

Globale Trends im Schatten der Weltfinanzkrise

Herausforderungen, Kräfteverschiebungen und Optionen für Global Governance

Zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Kalten Krieges markiert die Weltfinanzkrise eine »historische Zeitenwende« mit erheblichen geopolitischen Rückwirkungen. Doch diese Krise mit den Ereignissen nach 1989 zu vergleichen, ist in gewisser Form irreführend: Es geht nicht um einen Zusammenbruch politischer Ideologien oder klar umrissener Herrschaftssysteme. Allerdings wirkt die Weltfinanzkrise auf informell gebildete Herrschafts- und Governance-Strukturen zurück, die sich seit 1975 mit der Entstehung der Gruppe der 7 (G7) im Zuge der Aufgabe des Gold-Dollar-Standards und der ersten Erdölkrise herausgebildet hatten. Seitdem trafen sich die Staats- und Regierungschefs führender Wirtschaftsmächte, um zunächst Fragen der Währungsstabilität, Außenhandelspolitik und Verschuldung, später zunehmend auch Fragen der Sicherheits-, Entwicklungs- und Klimapolitik zu besprechen. Der selbsternannte »Club der Reichen«, bestehend aus den USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Japan wurde später um die Russische Föderation zur Gruppe der 8 (G8) erweitert. Im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise wird jedoch eine Entwicklung sichtbar, die die internationale Politik vor große Herausforderungen stellt: Neue multipolare Machtkonstellationen gewinnen an Einfluss. Dies schlägt sich insbesondere im Bedeutungsverlust der G8 nieder. Sie wird bei der Regulierung des internationalen Finanzsystems, aber

auch bei Umwelt-, Klima- und Handelsfragen zunehmend durch die Gruppe der 20 (G20) ersetzt. Dieser 1999 begründeten, informellen Gruppe gehören neben den G8-Staaten elf wirtschaftsstarke Schwellen- und Entwicklungsländer an (u. a. Brasilien, VR China, Indien, Indonesien, Südafrika, Türkei), außerdem Australien und die Europäische Kommission. Stand bei den Gipfeltreffen der G20, die 2008 in Washington und 2009 in London erstmals in ihrer Geschichte auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagte, die Finanzkrise im Vordergrund, so gewann bei dem Treffen in Pittsburgh im September 2009 der Klimaschutz an Bedeutung. Der drohende Klimawandel ist – neben der Weltfinanzkrise und den globalen politischen Umbrüchen – die dritte und wohl größte zentrale Herausforderung für die existierenden politischen und sozioökonomischen Ordnungsstrukturen.

Nachfolgend werden wir daher zunächst kurz skizzieren, in welcher Form diese drei elementaren Herausforderungen die gegenwärtige weltpolitische Ordnung prägen. Wie die Beiträge in den *Globalen Trends 2010* zeigen, zeichnen sich aber eine Reihe weiterer, zum Teil sektorübergreifender Entwicklungen ab, die ebenfalls Auswirkungen auf die künftige Gestaltung von Weltpolitik haben werden. Abschließend werden wir uns noch einer Reihe von Modi von Global Governance widmen, die bei der Bearbeitung von Weltproblemen zum Tragen kommen.

Zentrale Herausforderungen für Weltpolitik

Die Weltfinanzkrise war das einschneidendste Ereignis der vergangenen Jahre. Neben der Debatte um eine bessere Regulierung der Finanzmärkte [vgl. Beitrag *Weltfinanzordnung in der Krise*] und Bemühungen, eine gravierende Rezession abzufedern, warf die Krise weitere Fragen auf: Wird die Staatenwelt angesichts der angespannten Wirtschaftslage und fiskalischer Engpässe in ihrem Bemühen nachlassen, Fragen von Entwicklung und Sicherheit zu lösen? Geraten Menschheitsfragen wie die Klimakrise nunmehr in den Hintergrund? Wird die Weltfinanzkrise in ihren Folgewellen die ärmsten Länder erreichen und in der Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele (*Millennium Development Goals*, MDGs) weiter zurückwerfen? Löst der ökonomische Einbruch gesellschaftliche Zerrüttungen aus, die gerade in Übergangsgesellschaften die Polarisierung entlang ethnopolitischer und religiöser Linien befördern?

Viele dieser Fragen lassen sich heute noch nicht auf der Grundlage verlässlicher Daten beantworten. Zugleich deutet sich ein erstes Zwischenergebnis an, das als ein zentraler Trend hervorgehoben werden kann:

Trend 1: Die Weltfinanzkrise wirft gerade im Bereich sozioökonomischer Entwicklung große Teile der Welt zurück; neoliberale Paradigmen dürften damit endgültig ausgedient haben. Die wirtschaftlichen Folgen sind nicht nur in den reichen Volkswirtschaften, sondern insbesondere auch in den vom Außenhandel (v. a. Rohstoffe)

und von ausländischen Kapitalzuflüssen besonders abhängigen Entwicklungsökonomien spürbar. In den letzten Jahren erzielte wirtschaftliche Fortschritte, insbesondere in Afrika, drohen zunichtegemacht zu werden. Der Aufstieg vieler Schwellenländer wird für eine Übergangsphase abgeschwächt, gleichzeitig wächst ihre Bedeutung als neuer weltwirtschaftlicher Motor.

Immer wieder hatte sich in der Vergangenheit die G7/8 als quasi informelle Weltregierung geriert – sehr zum Missfallen des Südens und hier insbesondere der Aufsteiger Indien und China, die zunehmend deutlich ihre Mitwirkung im weltpolitischen Mächtekonzert reklamieren. Und dies nicht ohne Grund: Die VR China könnte nach verschiedenen Prognosen von Investmentbanken, Beratungsunternehmen und Geheimdiensten wie dem *National Intelligence Council* der USA bereits 2027 eine den USA vergleichbare Wirtschaftskraft haben, Indien könnte dies bis 2050 gelingen [vgl. Beitrag *Wandel von weltpolitischen Kräftekonstellationen und Machtordnungen*].

Trend 2: Die Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise hat das Monopol der G7/8 auf exklusive Club-Herrschaft endgültig diskreditiert. Die Rückkehr stärker multilateraler Ansätze wird dokumentiert in der Übernahme zentraler Konsultations- und mitunter auch Steuerungsfunktionen durch die G20.

Die vermutlich unumkehrbare Verschiebung von Machtverhältnissen führt freilich nicht zwangsläufig zu einem universell angelegten Multilateralismus auf der Ebene der Vereinten Nationen (UN), der die verregelte Kooperation aller von globalen Problemlagen betroffenen Staaten ermöglichen würde. Vielmehr handelt es sich um ein Aufbrechen verkrusteter Herrschaftsverhältnisse zugunsten von Strukturen, die die realen Kräfteverhältnisse besser widerspiegeln, die aber nicht unbedingt partizipativ im Hinblick auf »schwache« Mitglieder der Weltgemeinschaft sind.

Obwohl die Weltfinanzkrise seit 2008 die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat, ist und bleibt der sich abzeichnende Klimawandel die zentrale Herausforderung für die Menschheit im 21. Jahrhundert. Eine globale Erderwärmung von mehr als 2° C wird relativ verlässlich vorhersehbare Folgen wie zunehmende Dürren oder einen Anstieg des Meeresspiegels hervorrufen. Darüber hinaus drohen jedoch schwer kalkulierbare nicht-lineare Veränderungen mit besonders weitreichenden Folgen. Werden bestimmte »Kipp-Punkte« überschritten, könnten die Lebensbedingungen der Menschheit unumkehrbar verändert werden. Dabei werden zwar in der »Weltrisikogesellschaft« (Ulrich Beck) die Folgen in allen Regionen spürbar sein und sich transnationale Kettenreaktionen ergeben. Zugleich werden die Lasten und Gefährdungen aber äußerst ungleich verteilt sein [vgl. Beitrag *Kipp-Punkte im Erdsystem und ihre Auswirkungen auf Weltpolitik und Wirtschaft*].

Trend 3: Der Klimawandel ist zum wichtigsten Treiber globaler Umweltveränderungen mit weitreichenden Auswirkungen auf Gesellschaften, Ökonomien und das internationale System geworden. Die Folge werden – gerade in den verwundbaren Weltregionen – neue Konfliktkonstellationen sein, die sich aus Ernährungskrisen, Süßwasserknappheit, Sturm- und Flutkatastrophen sowie krisenbedingter Migration ergeben.

Die politischen Systeme werden Belastungsproben vermutlich vorher nicht gekannten Ausmaßes unterworfen werden, weshalb präventive Maßnahmen insbesondere auf die Absicherung von Menschenrechtsstandards ausgerichtet sein sollten. Klar ist auch, dass es in manchen Fällen nicht mehr um die Verhinderung des Klimawandels gehen wird, sondern rasche Anpassungsmaßnahmen Priorität gewinnen. Der hieraus resultierende Finanzbedarf muss frühzeitig über multilaterale Mechanismen aufgebracht werden, da Ursachen und Folgewirkungen des Klimawandels in Zeit und Raum deutlich auseinanderfallen und es in diesem Bereich eine besondere globale Verantwortung gibt [vgl. Beitrag *Klimawandel und mögliche Anpassungsmaßnahmen*]. Als eine zentrale Problemlösungsstrategie steht der Umbau der Weltenergiesysteme im Vordergrund. Durch den vermehrten Einsatz erneuerbarer Energien, der technisch und ökonomisch durchaus machbar wäre, kann die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung gelegt werden [vgl. Beitrag *Nachhaltige Weltenergiesysteme*].

Globale Trends mit sektorübergreifenden Wirkungen

Die *Globalen Trends 2010* machen deutlich, dass es neben dem zeitweise außer Kontrolle geratenen »Casino-Kapitalismus«, den grundlegenden Machtverschiebungen und den durch Klimawandel bedingten Herausforderungen weitere Trends gibt, die sich seit Jahrzehnten entwickelt haben und die in ähnlicher Weise Wohlfahrt, Sicherheit sowie Partizipations- und Überlebenschancen der Menschheit entscheidend mitprägen. Hierzu gehören widersprüchliche Trends bei der Entwicklung von Gewaltkonflikten, eine neue Aufrüstungswelle oder die wachsende Bedeutung des Religiösen in der Weltpolitik. Daneben fallen der rapide fortschreitende Urbanisierungstrend auf, die mittlerweile zentrale Rolle von Migration für Wirtschaft und Gesellschaft der Herkunfts- und Zielländer und die zunehmende Spaltung der Welt in »Gesundheitsgesellschaften« und Weltgegenden, in denen sich Infektionskrankheiten rapide ausbreiten. Zu diesen Trends mit sektorübergreifenden Wirkungen gehört nicht zuletzt die Globalisierung von Wissenschaft und Innovationsprozessen.

Trend 4: Das Politikfeld Sicherheit ist von wechselnden und zum Teil widersprüchlichen Trends geprägt: Kriegerische Gewaltkonflikte sind seit 1993 rückläufig. Zugleich leiden zahlreiche Länder weiterhin unter sporadischer Gewaltanwendung und sind von fragiler Staatlichkeit betroffen; dies gilt in besonderem Maße für Subsahara-Afrika. Parallel ist seit Ende der 1990er Jahre ein

Jahrzehnt der Aufrüstung zu beobachten. Die multilaterale Rüstungskontrolle befindet sich in der Krise, eine weitere Proliferation von Nuklearwaffen ist wahrscheinlich.

Gewaltkonflikte werden in zahlreichen Krisenregionen an der Tagesordnung bleiben. Der seit 1993 beobachtbare Rückgang von Kriegen ist ein gutes Zeichen; doch ist in zahlreichen Ländern die Staatlichkeit in einem Maße erodiert, dass eine nachhaltige Befriedung unwahrscheinlich erscheint. Die Erreichung der MDGs bis 2015 ist in den besonders betroffenen Ländern nicht zu erwarten. Zugleich sind Befürchtungen überzogen, fragile Staatlichkeit stelle eine nennenswerte Quelle für den transnationalen Terrorismus und die Nuklearverbreitung dar; ein systematischer Zusammenhang ist hier empirisch nicht nachweisbar [vgl. Beitrag *Gewaltkonflikte und Friedensstabilisierung*].

Die nukleare Bedrohung bleibt eine ständige Gefahr – und die Krise der multilateralen Rüstungskontrolle im vergangenen Jahrzehnt ist ein schlechtes Omen dafür, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Inwieweit die neue US-Regierung unter Barack Obama hier die angekündigte Trendwende erwirken kann, bleibt abzuwarten. Auch gibt es keine klare Linie, wie mit neuen Nuklearmächten und entsprechenden Aspiranten umzugehen ist: Während der Iran und Nordkorea unter internationaler Beobachtung stehen, bleibt die internationale Politik dem pakistanischen Nuklearprogramm gegenüber unschlüssig. Insgesamt stehen die Zeichen auf

globale Aufrüstung, nachdem in den 1990er Jahren die Militärausgaben um ca. 40 % zurückgegangen waren. Der Trend ist für sämtliche Weltregionen nachweisbar, wobei Nordamerika sowie der Nahe und Mittlere Osten an der Spitze stehen [vgl. Beitrag *Militärische Sicherheit zwischen Aufrüstung, Demokratisierung und Privatisierung*].

Trend 5: Im Westen lange unterschätzt wurde die Bedeutung des religiösen Faktors in den inter- und transnationalen Beziehungen. Gerade in der Disziplin der »Internationalen Beziehungen« wurden die Ausübung von Macht sowie die Bereitschaft zur Kooperation häufig aus rationalen Kalkülen eines *homo oeconomicus* abgeleitet. Demgegenüber zeigten bereits die Machtübernahme von Ajatollah Chomeini im Iran 1979 und die Beendigung der sowjetischen Besetzung Afghanistans durch Mudschaheddin-Kämpfer, dass Weltpolitik auch maßgeblich von politisch-religiösen Identitäten und Ideologien bestimmt ist.

Im Westen besonders intensiv diskutiert wird in jüngerer Zeit die »schiitische Renaissance« im Nahen und Mittleren Osten. Weniger beachtet wird, dass die »Weltmacht Religion« auch die vermeintlich säkulare Welt des Westens durchdringt. So nehmen evangelikale und charismatische Strömungen im Protestantismus in den USA zu und breiten sich von dort in den katholischen, muslimischen und orthodoxen Einflussphären Mittel- und Südamerikas, Westafrikas und Ostmitteleuropas aus; auch haben esoterisch-spirituelle Gemein-

schaften an Bedeutung gewonnen [vgl. Beitrag *Weltmacht Religion?*]. Eine Analyse innerstaatlicher Gewaltkonflikte der letzten Jahrzehnte zeigt, dass religiöse Konfliktelemente zwar nie die einzige oder auch nur dominante Ursache sind. Zugleich wird Religion zunehmend seitens politisch-militärischer Führungen in Situationen instrumentalisiert, in denen es um die Rekrutierung von Gewaltakteuren geht und es im Kampf um Macht und Ressourcenzugänge übergreifender Legitimationsmuster mit breiter Mobilisierungswirkung bedarf. Aber Religion kann freilich auch konfliktverschärfend wirken, wie der auf globaler Ebene von Hans Küng u. a. initiierte interreligiöse Dialog sowie die konflikt-schlichtende Rolle von Kirchen und Religionsgemeinschaften in vielen Teilen der Welt zeigen.

Trend 6: Der Prozess der Urbanisierung schreitet kontinuierlich voran. Seit 2007 leben mehr Menschen weltweit in Städten als auf dem Land, wobei das Städtewachstum v. a. in den Schwellen- und Entwicklungsländern stattfindet. Eine besondere Herausforderung stellt die Herausbildung von Megastädten dar, von denen die meisten in Entwicklungsländern liegen.

Durch ihre hohe, gerade auch wirtschaftliche Dynamik bestimmen Städte zunehmend den globalen Wandel mit; ein neuer Faktor in der Weltpolitik, der für eine Bedeutungszunahme der »lokalen« Ebene steht, wobei – denkt man an Städte wie Mexiko-Stadt, Mumbai, São Paulo, Schanghai oder Lagos – deren Bevölkerungsgröße deutlich über manche Staaten hinausgeht.

Städte sehen sich mit einem zunehmenden Verlust von Steuerungsfähigkeit und Regierbarkeit konfrontiert – zugleich steigt das Maß an Informalität sowie die Zahl der zu beteiligenden Akteure [vgl. Beitrag *Urbanisierung als weltweite Herausforderung*]. Millionen neuer Stadtbewohner benötigen ein Minimum an Infrastruktur, ohne die es Rückschläge bei der sozioökonomischen Entwicklung gibt. Städte werden als Risikogebiete wahrgenommen; sie haben eine hohe soziale und ökologische Verwundbarkeit, die durch den voranschreitenden Klimawandel – auch und gerade befördert durch die Städte – weiter zunimmt. Zugleich bieten Städte enorme positive Entwicklungspotenziale mit globaler Ausstrahlung. Absehbar ist, dass eine Reihe von Fragen, die heute unter der Rubrik »Global Governance« diskutiert werden, sich als Fragen von »Metropolitan Governance« erweisen werden.

Trend 7: Die Zahl internationaler Migranten hat sich seit 1960 verdreifacht. Auch wenn ihr Anteil an der Weltbevölkerung im Wesentlichen stabil ist, so nimmt doch das relative Gewicht von Migranten in den »überalternden« Industriegesellschaften zu. Migration ist der zentrale menschliche Faktor transnationaler Globalisierung und bekommt angesichts des deutlich steigenden Frauenanteils verstärkt auch ein »weibliches Gesicht«. Zugleich ist als Schattenseite der Globalisierung *human trafficking*, der Menschenhandel, zum Milliardengeschäft geworden.

Angesichts der zunehmend ungünstigen Altersstruktur in den Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften hat sich im Migrationsdiskurs ein tiefgreifender Perzeptions- und Paradigmenwandel vollzogen. Es setzt sich die Einsicht durch, dass zur Erhaltung des Wohlstandsniveaus die Zuwanderung von Arbeitskräften benötigt wird. Der erleichterte Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte bei zugleich stärkerer Abwehr von irregulärer Zuwanderung und Flüchtlingen ist insofern zu einem häufig auftretenden Muster in den westlichen Industriegesellschaften geworden. Schutzregime für politisch Verfolgte und Umweltflüchtlinge bleiben demgegenüber unterentwickelt.

Umstritten ist, ob Migration sozioökonomisch den Herkunftsländern schadet oder nutzt [vgl. Beitrag *Internationale Migration und Entwicklung*]. Länder mit mittlerem Einkommen dürften trotz des »Braindrains« profitieren, da über *remittances* (Auslandsüberweisungen) wirtschaftliche Impulse gesetzt werden und die »zirkuläre Migration« zu einem »Braingain« führen kann. Skeptischer muss die Lage für die ärmsten Staaten eingeschätzt werden, wo in Kernbereichen, z. B. der Gesundheitsfürsorge, das Fachkräftepotenzial mitunter völlig »ausgetrocknet« wird.

Trend 8: Die »Lebenschancen« zwischen und innerhalb einzelner Weltregionen und Gesellschaften bleiben extrem ungleich oder entwickeln sich noch weiter auseinander. Insbesondere Subsahara-Afrika fällt weiter zurück; hier hat sich entgegen dem globalen Trend die Lebenserwartung verringert, ebenso wie in Südasien werden etwa die

Gesundheits-MDGs nicht erreicht werden. Im Gegensatz dazu steht Ostasien als »Gewinnerregion« da – allerdings begleitet von einer wachsenden sozialen Polarisierung.

Eine zunehmende Spaltung der Welt in Industrie- und Schwellenländer auf der einen und ärmere Entwicklungsländer auf der anderen Seite ist bei Grundbedürfnisbefriedigung und Gesundheitsgefährdungen zu beobachten. So ist die Zahl der unterernährten Menschen in allen Entwicklungsregionen seit 2003 wieder gestiegen [vgl. Beitrag *Entwicklungszusammenarbeit unter Erfolgsdruck*]. Auch bei anderen zentralen MDGs lassen sich knapp zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel deutliche Verlierer und Gewinner identifizieren: So konnte die Zahl der Armen in der Region Ostasien/Pazifik gesenkt werden, wohingegen in Subsahara-Afrika und Südasien deren Zahl weiterhin auf hohem Niveau verbleibt und infolge der Finanzkrise teils deutlich ansteigen dürfte [vgl. Beitrag *Global Economic Governance nach der Finanzkrise*]. Während die armutsbedingten Krankheiten in den Entwicklungsländern weiter dominieren, lässt sich in den Schwellenländern eine zunehmende Angleichung an Krankheitsmuster und -gefährdungen der Industrieländer beobachten [vgl. Beitrag *Globale Gesundheitspolitik im Wandel*]. Die eklatante Differenz zwischen Entwicklungsländern sowie Industrie- und Schwellenländern darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass auch innerhalb von Gesellschaften die Unterschiede zwischen Arm und Reich wachsen [vgl. Beitrag *Weltfinanzordnung in der Krise*].

Trend 9: Wissenschaftlich-technologischer Fortschritt wird zunehmend international organisiert. Dies ist Ausdruck einer wachsenden Offenheit der Märkte wie auch eine Reaktion auf globale Probleme. Schwierig bleiben die Interessengegensätze bei der Regelung des Schutzes geistiger Eigentumsrechte.

Vor allem im letzten Jahrzehnt hat sich der Kreis der wissenschaftlich-technologisch leistungsfähigen Länder um zentrale Akteure wie Brasilien, China und Indien erweitert. Global vernetzte Agglomerationsräume wie Schanghai, Bangalore, São Paulo und Johannesburg stellen wissensintensive Unternehmensfunktionen für globale Wertschöpfungsketten zur Verfügung. Global sind die Forschungskapazitäten aber weiterhin ungleich verteilt [vgl. Beitrag *Globalisierung von Wissenschaft und Innovationsprozessen*]. Wie etwa das Beispiel Gesundheitsforschung zeigt, birgt die Auseinandersetzung um geistige Eigentumsrechte im Bereich Forschung und Technologie ein hohes Konfliktpotenzial. Die Herausforderung besteht darin, einen Regulierungsrahmen zu etablieren, durch den Anreize für Forschung und Entwicklung gesetzt werden und der Wettbewerb ermöglicht, der aber gleichzeitig dazu führt, dass ein Transfer von entwicklungsrelevanter Technologie stattfinden kann und nachholende Entwicklung möglich bleibt.

Optionen für Global Governance

Doch auf welchen Wegen können effektive Regulierungsrahmen geschaffen werden? In den zurückliegenden zwei Jahrzehnten führten insbesondere globale und transnationale Problemlagen zu neuen Modi von Global Governance. Mittlerweile hat sich neben traditionellen Formen hierarchischen Regierens im internationalen System durch eine Hegemonialmacht oder einen vorrangig über das UN-System institutionalisierten Multilateralismus eine Reihe von neuen horizontalen Steuerungsformen herausgebildet.

Trend 10: Die hierarchisch organisierte Steuerung von Global Governance wird in wachsendem Maße durch neue horizontale Governance-Mechanismen ergänzt und bisweilen gar ersetzt. Diese können exklusiv oder inklusiv, d. h. auf die selektive oder umfassende Teilhabe unterschiedlicher Akteure angelegt sein. Sie ermöglichen häufig dort eine Problemregelung, wo multilaterale Prozesse blockiert und hegemoniale Ansätze zum Scheitern verurteilt sind. Allerdings sind sie kein Allheilmittel: Für kohärentes Vorgehen und einen legitimen Handlungsrahmen bleiben multilaterale Ordnungsstrukturen unverzichtbar.

Beispiele für diese neuen Governance-Formen sind private Selbstregulierung und diverse Club-Modelle wie G7/G8 oder G20 auf der einen Seite (exklusiv) und Multistakeholder- oder Multiakteurskonstellationen wie etwa Public-Private-Partnerships (PPP) oder Foren

auf der anderen Seite (inklusiv) [vgl. Tabelle 1].

Tabelle 1: Modi von Global Governance

	Hierarchisch	Horizontal
Inklusiv	Institutionalisierter Multilateralismus	Multiakteurskonstellationen (z. B. Public-Private-Partnerships, Foren)
Exklusiv	Hegemonie, selektiver Multilateralismus	Private Selbstregulierung, Club-Modelle

Quelle: Eigene Darstellung

In diesen »Laboratorien« von Global Governance haben sich unterschiedliche Formen der Verregelung, auch durch private Akteure, herausgebildet. Die in einzelnen Sektoren durchaus erfolgreiche »Privatisierung« von Verregelung stößt jedoch an Grenzen, wenn kollektive Interessen berührt sind, denen starke Partikularinteressen entgegenstehen wie im Falle des individuellen Profitstrebens. Dass ein effektiver Regulierungsrahmen vorhanden sein muss, haben die desaströsen Folgen der Deregulierung der Weltfinanzordnung deutlich aufgezeigt. Auch die existierenden Club-Modelle werden mangels Inklusivität an ihre Grenzen gelangen, wie die Ausweitung der G7/8 auf die G20 (und plus) zeigt. Daher wird es weiterhin notwendig sein, auch den mühseligen Pfad multilateraler Regelungsmechanismen zu beschreiten und internationale Institutionen – allen voran die UN – so zu reformieren, dass sie funktionsfähig sind. Für die in den

Globalen Trends 2010 im Vordergrund stehenden Politikbereiche zeichnen sich dabei folgende Perspektiven ab:

Frieden und Sicherheit: Keine Alternative zu effektivem Multilateralismus

Die zentrale Steuerungsinstanz im Bereich Frieden und Sicherheit wird der UN-Sicherheitsrat bleiben, so reformwürdig er auch ist. Im Kern spiegelt er die alten Machtverhältnisse nach Ende des 2. Weltkrieges wider, die nicht mehr den realen Machtkonstellationen von heute entsprechen. Eine Erweiterung um zusätzliche permanente oder auch semi-permanente Mitglieder würde daher nicht nur seine Legitimität erhöhen, sondern auch Akteure einbinden, die bei regionaler Friedenssicherung eine wichtige Rolle spielen und auch auf globaler Ebene an Bedeutung gewinnen. Bereits jetzt zeigt sich, dass im Sicherheitsbereich durch die »Arbeitsteilung« mit Regionalorganisationen eine Mehr-Ebenen-Struktur im Zusammenspiel von Global und Regional Governance etabliert wird. Auch ist die Herausbildung von Hybrid-Modellen (z. B. UN-NATO, UN-Afrikanische Union) zu beobachten. Private Sicherheitsfirmen bemühen sich zwar um Selbstregulierung, deren Kontrolle wird allerdings nur über einen effektiven Multilateralismus möglich sein.

Entwicklung und Menschenrechte: Defizite durch mangelnde zwischenstaatliche Koordinierung

Im Bereich Entwicklung und Menschenrechte lässt sich eine große Vielfalt von

Governance-Modi beobachten. Eine interessante Entwicklung ist das wachsende Engagement privatwirtschaftlicher Akteure bei der Durchsetzung von Menschenrechten [vgl. Beitrag *Privatwirtschaft und Menschenrechte: Wachsende Verantwortung*]. Allerdings kann freiwillige Selbstregulierung hier stets nur ein unterstützendes Element darstellen, insofern der unmittelbare Menschenrechtsschutz Aufgabe des Staates ist. Die Übernahme menschenrechtlicher Verantwortung durch private Akteure verdeckt zudem den beklagenswerten Umstand, dass der neu gegründete UN-Menschenrechtsrat noch schlechter als sein Vorgänger funktioniert. Darüber hinaus hat der »Kampf gegen den Terrorismus« zu einer dramatischen Erosion von Menschenrechtsstandards geführt.

Die Etablierung von Public-Private-Partnerships im Entwicklungsbereich hat gezeigt, dass es durchaus effektive funktionale Äquivalente zur staatlichen Bereitstellung öffentlicher Güter geben kann, wie etwa die *Global Alliance for Vaccines and Immunization* (GAVI), eine PPP zur Bereitstellung von Impfstoffen für Kinder. Doch die stetig wachsende Zahl internationaler, staatlicher und privater Akteure und Programme hat auch zu gravierenden Mängeln in der Kohärenz, zu Ressourcenverschwendung sowie zu einer Überforderung gerade der ärmeren Entwicklungsländer geführt. Insbesondere das Prinzip der Harmonisierung, das im Zentrum der Pariser Erklärung von 2005 steht, nimmt Staaten und internationale Organisationen in die Pflicht, in einzelnen Politikbereichen für mehr Koordination in ihren gemeinsamen Anstrengungen zu sorgen. Mit der Erklärung von Accra von 2008 wird darüber hinaus der Dialog mit den nichtstaatlichen Akteuren gesucht.

Weltwirtschaft und Weltfinanzen: Von der Deregulierung zur Club Governance

Nach dem Scheitern von Versuchen, Standardsetzung im Bereich Weltfinanzen auf horizontale, exklusive Selbstregulierung zu verlagern, wird staatliche Handlungsfähigkeit nun wieder, wie bereits nach Auflösung des Bretton-Woods-Systems, über Formen der Club-Herrschaft hergestellt. Gerade die Clubs haben aber einen exklusiven Charakter und beschränken Argumentations- und Überzeugungsprozesse auf ihre privilegierten Mitglieder. Vor diesem Hintergrund wird es die zentrale Herausforderung für das zweite Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts sein, insbesondere im Bereich der Weltwirtschafts- und Weltfinanzordnung die Clubs in reformierte internationale Organisationen einzubinden. Denn mit der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) sind zwei Organisationen vorhanden, die das Potenzial zur Regulierung haben. Notwendig ist jedoch eine Reform des IWF, und zwar in zweierlei Hinsicht: Einerseits gilt es, die Partizipationsrechte der bislang mit weniger Stimmrechten ausgestatteten Mitglieder zu erweitern, andererseits wäre auch eine wirtschaftspolitische Neuausrichtung angebracht, die jedoch einer breiteren öffentlichen Debatte bedarf.

Umwelt- und Klimapolitik: Erweiterung bestehender Regelungs- mechanismen

Der Bereich der Umwelt- und Klimapolitik zeichnet sich bereits durch eine relativ hohe »Verregeldichte« aus.

In den letzten Jahrzehnten hat sich eine Reihe internationaler Regime etabliert, die durchaus gute Erfolge aufweisen können. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) hat jedoch nie die Koordinationsrolle ausfüllen können, die ihm ursprünglich zugeordnet war. Es ist fraglich, ob eine »Weltumweltorganisation« diese Funktion übernehmen könnte, zumal wenn diese einen teilweisen Souveränitätsverzicht von Staaten voraussetzen würde. Vielversprechender scheint demgegenüber der Ausbau der existierenden Regime, auch im Hinblick auf deren Inklusivität. Eine Vorreiterrolle könnten weltweit anerkannte Expertenpanels nach dem Muster des Weltklimarats (IPCC) übernehmen. Das Klimaschutzregime wird zudem nur dann effektiv sein, wenn neben den »traditionellen« Treibhausgasemittenten wie den USA und anderen westlichen Industrieländern auch die wirtschaftlich aufstrebenden, bevölkerungsreichen Staaten wie Indien und China eingebunden werden können. Vermutlich wird es die transnationale Öffentlichkeit sein, die neben objektivem Handlungsdruck hier für Fortschritte sorgen kann. Anreize entstehen aber auch dadurch, dass umwelt- und klimapolitische Vorreiter sich bereits mittelfristig Wettbewerbsvorteile auf den globalen Märkten versprechen. Für eine erfolgreiche Klimapolitik müssen diese Anreize durch eine auf klimaverträgliche Entwicklung ausgerichtete Global Economic Governance zusätzlich gestärkt werden.

Ausblick: Welche Form(en) von Global Governance?

Die Krise des Weltfinanzsystems hat das Scheitern einer weitgehend auf privater Selbstregulierung und den Marktkräften basierenden Form der Steuerung deutlich gemacht. Welche Alternativen existieren dazu? Berechtigterweise wurde der Ruf nach einem funktionsfähigen und handlungsbereiten Staat laut. Dieser bildet stärker als in den vergangenen zwei Jahrzehnten einen wichtigen Baustein von Global Governance. Doch stößt einzelstaatliche Regulierung in der vernetzten, hochkomplexen globalisierten Welt von heute schnell an ihre Grenzen.

In Themenfeldern, in denen sich internationale Organisationen noch nicht herausgebildet haben oder durch verfehlte Programme oder unzureichend legitimierte Entscheidungsmechanismen wirkungslos geblieben sind, bieten Foren und Club-Modelle eine Möglichkeit, auf zwischenstaatlicher Ebene einen Interessenausgleich zu bewirken und Lernprozesse in Gang zu setzen. Durch horizontale Steuerung lässt sich viel bewirken – und gerade in einer zunehmend multilateralen Welt ist die damit verbundene Konsensfindung von großer, auch friedenspolitischer Bedeutung. Zu-

gleich ist bei Fragen der Rechtsdurchsetzung und Streitschlichtung auch multilaterale und hierarchische Steuerung erforderlich und keineswegs obsolet. Die Stärkung internationaler Institutionen und der internationalen Rechtsprechung ist eng mit der Reform des UN-Systems, aber auch dem Ausbau von Regionalorganisationen verbunden. Letztlich müssen horizontale Formen der Steuerung, je exklusiver sie sind, auch aus Gründen der Legitimität an internationale Institutionen rückgebunden werden.

Klar ist: Es wird in absehbarer Zeit die »eine« Weltordnung nicht geben. Eine Erkenntnis aus der Zusammenschau der gegenwärtigen Entwicklungen ist, dass auf den unterschiedlichen Ebenen global, regional oder lokal/urban weiterhin verschiedene Steuerungsformen und Ordnungsmodelle miteinander konkurrieren werden. Das macht die Welt vielleicht nicht überschaubarer, aber die Suche nach Lösungen globaler Probleme möglicherweise vielversprechender.

Tobias Debiel, Michèle Roth,
Cornelia Ulbert