativen, insbesondere im Bereich der Zertifizierung und der Verhaltenskodizes, sind die westlichen Konsumenten. Die zugrunde liegende Idee dabei ist, dass westliche Unternehmen aufgrund des Drucks in ihren Heimatmärkten global ihr Verhalten ändern. Dieser Entwicklung könnte eine Einstellungsveränderung auf regionaler/globaler (?) Ebene zugrunde liegen – als historisch langfristiger Prozess –, die ihren Ausdruck im Mainstream des öko-sozialen Diskurses findet und die einen Orientierungskatalog für angemessenes Handeln, für „gutes“ Leben hervorbringt (Markt vs. Moral).
10. Die Mitwirkung von Unternehmen an transnationalen Initiativen, insbesondere in Entwicklungspartnerschaften, könnte jedoch auch hauptsächlich von deren Interessen an der Erschließung neuer Märkte angetrieben werden.

### *III.3 Funktionen*

Die funktionale Betrachtungsweise mit Blick auf den Governance-Bedarf wurde im Workshop überwiegend als lehr- und hilfreich empfunden, weil sie weder parallele Entwicklungen noch Gegentrends zeigt, sondern ein hochgradig emergentes Zusammenspiel der unterschiedlichen Foren. Zugleich wurde deutlich, dass der funktionale Anspruch und die tatsächliche Erfüllung einer Funktion in der Realität teils massiv divergieren. Auch werden an einzelne Foren von Beobachtern und Beteiligten unterschiedliche Funktionsansprüche gelegt, was sich in der Bewertung ihrer Effektivität und ihrer Legitimitätsanforderungen widerspiegelt (vgl. auch III.6):

1. Die Funktionen oder konkreter die Governance-Leistungen, die (auch) durch die neuen Formen globalen Regierens erbracht werden sollen, reichen von der Setzung von Regeln und Standards über die Ressourcenmobilisierung bis hin zu Serviceleistungen bei der Umsetzung (u.a. durch Capacity-building) und der Deutung, Koordinierung und Aufbereitung von Wissen.
2. Die transnationalen Initiativen sollen komplementäre Funktionen übernehmen, die der Staat alleine nicht leisten kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn die „Problemverursacher“ nicht staatliche, sondern private Akteure sind. Die entsprechenden Normen müssen aber auf die rele-

vanten Akteure durchschlagen, etwa durch das zivilgesellschaftliche Monitoring von Unternehmen.

3. Freiwillige Regeln auf transnationaler Ebene treten anstelle verbindlicher staatlicher oder zwischenstaatlicher Regeln, für die kein Konsens gefunden wird oder die bislang noch gar nicht zur Diskussion kommen. Sie bilden möglicherweise ein Durchgangsstadium zum verbindlichen Recht, wobei sie insbesondere im Unternehmensbereich auf absehbare Zeit notwendig bleiben werden, auch weil die Rechtssetzung und -durchsetzung in vielen Entwicklungsländern schwach ist. Allerdings bedarf es auch zur Durchsetzung privater Regeln eines Minimums an staatlichen Strukturen.
4. Als eher mittelbare Funktion haben die neuen Formen globalen Regierens eine große Dynamik im institutionellen Lernen in einem aufgrund der Globalisierung „erstarrten“ Umfeld ausgelöst.
5. Grundsätzlich wird von den neuen Foren eine höhere Effektivität erhofft als von den etablierten multilateralen Institutionen. Inwieweit sie dieser Erwartung gerecht werden können, ist höchst fraglich. So werden den Clubs der Willigen und Relevanten tendenziell leichte Pluspunkte bei der Kohärenz und der Mobilisierung von Ressourcen sowie bei der Erreichung der selbstgesteckten Ziel (nicht der Problemlösung) zugestanden, wobei dies v.a. für die Clubs der Willigen gilt. Ganz überwiegend schaffen es auch die Clubs der Relevanten nicht, Lösungen für die drängendsten globalen Probleme zu vereinbaren. Am effektivsten war die Problemlösung in der Vergangenheit, wenn „ein Großer“ benevolent Aufgaben übernommen hat, etwa die USA für die Welt oder Deutschland für Europa. Beide Staaten sind dazu heute nicht mehr stark genug, stattdessen macht nach der „Methode Chaos“ jeder, was er will.
6. Von den Multi-Stakeholder-Initiativen gelten lediglich 30% als erfolgreich; inwieweit sie effektive Governance-Leistungen für *global public goods* erbringen, lässt sich bislang nur für ausgewählte Beispiele beantworten. Bei der Regelsetzung und -umsetzung stellt sich erstens die Frage nach der *compliance*, zweitens nach den kognitiven, diskursiven und strukturellen Effekten (Bsp. Lerneffekte/Marktveränderungen) und drittens nach der Reichweite. So zertifiziert der FSC bspw. lediglich 5% der globalen Waldfläche und ist damit kein echter Ersatz für ein globales Waldregime; er hat aber entscheidenden Einfluss auf den globalen Diskurs und auf nationale Gesetzgebungen.
7. Im Hinblick auf die Erbringung von Serviceleistungen durchlaufen Multi-Stakeholder-Initiativen mühsame Lernprozesse und eine intensive Governance-Schulung. Positiv können die dabei erzielten Lerneffekte zwischen den unterschiedlichen Akteursgruppen sein, die sich u.a. in einem Übergang vom *bargaining* zum *arguing* zeigen. Die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen fällt gering aus, da der weitaus größte Teil der Mittel aus staatlichen bzw. zwischenstaatlichen Quellen stammt und es sich dabei lediglich um eine Umverteilung, nicht aber um neue Mittel handelt.
8. Eine Sonderrolle unter den neueren Foren kommt der G20 zu. Sie könnte Ausdruck des Fehlens eines zentralen Ortes in der fragmentierten Global Governance sein, der die Aufgabe der Gesamtkoordination übernimmt. Dafür gibt es international bislang keinen Platz, und auch die G20 schreibt sich diese Funktion (noch) nicht auf ihre Fahne. Im Gegenteil: Mit nachlassendem Druck der Weltfinanzkrise scheint die Mitwirkungs- und Kooperationsbereitschaft in diesem Gremium zu schwinden; eine Ausweitung des Themenspektrums über die Regulierung der Finanzmärkte hinaus ist bislang nur sehr eingeschränkt erfolgt. Den G8-Staaten gilt die G20 bereits als zu hetero-

gen, weshalb deren Interessen an einer Fortexistenz der G8 mit Blick auf die Außen- und Wirtschaftspolitik weiterhin groß ist.

9. In ihrem Selbstverständnis präsentiert sich die G20 als intergouvernementaler Gipfel, der Prozesse anstoßen will, die in etablierten Organisationen umgesetzt werden sollen. Sie nimmt mithin für sich eine reine Katalysatorfunktion in Anspruch; es finde in der G20 keine Beschlussfassung statt. Inwieweit diese Interpretation jedoch den Fakten standhält und inwieweit die formalen Entscheidungsgremien der „betroffenen“ internationalen Organisationen noch frei beschließen können, ist zumindest umstritten.
10. Generell führen die neuen Formen globalen Regierens zu einer weiteren Fragmentierung globaler Problemlösung und zu einer verstärkten „Projektitis“.

#### *III.4 Distributive Effekte*

Alle neuartigen Foren – und nicht etwa nur die „Beute-Clubs“ – haben intendierte und/oder nicht-intendierte Verteilungseffekte, die beide gleichermaßen von Bedeutung sind. Insofern könnte die Proliferation dieser Foren auch als Ausdruck von Verteilungskonflikten gedeutet werden. Es zeigt sich bislang jedoch keine eindeutige Richtung für eine möglicherweise sich verändernde Verteilungswirkung. Allerdings deuten verschiedene Beobachtungen darauf hin, dass die schwächsten Akteure im System nur in Ausnahmefällen in der Lage sind, aktiv und gleichberechtigt an den neueren Entwicklungen zu partizipieren. Sie laufen damit auch Gefahr, bei der Verteilung übergangen zu werden:

1. Insbesondere von den Club-Formaten sowie insgesamt von der Proliferation an Foren profitieren tendenziell die Großen und Mächtigen, die die Kapazitäten haben, die verschiedenen Formate zu ihrem Nutzen einzusetzen.
2. Eine deutliche Umverteilung von Mitteln erfolgt durch die wachsende Zahl an Multi-Stakeholder-Initiativen. Wie oben geschildert, generieren sie insgesamt nur in geringem Umfang neue private Mittel. Im Wesentlichen schöpfen sie staatliche Mittel ab und dies in substanziellen Größenordnungen. So verfügt der Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria über ein doppelt so hohes Budget wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO); nur rund 0,5% der Mittel stammen aus nichtstaatlichen Quellen. Problematisch ist u.a., dass diese Initiativen i.d.R. Themen in den Vordergrund rücken, die kurzfristig Erfolg versprechen; die Mittel für langfristige strukturelle Veränderungen dürften sich dadurch verringern. Zudem tragen sie zur Bilateralisierung und Informalisierung von Geldströmen bei, da die Staaten auswählen können, über welche Kanäle sie ihre Gelder verteilen.
3. Bei den Multi-Stakeholder-Initiativen und den transnationalen Entwicklungspartnerschaften lässt sich zudem beobachten, dass Initiativen mit starken wirtschaftlichen Partnern vor allem in Schwellenländern aktiv sind, während zivilgesellschaftliche Initiativen eher armutsorientiert arbeiten. Auch hieraus ergeben sich Verteilungseffekte.
4. Inwieweit absichtsgeladene Verteilungseffekte durch Macht- und Einflussgefälle innerhalb von transnationalen Partnerschaften gegeben sind, ist unklar.



5. Eine durchaus signifikante, wenn auch nicht immer intendierte Verteilungswirkung zeigen Zertifizierungen und freiwillige Unternehmensstandards. Durch diese Form der privaten Regulierung werden Premiummärkte geschaffen und bedient, was mit der Verdrängung von Produzenten und Zulieferern bis hin zu ganzen Ländern und Märkten einhergeht (so wird z.B. in Europa heute ganz überwiegend Holz aus Europa gekauft, während das Holz vor wenigen Jahrzehnten mehrheitlich aus Entwicklungsländern stammte; durch die chinesische Nachfrage ist in diesen Ländern ein „zweiter“ Holzmarkt entstanden). Während die Zertifizierung für multinationale Unternehmen eine Investition in ein „Upgrading“ darstellt, ist sie für lokale Erzeuger oft nicht finanzierbar (hier müssten öffentliche Akteure korrigierend ins Spiel kommen). Die Folgen für die „Ausgegrenzten“ werden von den Standardsetzern i.d.R. nicht mitbedacht.
6. Eine positive Entwicklung könnte hier die Tendenz sein, dass sich ganze Sektoren zu Standards bekennen und der Wettbewerb erst auf der Grundlage dieser Standards beginnt. Unklar ist jedoch, inwieweit sich künftig auch eigenständige Firmen aus Schwellenländern an diesen Standards orientieren.
7. Welchen Einfluss (potenzielle) Verteilungswirkungen haben können, zeigt auch die Gegenüberstellung von Weltklimarat (IPCC) und Weltagrarrat (IAASTD). Es wurde die Hypothese geäußert, dass der IPCC auch deshalb eine derart starke Stellung erreicht hat, weil von ihm großtechnologische Lösungen erwartet werden, von denen viele mächtige Akteure profitieren können. Dem Weltagrarrat steht hingegen eine mächtige Agrarlobby gegenüber, die bei einer Umsetzung der Vorschläge des Rates möglicherweise mit deutlichen Einbußen zu rechnen hätte.

### III.5 Ausdruck von Machtverschiebungen

Inwieweit die neuen Foren globaler Politikgestaltung auch Machtverschiebungen im internationalen und transnationalen Raum abbilden, gehörte zu den umstrittensten Fragen des Workshops:

1. Die beobachteten Entwicklungen seien zumeist nicht Ausdruck der Machtverschiebung zugunsten der sogenannten „aufsteigenden“ Länder. Ausnahmen bilden allenfalls die G20 sowie die jüngsten IWF-Reformen; dabei wird den *emerging countries* jedoch lediglich ein gestiegenes Blockadepotenzial zugeschrieben, aber kein Gestaltungspotenzial (wobei die Ursache dafür in den Ländern selbst liegt). Generell agieren die aufsteigenden Mächte klassisch-westfälisch; sie pochen auf ihre Souveränität und versuchen, Themen in den UN zu halten, um sie abwehren zu können. Deshalb wollen sie zwar einerseits zur G20 dazugehören, andererseits haben sie Zweifel daran, inwieweit sie in der G20 mitwirken sollen, weil sie dann für die dort beschlossenen Weichenstellungen mit in Haftung genommen werden.
2. Während die einen Workshop-Teilnehmer in den transnationalen Initiativen den Ausdruck einer unumkehrbaren Machtverschiebung zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Unternehmen sahen, negierten andere Teilnehmer eine Machtverschiebung hin zur Zivilgesellschaft. Zwischen der normativen Hoffnung auf ein neues Verhältnis zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft und der Realität würden Welten liegen. Allerdings sei eine Vergesellschaftung von Governance weg von der klassischen international-intransparenten Politik zu beobachten.

3. Die Wissenschaft gewinnt an Definitionsmacht, verfügt jedoch weiterhin nicht über Entscheidungsmacht. Zwar kann gegen die Fakten von anerkannten die Wissenschaft deutenden Gremien (IPCC; Wirtschaftsweise) kaum noch Politik gemacht werden. Dennoch entscheidet die Politik letztlich, welche Maßnahmen und Regeln akzeptabel sind und welche nicht (so werden die Ergebnisse des Weltagrarrats totgeschwiegen, weil sie den Staaten nicht passen; das von Deutschland angeregte Intergovernmental Panel on Systemic Risks wurde verhindert, weil es politisch nicht erwünscht war). Auch das Agenda-setting wird weiterhin nicht von der Wissenschaft dominiert.

### *III.6 Legitimität*

Die Frage nach der Legitimität inter- und transnationaler Foren und Regelwerke ist in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ein Dauerbrenner. Dies ist nicht nur dadurch bedingt, dass Legitimität jenseits des nationalen Rahmens generell schwieriger zu generieren ist, sondern auch in der großen Varianz bei der Definition von Legitimität sowie bei den Legitimitätsanforderungen. So ist der Legitimationsbedarf der G8 oder G20 deutlich geringer, solange in diesem Rahmen nur Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten stattfinden, aber keine über den Kreis der Beteiligten hinaus bindenden Regeln vorgegeben werden. Aber auch dann stellt sich aus funktionaler Perspektive die Frage, ob der Volkssouverän noch darüber steht:

1. Aus dieser Perspektive weisen die Clubs als Form des Regierens durch Regierungen die geringste Legitimität auf, weil die Parlamente von einer Mitwirkung ausgeschlossen sind. Ein gravierender Unterschied im Vergleich zum institutionalisierten Multilateralismus existiert nicht zuletzt bei der Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Beteiligung, die in vielen internationalen Institutionen inzwischen selbst institutionalisiert ist, während die Dialogforen der Clubs eher den Anstrich von Alibiveranstaltung haben.
2. Durch die Konsultationen mit der Business Community und NGOs auf nationaler Ebene versuchen die G20-Länder, ihre Transparenz zu erhöhen. Neben der Alibi-Gefahr stellt sich auch die Frage, ob die Zivilgesellschaft angesichts überlasteter Nichtregierungsorganisationen die Kontrolle, die durch eine erhöhte Transparenz möglich wäre, tatsächlich wahrnehmen kann. Um die Repräsentativität zu erhöhen, sind die Mitglieder der G20 zudem angehalten, ihre Position vorab regional abzustimmen.
3. Das Legitimationsdefizit der G20 wirkt sich auch auf ihre Effektivität aus. Die G20 versucht dem entgegenzuwirken durch Einladung weiterer relevanter Akteure, insbesondere der internationalen Organisationen, die mit am Tisch sitzen und die Ergebnisse mittragen bzw. anschließend implementieren sollen.
4. Die große Vielfalt an transnationalen Initiativen spiegelt sich auch in ihrem Legitimationsbedarf wider. Mit Blick auf den besonders legitimationsbedürftigen Bereich der Regelsetzung gilt sowohl für die transnationalen Initiativen als auch für die zwischenstaatlichen Clubs, dass viele Betroffene weder mittel- noch unmittelbar an der Regelsetzung beteiligt sind. Regeln und Standards werden meist über Output-Legitimität gerechtfertigt; das Vakuum seitens der Input-Legitimität ist dort besonders groß, wo keinerlei staatliche Anbindung gegeben ist.

5. Legitimität gewinnen transnationale Initiativen vor allem durch Transparenz und klare Entscheidungsstrukturen sowie durch die Qualität der Prozesse.
6. Der partizipative Anstrich von Multi-Stakeholder-Initiativen erweckt zwar den Anschein einer breiten Beteiligung, allerdings ist er oft auch Kosmetik. Die Entscheidungen sind i.d.R. geprägt durch die Anforderungen der Geldgeber, selbst wenn diese nicht formal den Entscheidungsgremien angehören (Schattenpräsenz). Zudem sind transnationale Initiativen de facto oft sehr nordlastig; die Repräsentation von Menschen aus Entwicklungsländern und die geographische Reichweite sind damit defizitär. Schließlich entsteht eine kritische Situation, wenn Nichtregierungsorganisationen zugleich als Stakeholder und als Watchdog fungieren sollen.
7. Die Wissenschaft befindet sich prinzipiell in einem freien Wettbewerb und muss sich allenfalls durch eine seriöse Arbeitsweise legitimieren. Wenn allerdings ein Gremium wie der IPCC epistemische Autorität erlangt, die durch die Politik delegiert wird und sich nicht im freien wissenschaftlichen Wettbewerb herausbildet, verändert sich die Situation. Die zentralisierte Deutung von Wissen durch ein Wissenskartell, das abweichende Meinungen nicht berücksichtigt, erzeugt einen Legitimationsbedarf. Dieser bezieht sich vor allem auf die transparente Auswahl der Experten.
8. Darüber hinaus bleibt die von internationalen Foren genutzte wissenschaftliche Expertise trotz ständig steigender Beteiligung stark exklusiv und regional nicht „ausgewogen“; im Kernbereich sind weitgehend transatlantische plus japanische Experten zu finden (diese bildet allerdings die Realität der Forschungsinfrastruktur ab).
9. Generell gilt, dass hinsichtlich der Legitimität die Nordlastigkeit für fast alle Foren als k.o.-Kriterium gelten kann. Eine weitere Verfestigung dieser Nordlastigkeit wäre auch aus diesem Grund negativ zu bewerten.

### III.7 Perspektiven

Wohin führen die bis dahin beschriebenen Entwicklungen? Haben wir es mit einer neuen Unübersichtlichkeit zu tun, mit einem Experimentierfeld, wie einige diagnostizieren? Oder ist Global Governance per se unübersichtlich und ist das Beschriebene eigentlich nur *business as usual*? Abhängig von der Beantwortung dieser Fragen fällt auch der Blick in die Zukunft unterschiedlich aus:

1. Das über Jahrzehnte geschürte Misstrauen gegenüber den UN hat dazu geführt, dass sich das System hin zu etwas Neuem entwickeln müsste. Noch ist aber unklar, ob wir uns an dem Übergang zu einer neuen politischen Ordnung befinden und ob dies dann die Ordnung wäre, die wir brauchen.
2. Möglich wäre, dass wir es mit einer Transformation globaler Ordnungspolitik in Richtung einer institutionellen Multipolarität zu tun haben, durch die der institutionalisierte Multilateralismus immer mehr ausgehöhlt wird (obwohl er weiterhin durchaus genutzt wird). Dies würde eine Problemlösung insgesamt erschweren und die bereits bestehenden Ungleichgewichte noch stärker zuungunsten der Ärmere und Schwächeren verschieben, weil diese nicht in der Lage sind, die Klaviatur der vielfältigen Formate zu bedienen.

3. Daran schließt sich die Frage an, ob die Proliferation von inter- und transnationalen Foren nicht bereits den Kern ihres Untergangs in sich trägt. Könnte der Trend zur verstärkten bilateralen Zusammenarbeit ein Indiz dafür sein?

#### IV. Weiterer Diskussions- und Forschungsbedarf

Im Laufe des Workshops traten immer wieder Fragen auf, deren Beantwortung weiteren Beobachtens und Nachdenkens oder weiterer empirischer Forschung bedarf. Diese offenen Fragen werden hier abschließend zusammengefasst:

1. Handelt es sich bei den diagnostizierten Trends um eine „Brückenstrategie“ im Übergang zu einer neuen internationalen Ordnung oder handelt es sich bereits um das Neue, etwa um Ansätze eines Netzwerk-Regierens (ohne flache Hierarchien)? Befinden wir uns in einem Übergangsstadium oder am Beginn eines permanenten *trial and error*-Prozesses? Ist es möglicherweise ein Merkmal der Zweiten Moderne, dass wir in einer permanenten „Brückensituation“ leben, weil das Tempo der Entwicklungen so schnell ist?
2. Einigkeit herrscht darüber, dass wir es mit einem wachsenden Pluralismus zu tun haben, der auch konkurrierende Regelsätze und Normen hervorbringt. Ist eine Selbstkoordinierung denkbar oder besteht der Bedarf für ein übergeordnetes Koordinationsgremium (das einer entsprechenden Legitimierung bedürfte)?
3. Damit zusammenhängend stellt sich die Frage, ob eine effektive Kombination zwischen etablierten Organisationen und Club-Formaten möglich ist und wenn ja, wie (durch Konsultation, Kooptation...). Davon hängt ab, ob Club-Governance-Formationen glaubhaft und mit einer gewissen Legitimität zu einer Art Globaler Vermittlungsausschuss oder zu einer Vorfeldinstitution zur informellen Festlegung werden könnten, auf deren Konsens- und Kohärenzleistung dann Entscheidungen im institutionellen Rahmen mit rechtlich bindenden Regeln gefällt würden. Einige Teilnehmer äußerten Skepsis, dass Clubs mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten können und / oder wollen, da dies aus beiden Perspektiven keinen Sinn machen würde.
4. Ähnlich zwiespältig erscheint der Vorschlag zur stärkeren „Einbettung“ transnationaler Initiativen in multilaterale Zusammenhänge, in dem etwa Mindestanforderungen als Voraussetzung für staatliche Förderung und Beteiligung festgelegt werden. Wenn diese Initiativen als Ausdruck eines hohen Skeptizismus gegenüber dem etablierten Multilateralismus gesehen werden, ist fraglich, ob eine institutionalisierte Rückkoppelung an dieses System mach- und wünschbar ist.
5. Kritisch hinterfragt wurde, ob wir nicht Opfer einer vorschnellen Benennung von Trends sind. Generell sollte der Fokus verstärkt auf das Ineinandewirken von Trends und der Instrumentennutzung gelegt werden.
6. Das Problem der großen Zahl in den internationalen Beziehungen lässt sich nur durch Repräsentativität und die Beschränkung auf legitimierte Wenige lösen. Dies gilt auch innerhalb der UN. Doch wie kommen wir zu einer legitimen Auswahl? Welches ist das geeignete Modell (die „Relevanten“, die Konstruktiven, ...?). Sowohl formale als auch informelle Mechanismen sollten hierbei in Erwägung gezogen werden.

7. Höchste Priorität wurde der Frage zugemessen, wie Effektivität und Erfolg bzw. Misserfolg der zahllosen Gremien und Initiativen definiert, gemessen und bewertet werden kann. Neue Wirksamkeitskriterien sind notwendig. Erste Ansätze unterscheiden etwa nach *output* (was machen sie?), *outcome* (ändert sich etwas am Verhalten der Akteure?), *impact* (Einfluss auf die Gesamtproblematik?) sowie nicht-intendierten Effekten. Vor allem die letzten beiden sind durch empirische Forschung schwierig zu erfassen. Die Erfassung nicht-intendierter Folgen ist besonders wichtig im Hinblick auf die Legitimität von Initiativen, die sich im Wesentlichen über Output-Legitimität rechtfertigen.
8. Grundsätzlicher stellt sich die Frage, inwieweit Multi-Stakeholder-Initiativen tatsächlich Governance-Leistungen erbringen sollen und können. Ist private Regulierung der Anfang oder das Ende von Regulierung? Die Erfahrung lässt letzteres vermuten, da der Druck auf Staaten für rechtlich bindende Regelungen abnimmt, wenn Dritte sich bestimmter Probleme annehmen (Alibi-Funktion).
9. Völlig offen war auch die Frage, welche Auswirkungen das enorme Wachstum der globalen Mittelschichten in den *emerging powers* auf westlich geprägte Initiativen hat, die einen Wertewandel in der westlichen Zivilgesellschaft hin zum Postmaterialismus widerspiegeln und auf den die westlichen Unternehmen reagieren. Und welche Wirkmacht haben umgekehrt Multi-Stakeholder-Initiativen auf aufsteigende Unternehmen aus Schwellenländern? Was, wenn diese Unternehmen nicht einsteigen? Die Konsummuster wandeln sich durch die Mittelschichten auch in den Schwellenländern, doch folgt darauf auch ein Wandel im Bewusstsein?
10. Generelle Handlungsoptionen für die unterschiedlichen Akteursgruppen zu entwickeln, wurde als schwierig bis unmöglich gesehen. Allerdings sollten übergreifende handlungsleitende Prinzipien definiert werden (z.B. das *common but differentiated*-Prinzip, das Verursacherprinzip, das Solidaritätsprinzip, ...).

Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer des Workshops waren:

Silke Beck, Marianne Beisheim, Helmut Breitmeier, Lothar Brock, Tanja Brühl, Tobias Deibel, Nicole Deitelhoff, Thomas Fues, Colin Gleichmann, Helge Hassold, Michael Hofmann, Franziska Humbert, Cord Jakobeit, Otto Lampe, Andrea Liese, Jens Martens, Ulrich Mückenberger, Philipp Pattberg, Bernhard Rinke, Michèle Roth, Ulrich Schneckener, Cornelia Ulbert, Christian Vosseler, Silke Weinlich, Michael Zürn

Der Dank für das Mitprotokollieren der Veranstaltung gilt Anne Klinnert und Julia Held.