

Jenseits der multilateralen Konferenz-Diplomatie Alternative Governance- Formen zur Lösung globaler Probleme

Michèle Roth

Das Großereignis Rio+20 hat – wie diverse ergebnisarme Weltklimagipfel zuvor – einmal mehr gezeigt, dass das in den 1990er Jahren durchaus erfolgreiche Governance-Modell „Weltkonferenzen“ derzeit offenbar nicht mehr in der Lage ist, wirksame und umfassende Lösungen für drängende Weltprobleme hervorzubringen.

Eine wesentliche Ursache dafür liegt in den sich verschiebenden Kräfteverhältnissen auf der internationalen Bühne und damit in der sich abzeichnenden Herausbildung eines multipolaren Systems, in dem sich die traditionellen Verhaltensmuster der unterschiedlichen Akteure verändern. Diese Entwicklung hat zu einer verbreiteten Blockadehaltung sowohl der „alten Mächte“, die sich mit einem Hegemonieverlust konfrontiert sehen, als auch der aufstrebenden ehemaligen Entwicklungsländer, die noch nach ihrer neuen Rolle suchen, geführt. Eine Überwindung dieser Lähmung globaler Handlungsfähigkeit ist zurzeit nicht absehbar. Dabei stehen Aspekte der Mitbestimmung sowie Verteilungs- und Ressourcenfragen – und somit auch nationale Interessen – im Zentrum des Konflikts.

Angesichts des weiter wachsenden globalen Problemdrucks stellt sich mit einiger Dringlichkeit die Frage nach alternativen Governance-Strategien, die die gegenwärtig wenig kooperativen Verhaltensmuster der zentralen Akteure auf der internationalen Bühne verändern oder umgehen können.

Um Antworten auf diese Frage zu finden, versammelten sich am 21./22. September 2012 auf Einladung der

Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) Fachleute aus Wissenschaft und politischer Praxis in Berlin.

Während am ersten Tag der Schwerpunkt auf den Politikbereichen „Umwelt“ sowie „Wirtschafts- und Finanzsystem“ lag, wurden die Ergebnisse am zweiten Tag unter der Leitfrage „Patchwork-Governance als Überbrückung oder als Zukunftsmodell?“ zusammengeführt.

Wo steht die Welt?

Reale Weltordnungspolitik ist – historisch betrachtet – relativ jung und kaum mehr als 60 Jahre alt. In den letzten zehn Jahren mehren sich nun die Anzeichen für eine fortschreitende Fragmentierung dieser verhältnismäßig jungen globalen Ordnungsstrukturen – so die Diagnose eines Referenten. Sie wird durch mindestens vier Faktoren vorangetrieben. Erstens führt der Aufstieg neuer Mächte zu einer neuen Multipolarität, aber nicht automatisch zu mehr Multilateralismus. Stattdessen lässt sich eher ein Comeback klassischer staatlicher Souveränitätspolitik diagnostizieren. Inwieweit die „neuen Mächte“ auch als Gestaltungsmächte in Erscheinung treten oder globalen Gestaltungswillen vermissen lassen, war unter den Workshop-Teilnehmenden allerdings umstritten. So zeigen sich neue Formen der Süd-Süd-Kooperation, die auch in eine gemeinsame Interessensvertretung münden können. Aktuelle Blockaden in internationalen Verhandlungen sind deshalb nicht nur auf eine Kooperationsverweigerung der aufsteigenden Mächte

zurückzuführen, sondern ebenso auf mangelnde Zugeständnisse der alten Akteure: Deren bisherige exklusive Strukturen funktionieren zwar nicht mehr, aber sie zeigen dennoch wenig Bereitschaft, herkömmliche Positionen und Werte zur Disposition zu stellen. Zweitens befinden sich internationale Organisationen und Regime in einer Binnenkrise, bedingt durch strukturelle Reformblockaden und eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Auch der Lack am Vorbild der Europäischen Union ist angesichts der Euro-Krise ab; die EU ist überwiegend mit sich selbst beschäftigt. Drittens treibt die wachsende Zahl und Bedeutung von „Clubs der Willigen“ und „Clubs der Relevanten“ (insbesondere G8/G20) in den internationalen Beziehungen die Informalisierung der Weltpolitik voran. Schließlich bringt die Zunahme und Transnationalisierung von sozialen Protestbewegungen eine globale „Fundamentalpolitisierung“ hervor.

Die Welt befindet sich damit in der Phase eines dramatischen machtpolitischen und gesellschaftlichen Umbruchs – und zugleich in einer relativen Stagnation im Hinblick auf die Fortentwicklung von Weltordnungspolitik. Internationale Politik ist gegenwärtig geprägt von Versuchen, das Bestehende zu optimieren und mit neuen Governance-Formen zu experimentieren – ohne dass sich neue Erfolgsmodelle abzeichnen. Allerdings hat sich auch bis dato Weltordnungspolitik nicht in einem linearen Prozess herausgebildet; erfolgreiche und weniger erfolgreiche Dekaden wechselten sich in der Vergangenheit bedingt durch äußere Umstände ab.

Unklarer denn je ist zurzeit, wer künftig das internationale Orchester dirigieren wird: Ein neuer Hegemon ist nicht in Sicht, zugleich haben auch die Vereinten Nationen keine Führungsposition inne. Macht und Interessen müssen neu austariert werden; dies führt zu Konflikten und sozialen Kämpfen. Für eine friedliche Bearbeitung dieser Konflikte führt an multilateralen Prozessen kein Weg vorbei, auch wenn flankierend dazu alternative Wege denkbar und notwendig sind, darin waren sich die Teilnehmenden einig. Darüber, wie diese Prozesse künftig wieder erfolgreicher und effektiver gestaltet werden könnten, herrschte jedoch weitgehend Ratlosigkeit.

Die Zukunft internationaler Politik: Patchwork-Governance als einzige realistische Perspektive?

Als mögliche Rahmen für künftige globale Politikgestaltung wurden im Laufe des Workshops im Wesentlichen folgende drei Modelle/Szenarien diskutiert. Erstens könnte sich ein globales „Mächtekoncert“ herausbilden (denkbar sind Varianten von einer G2 bis zu einer G6), das die Welt im Sinne einer friedlichen Koexistenz in Interessenssphären aufteilt

und wenig übergeordnete Governance-Leistungen bietet. Internationale Organisationen wären in diesem Modell nachrangig oder würden instrumentalisiert. Zweitens ist eine Weiterentwicklung des bisherigen Mehrebenen-Systems mit internationalen Organisationen in einer zentralen Rolle möglich. Dies könnte entweder in Form einer strukturierten Global Governance geschehen, in der Staatenclubs als globale Vermittlungsausschüsse agieren und die Um- und Durchsetzung durch internationale Organisationen erfolgt, unterstützt durch einen Ausbau von regionalen Governance-Strukturen. Oder es bildet sich ein bunter flickenhafter Teppich von Governance-Formen heraus, die unkoordiniert nebeneinander bzw. in Konkurrenz zueinander stehen. In dieser Variante der Patchwork-Governance fehlt eine Gesamtkoordination; es besteht die Gefahr einer fortschreitenden Technokratisierung von Problemlösungen, zugleich gibt es viel Raum für Innovationen. Beide Varianten werden begleitet von einer global organisierten Zivilgesellschaft und transnationalen Politikformaten. Schließlich könnte es, drittens, zu einer Konstitutionalisierung globaler Ordnung kommen, in der dem Völkerrecht bei zunehmender Abgabe von staatlicher Souveränität eine zentrale Rolle zukommen würde. Die Staaten/Clubs würden allerdings eine tragende Rolle behalten (kein Weltstaat), ggf. ergänzt um Ansätze einer globalen Demokratie. Dieses Modell wurde allgemein als das unwahrscheinlichste beurteilt, auch wenn es über die höchste Inputlegitimität verfügen würde. Diese könnte in Zukunft für das Weltregieren an Bedeutung gewinnen, da ohne sie auf Dauer noch so gute Lösungen kaum akzeptiert werden.

Die Mehrheit der Workshop-Teilnehmenden präferierte grundsätzlich das Modell der strukturierten Global Governance in Kombination mit transnationalen Politikformaten als anzustrebendes Ziel. Als realistisch, wenn auch unbefriedigend, wurde hingegen die Patchwork-Governance gesehen. Allerdings ist es fraglich, ob eine derart hochgradig fragmentierte Politikgestaltung den stark interdependenten Problemlagen gerecht werden kann. Ein Teilnehmer wandte zudem ein, ob nicht besser von „Patch-up-Governance“ gesprochen werden sollte, weil mit diesem Begriff besser zum Ausdruck kommt, dass lediglich Flickwerk betrieben wird. Angesichts des großen Problemdrucks sei die Zukunft nicht mit Patchwork-Governance zu meistern, so ein anderer Diskutant. Zu hoffen sei auf ein *window of opportunity*, auf eine Entwicklung, ein Ereignis, das einen qualitativen Sprung nach vorne ermöglicht. Anstelle des Patchwork-Begriffs könnte es deshalb sinnvoller sein, von einem Laboratorium zu sprechen, um die Prozesshaftigkeit der Entwicklungen zu beschreiben, so ein weiterer Teilnehmer.

Transformation von unten statt globaler Politikgestaltung?

Wie könnten alternative Ansätze zur Problemlösung in Abgrenzung zum eher notdürftigen Ausbessern des bestehenden Systems aussehen? Diese Frage diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops am Beispiel der beiden Politikfelder Umwelt und Finanzen. Mit Blick auf die Umweltthematik wurde eine Transformation von unten zwar nicht als der einzige, aber als ein besonders wichtiger Weg beschrieben. In zahlreichen Gesellschaften gibt es einen wachsenden Diskurs über Modelle des „guten Lebens“: nur wenn dieser an Fahrt und Überzeugungskraft gewinnt, wird irgendwann auch die internationale Politik folgen, zeigten sich viele Diskutanten überzeugt. Unklar blieb hingegen, inwieweit der Diskurs bereits global verankert ist und wie radikal er geführt werden muss.

So kritisierte ein Referent die Entpolitisierung der Umweltthematik durch ihre Technokratisierung. Das sei der falsche Weg, denn bessere Technologien oder etwa die Verfügbarkeit von „sauberer“ Energie führten nur zu einem noch höheren Konsum und damit letztlich zu einem rebound-Effekt, der poten-



SEF-Expertenworkshop 2012: Auditorium

zielle Einsparungen von Ressourcen zunichte macht. Es handle sich nicht um ein technisches, sondern um ein kulturelles und politisches Problem. In dem sich seit 200 Jahren entwickelnden expansionsgetriebenen Konsummodell würden technologische Lösungen die vorherrschende Wachstumsideologie letztlich nur weiter antreiben. Stattdessen müssten wir weg von der ressourcenabhängigen Wirtschaftsweise, die die planetarischen Grenzen längst überbeansprucht. Wenn die Transformation des expansiven Kulturmodells nicht gelinge, werden die Gesellschaften unter Stress geraten – mit einem hohen, auch gewaltsamen Konfliktpotenzial, so die eindringliche Warnung.

Für die Herausforderung, den mit unserem gegenwärtigen Kulturmodell erreichten zivilisatorischen Standard (etwa im Hinblick auf Demokratie/Rechtsstaatlichkeit/Bildung etc.) zu halten und zugleich den Ressourcenverbrauch massiv zu reduzieren, gebe es bislang keine Lösungsformate. Allerdings gebe es bereits eine Vielzahl an „Laboratorien einer anderen Wirklichkeit“, eines reduktiven Kulturmodells. Die Bedingungen für ihren Erfolg bzw. ihr Scheitern sollten untersucht und daraus Wissens- und Handlungsstrategien gewonnen werden. Soziale Innovationen gehen aus den Zivilgesellschaften hervor, sie können und sollten durch politische Maßnahmen gestärkt werden, so die These. Die notwendigen radikalen Veränderungen bräuchten aber die Perspektive einer positiven Zukunft, eine neue Vision (z.B. die einer autofreien Stadt), eines neuen Typs von Wirklichkeit, der eine große Attraktivität hat. Negativszenarien erregten hingegen keine Aufmerksamkeit mehr, und sie animierten nicht zu Verhaltensänderungen.

Auch in der Wirtschaftswelt werde aufgrund des Drucks aus der Gesellschaftswelt ernsthaft über normative Standards nachgedacht, ergänzte ein anderer Diskutant. Um die Bereitschaft zu Veränderungen in den Gesellschaften zu kanalisieren, brauche es allerdings entsprechende Angebote. Die sich auf gesellschaftlicher Ebene herausbildenden neuen normativen Ordnungen müssten umgesetzt und in entsprechende Strukturen übersetzt werden.

Re-Nationalisierung als Ausweg?

Während in der internationalen Umweltpolitik eine Tendenz zur Technokratisierung und damit Entpolitisierung festgestellt werden kann, hat der Bereich der internationalen Finanzpolitik durch die seit 2007 virulente Weltfinanz- und Wirtschaftskrise eine deutliche Politisierung erfahren. Jahrzehntelange Deregulierung hatte zuvor zu einem Mangel an staatlicher Governance in diesem Bereich geführt, der mit Ausbruch der Krise in einem kapitalen Scheitern von Global Governance kulminierte. Das sich selbstlegitimierende Marktmodell, das Gewinne privatisierte und Verluste vergesellschaftete, gilt seither als gescheitert. Die Versuche der G20, die staatliche Kontrolle über die Finanzmärkte zurückzugewinnen bzw. deren Auswirkungen auf öffentliche Politik einzudämmen, wurden von den Teilnehmenden des Workshops äußerst kontrovers beurteilt. Während die einen betonten, wie schnell die Staaten angesichts der Krise reagiert und damit ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt hätten, kritisierten andere, dass gemessen an der Größe der Krise sehr wenig passiert sei. Ihnen zufolge handelt es sich lediglich um Reparaturen am bestehenden System und damit weiterhin um eine schwache Form von Global Governance. Positiv hervorgehoben wurde die Politisierung der Finanzmarktregulierung infolge der Krise und der

ideelle Wandel hin zu der Einsicht, dass die Finanzmärkte sich nicht selbst regulieren können und sie eng mit der Realwirtschaft sowie sozialen und ökologischen Fragen verknüpft sind.

In der Praxis dominiert dennoch weiterhin die Strategie des „same but different“. Laufende Regulierungsprojekte werden umgesetzt, wenn auch häufig unvollständig implementiert; einige problematische Praktiken werden verboten, andere bestehen weiter. Entsprechend zeigen sich viele Governance-Lücken, eine systematische Antwort auf neuere Entwicklungen erfolgt nicht, eine funktionierende Sanktionsinstanz fehlt.

Wenn eine globale Regulierung der Finanzmärkte nicht funktioniert, bleibt als Option ihre „Abrüstung“, so ein konkreter Vorschlag. Eine radikale Verschlinkung und Unterordnung der Finanzmärkte unter soziale und ökologische Kriterien gilt aber als unrealistisch: Es fehlt die politische Macht, und auch normative Divergenzen stehen dem entgegen. So bauen die Schwellenländer derzeit große Börsen auf, und die Debatten gehen überwiegend in Richtung mehr Liberalisierung.

Alternativ bleibt die Re-Nationalisierung, auch vor dem Hintergrund, dass „Finanzakteure weiterhin global leben und national sterben; dort fallen auch die Beerdigungskosten an“. Konkret würde das die Schaffung nationaler Finanzsysteme komplementär zu den jeweiligen Volkswirtschaften bedeuten; dies würde jedoch nur mit Schutzmauern gegen ihre Unterminierung funktionieren. Und auch die Existenz globaler Märkte spricht gegen eine radikale Umsetzung dieses Szenarios. Doch auch wenn aufgrund bestehender Interdependenzen der Spielraum voranzugehen für einzelne Länder begrenzt ist, können von Nationalstaaten wichtige Impulse ausgehen. Ein Beispiel hierfür ist der Dodd-Frank Act der USA zur Förderung der Stabilität des amerikanischen Finanzmarkts mit beträchtlichen globalen Auswirkungen. Auch regionale Regulierungsbestrebungen sind nicht gänzlich unrealistisch, wie etwa das Beispiel Südamerika zeigt.

Nicht nur im Finanzbereich wurde die Option nationaler und regionaler Lösungen im Rahmen des Workshops als interessant erachtet. Lokale Initiativen könnten auch im Umweltbereich sehr sinnvoll sein, so etliche Teilnehmer. Sie müssten aber durch entsprechende multilaterale Übereinkommen flankiert werden. So wird nicht zuletzt im bilateralen Geschäft oft Bezug auf multilaterale Vereinbarungen genommen. Megaevents der internationalen Politik bleiben damit für die Legitimation von Politikmaßnahmen auch auf den unteren Ebenen von hoher Relevanz.

Wie Fortschritte im multilateralen Bereich erzielen?

Die Bewertung von Rio+20 variierte unter den Workshop-Teilnehmenden von einem völligen Scheitern bis hin zur Betonung der teils gegen starke Widerstände erzielten Ergebnisse. Diese könnten auch dann als Erfolg gewertet werden, wenn lediglich Rückschritte verhindert und geltende Normen bekräftigt wurden. Auch als Plattform zum inter- und transnationalen Austausch sowie als Kristallisationspunkt für bestimmte Debatten hätten Anlässe wie Rio+20 eine wichtige Funktion. Allerdings müssen die Erwartungen bei derartigen Konferenzen künftig so gemanagt werden, dass eine wie zuletzt äußerst negative kommunikative Wirkung vermieden wird.

Wenn sich aber auf der Top-Ebene außer Patchwork-Governance oder der Wahrung des Status-quo nichts tut, kann man dann hoffen, dass anderswo Fortschritte erzielt werden? Wie kann der Multilateralismus neu belebt werden? Und wie können die Vereinten Nationen in diesem Prozess ihre Rolle als globale Ordnungsinstanz (wieder)erlangen? Dass dazu gegenwärtig der politische Wille fehlt, war unter den meisten Teilnehmenden Konsens. Gefragt wurde, ob es die Aufgabe der UN sein könnte, gezielt die Lücken in einem System der Patchwork-Governance zu schließen oder durch Evaluierung der unterschiedlichen Governance-Prozesse eine Rückbindung an die Weltorganisation zu schaffen.

Die Konstellationen in multilateralen Prozessen sind gelegentlich furchtbar lähmend, konstatierte ein Praktiker. Absolut essenziell sei deshalb ein Dialog mit Gleichgesinnten zur Bildung von „Frontrunner-Koalitionen“; ansonsten drohe eine Gewöhnung an das Schnecken tempo internationaler Verhandlungen, was fatal wäre. Dennoch werden multilaterale Verhandlungen auch künftig langwierige Dauerprozesse bleiben – mit oft wenig beachteten Fortschritten in praktischen Details sowie bei der Weiterentwicklung von Konzepten und Normen. Formale konventionelle Verfahren brauchten Geduld, schützten aber die Schwachen, ergänzte ein anderer Praktiker, der vor einer fortschreitenden Informalisierung internationaler Politik warnte, die deren Legitimität untergraben würde. Es führe deshalb kein Weg an einer kreativen Weiterentwicklung des Status-quo vorbei. Wichtig sei auch, ob des aktuellen Stillstands in einigen Politikfeldern nicht Fortschritte in anderen (z.B. in der Friedenssicherung) zu vergessen.

Schwierig wird es oftmals vor allem dann, wenn es um konkrete Zielvereinbarungen geht – eine Erkenntnis, die nicht zuletzt die anstehende Verhand-

lung von nachhaltigen Entwicklungszielen zu einer Herausforderung werden lässt – zumal diese auch auf die OECD-Staaten Anwendung finden sollen. Ein wichtiger Ansatz könnte deshalb die Kombination von graduellen Fortschritten im Multilateralen, etwa bei der Definition von Begrifflichkeiten und Politikansätzen, mit konkreten Maßnahmen auf anderen Ebene oder in Vorreiter-Koalitionen sein.

Globale öffentliche Güter brauchen einen Preis und einen Produktionsplan, ergänzte eine andere Diskutant. Im Sinne von political engineers müssten sich die Verhandlungspartner überlegen, was sie erreichen wollen und ihre Strategien entsprechend diversifizieren. Eine klare Zielorientierung fehle aber oft, so eine wiederholte Kritik. Ein Vorschlag lautete deshalb, dass zunächst in Best-case-Szenarien ein Konsens über die Zielsetzungen erarbeitet werden sollte, der auch Abstufungen auf dem Weg zur Zielerreichung vorsieht, um nicht an überhöhten Ambitionen zu scheitern. Eine strategische Methode zur Umsetzung könnte sein, stärker als bisher mit Anreizen zu arbeiten, etwa in Form von Finanz- und Technologietransfers; mehr Geld könnte das Kooperationsklima wieder verbessern und mittelfristig zu win-win-Situationen führen. Auch sollte mehr über neue angepasste und flexible Regeln für unterschiedliche Akteure/Länder nachgedacht werden. Als wichtig beurteilten etliche Teilnehmer zudem die Rolle regionaler Vorreiter und eine verstärkte Mitwirkung von Regionalorganisationen sowie den Druck von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf internationale Verhandlungsprozesse. Umstritten war hingegen der Vorschlag, das Konsensprinzip in diesen Prozessen zu verändern.

Empfohlen wurde des Weiteren zu analysieren, welche Global-Governance-Entwicklungen warum erfolgreich waren oder scheiterten. Zudem sei eine konsequente Beobachtung von Entwicklungstrends in allen Politikfeldern notwendig, um wechselnde *windows of opportunity* rechtzeitig zu erkennen und darauf reagieren zu können.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des SEF-Expertenworkshops waren:

Marianne Beisheim, Tanja Brühl, Stephan Contius, Tobias Debiel, Rainer Falk, Rachel Folz, Gerd Harms, Markus Henn, Michael Hofmann, Cord Jakobeit, Robert Kappel, Inge Kaul, W. Otto Lampe, Henning Melber, Ulrich Mückenberger, Holger Mürle, Philipp Pattberg, Silvia Popp, Andrea Ribeiro Hoffmann, Bernhard Rinke, Michèle Roth, Ulrich Schneckener, Wilfried Steinheuer, Jochen Steinhilber, Harald Welzer, Hubert Zimmermann.

Der Dank für das Mitprotokollieren der Veranstaltung gilt Gerhard Süß-Jung und Sara Zschiesche.

Reihe SEF-Expertenworkshop

Die von der SEF veranstaltete Workshop-Reihe zu Umbrüchen in der globalen Politikgestaltung findet seit drei Jahren mit einem ausgewählten Kreis von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft statt. Informationen und ausführliche Ergebnisberichte zu den bereits durchgeführten Expertenworkshops finden Sie auf der Website der SEF unter:

Workshop 2012: [Jenseits der multilateralen Konferenz-Diplomatie. Alternative Governance-Formen zur Lösung globaler Probleme](#)

Workshop 2011: [„Institutionelle Grauzonen“ der Weltpolitik. Langfristige Trends - aktuelle Handlungsoptionen](#)

Workshop 2010: [Globale Steuerungsmechanismen im Umbruch. Zwischen Multi- und Minilateralismus](#)

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Die Berichte zu den Konferenzen und Veranstaltungen der SEF informieren in kompakter Form über die Diskussionen und Ergebnisse.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

Redaktion
Sabine Gerhardt

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung