

Schneckener, Ulrich

Research Report

Globales Regieren durch Clubs: Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance

SWP-Aktuell, No. 47/2009

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schneckener, Ulrich (2009) : Globales Regieren durch Clubs: Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance, SWP-Aktuell, No. 47/2009, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254851>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Globales Regieren durch Clubs

Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance

Ulrich Schneckener

G20 in London im April, G8 in L'Aquila im Juli und erneut G20 in Pittsburgh im September: Diese Abfolge von Gipfelkonferenzen, induziert von der Finanz- und Wirtschaftskrise, wirft die grundsätzliche Frage auf, welche multilateralen Foren geeignet sind, globale Problemlagen zu bewältigen. Dabei wird insbesondere eine wachsende Zahl von Club-Formaten registriert: von der G7/G8 über den »Heiligendamm-Prozess« und das »Major Economies Forum« bis hin zur G20, die de facto bereits als G20plus getagt hat. Für diese Entwicklung wird der Begriff »Club Governance« genutzt. Doch was ist damit gemeint? Welche Chancen und Grenzen sind mit Club Governance verbunden? Wie verhält sich dieser Ansatz zu anderen Formen globalen Regierens? Inwieweit bietet er eine Antwort auf die Krise des etablierten multilateralen Systems? Welche Rolle können Deutschland bzw. die EU und ihre Mitgliedstaaten dabei spielen?

Die Debatte um neue Formate hängt eng mit der seit Jahren geübten Kritik an der G8 zusammen, die im Kern aus drei Punkten besteht: nicht legitim, nicht effektiv bei der Verfolgung der eigenen Beschlüsse und zu geringe Problemlösungskompetenz. Erstens gilt die Gruppe der westlichen Industrieländer und Russlands nicht als repräsentativ für die Staatenwelt und ihre Bevölkerungen. Die G8-Beschlüsse werden daher oft als »anmaßend« und nicht legitimiert kritisiert. Zweitens wird die Effektivität der G8-Beschlüsse mit Blick auf die selbstgestellten Ziele in Zweifel gezogen. Dies lässt sich von der Wirtschafts- über die Klima- bis hin zur Entwicklungspolitik feststellen. Drittens gilt längst der Satz, dass die G8 kein globales Problem – sei es

in der Finanz-, Handels-, Umwelt- oder Sicherheitspolitik – lösen kann, selbst wenn sich alle Teilnehmerstaaten einig wären und an ihre eigenen Beschlüsse gebunden fühlten.

Um diesen Kritikpunkten zu begegnen, werden seit längerem verschiedene Alternativen diskutiert: Die einen plädieren für eine formelle Erweiterung der G8 auf G13, G14 oder G16, andere fordern eine Ablösung der G8 durch die G20 oder durch ein anderes Forum und schlagen etwa die Bildung einer »Global 25« vor (International Task Force on Global Public Goods, 2006). Einige Beobachter setzen dagegen eher auf kleinere Formate und sprechen von einer »virtuellen G2« (USA, China), die andere – wie der britische Außenminister David Mili-

band – um die Europäische Union ergänzt sehen wollen (G3).

Funktionen der G8

Bei dieser Diskussion wird jedoch übersehen, dass die G8 nach wie vor wichtige Funktionen hat, wie sie für multilaterale Foren typisch sind, und dies unabhängig von der Frage, ob sie dieses Potential in den vergangenen Jahren hinreichend ausgeschöpft hat. Erstens kann die G8, wie fast kein anderes Forum und auf jeden Fall besser als die Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN), Themen zu einer hohen politischen und medialen Aufmerksamkeit verhelfen (*Agenda setting*) und von einer Fach- auf die Ebene von Staats- und Regierungschefs bringen, wie dies etwa bei den Themen Klima, Energie oder Ernährungssicherheit geschehen ist. An dieser Funktion haben nicht zuletzt global agierende Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) ein erhebliches Interesse, weshalb sie das Umfeld des jährlichen G8-Gipfels als Plattform für ihre eigenen Anliegen nutzen. Zweitens können die G8 eine *Vorreiterfunktion* übernehmen und andere dazu anregen, ebenfalls Schritte in eine ähnliche Richtung zu unternehmen. Beim Klimaschutz oder bei der Armutsbekämpfung wird eine solche Rolle der G8 gerade von den Entwicklungs- und Schwellenländern und von Seiten der NGOs erwartet und eingefordert. Drittens können die G8 als *Pfadfinder* dienen, um Ziele und Lösungen zu formulieren, an denen sich andere orientieren können und die letztlich in anderen Gremien, etwa in den Vereinten Nationen oder im Rahmen politikfeldspezifischer Regime, beschlossen werden müssen. Viertens sind die G8 grundsätzlich in der Lage, konkrete Aktionen und Programme zu fördern und entsprechende Ressourcen zu mobilisieren, wie dies etwa im Kontext von *Capacity-building*-Maßnahmen geschieht, sei es nun bei der Terrorismus- und Geldwäschebekämpfung, bei der Nichtverbreitung von Nuklearmaterial oder bei der Förderung von öffentlicher Gesundheit.

Globale Dialogforen: G8plus-Formate

Als wichtigste Funktion erweist sich aber – fünftens – die Rolle der G8 als *globales Dialogforum*. Der Gipfel von L'Aquila hat dies erneut unterstrichen. Denn neben den G8-Teilnehmern waren 19 weitere Staaten und diverse internationale Organisationen in unterschiedlich zusammengesetzten Runden vertreten. Diese G8plus-Formate haben die Agenda weitgehend bestimmt. Diese Entwicklung betrifft nicht nur das Gipfelformat, sondern auch die jährlichen Außen-, Entwicklungs-, Innen- oder Landwirtschaftsministertreffen, bei denen ebenfalls zusehends mehr Teilnehmer am Tisch sitzen. Die Transformation der G8 hat folglich längst eingesetzt: Die G8 entwickelt sich immer mehr von einem *Akteur*, der selbst Politik gestalten will, zu einer *Arena* mit wechselnder Besetzung, in der Standpunkte ausgetauscht werden und um gemeinsame Erklärungen gerungen wird.

Dabei kristallisieren sich drei Formate heraus: Erstens der Dialog der G8 mit ausgewählten afrikanischen Staaten sowie mit der Afrikanischen Union (in der Diplomatsensprache auch »Africa Outreach« genannt); zweitens der seit 2003 stattfindende Dialog der G8 mit den G5-Staaten Mexiko, Brasilien, Südafrika, Indien und China, der 2007 in den »Heiligendamm-Prozess« mündete; und drittens, erstmals in L'Aquila, Treffen im Rahmen des »Major Economies Forum« (MEF), das 2007 von US-Präsident Bush initiiert wurde und von seinem Nachfolger Obama fortgeführt wird. Das MEF, das sich mit Klima- und Energiefragen beschäftigt, umfasst neben den G8- und G5-Staaten noch die EU, Korea, Indonesien, Australien sowie Dänemark. Zusätzlich hatte die italienische G8-Präsidentschaft Ägypten (für das G8plusG5-Treffen) sowie die Türkei, Spanien und die Niederlande (für eine Sitzung zu Fragen der Ernährungssicherheit) eingeladen.

Die Welt der Clubs

Mit dieser Ausweitung von Formaten trägt die G8 – in Ermangelung eigener Problemlösungskompetenz – zu einer Proliferation von »Clubs« bei, die neben den etablierten internationalen Organisationen mehr und mehr zu einem Strukturelement der internationalen Politik werden. Bei diesen Clubs handelt es sich nicht um Regionalorganisationen oder globale Regime, sondern um informelle bzw. schwach institutionalisierte Zusammenkünfte von Staatenvertretern in einem beschränkten Teilnehmerkreis. Zu den wichtigsten Foren dieser Art gehört neben den G8plus-Formaten die G20, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zu Lasten der G8 eine politische Aufwertung erfuhr und die von Beobachtern wie Beteiligten als *das* künftige Gremium für globale Problembearbeitung, auch mit Blick auf andere Themen, angesehen wird.

Darüber hinaus gibt es diverse politikfeldspezifische Club-Formate wie etwa die *Financial Action Task Force* (FATF) zur Bekämpfung von Geldwäsche, das *Financial Stability Board* (seit 2009 Nachfolger des *Financial Stability Forum*), das aus Produzenten- und Verbraucherländern bestehende *Internationale Energieforum* (IEF), die G4 (USA, EU, Brasilien und Indien) im Kontext der Verhandlungen zur Doha-Welthandelsrunde oder das Nahost-Quartett (USA, EU, Russland und Vereinte Nationen). Auch auf regionaler Ebene existieren solche Foren: etwa das *Asean Regional Forum* (ARF) mit seinen 27 Teilnehmern oder das 1997 etablierte *Asean-plus-Drei-Format*, bei dem zusätzlich zu den zehn Asean-Mitgliedern auch Japan, China und Südkorea vertreten sind. Daneben bilden sich neue, interregionale Clubs ohne die Beteiligung westlicher Staaten (sogenannte Süd-Süd-Kooperationen). Dazu zählen die 2001 gegründete *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO), die ungeachtet ihres Namens eher Club-Charakter hat und die im wesentlichen von Russland und China dominiert wird. Eine andere Variante ist das *IBSA-Dialog-Forum*, in dem seit 2003 Indien, Brasilien und Südafrika kooperieren. Im Juni 2009 fand zudem erstmals ein

BRIC Meeting statt, bei dem sich die Staats- und Regierungschefs Brasiliens, Russlands, Indiens und Chinas trafen, um sich über weltpolitische Themen auszutauschen. Welche Bedeutung und Rolle solche neuen G-Runden haben werden, bleibt indes abzuwarten.

Diese Beispiele zeigen die Bandbreite der Club-Formate: Manche sind auf Dauer angelegt und stärker institutionalisiert (G8, G20, ARF, SCO), andere hingegen für einen spezifischen Zweck etabliert worden. Auch die Agenda variiert erheblich: von sehr konkreten Zielen bis hin zu dem eher vagen Anspruch, für die wichtigsten globalen Themen zuständig zu sein.

Was ist Club Governance?

Ob man bei diesen Formaten jedoch von *Club Governance* sprechen kann, hängt davon ab, inwieweit sie beanspruchen, Governance-Leistungen zu erbringen – sei es nun für den Klimaschutz, für die Weltwirtschaft, im Rahmen der Terrorismusbekämpfung oder für den Frieden in Nahen Osten. *Club Governance* wird genutzt von Staatengruppen (teilweise unter Beteiligung internationaler Organisationen), die explizit den Anspruch erheben, in einem oder mehreren Politikfeldern Governance-Leistungen über den engen Kreis der Club-Mitglieder hinaus zu erbringen. Zu diesen Leistungen können die Bereitstellung von Informationen und Know-how, die Mobilisierung von Mitteln, das Setzen von Normen und Standards, die Durchführung konkreter Maßnahmen oder die Verabschiedung politischer Handlungsrahmen gehören, die das Ziel haben, ein konkretes Problem zu bearbeiten. Dies geschieht zwar durch Gremien oder Foren mit einer selektiven Mitgliederstruktur, die aber beabsichtigt, sich »gemeinwohl«-orientiert zu verhalten. Dieses hehre Ziel sagt allerdings weder etwas über die Effektivität solcher Leistungen noch über die Problemlösungskapazitäten dieser Foren aus.

Die Charakterisierung des Konzepts, das in der Literatur wenig präzise verwendet

wird, macht deutlich, dass nicht jede Staatengruppe bzw. jeder Club auch Club Governance leistet oder leisten will. Im Gegenteil: Es gibt zahlreiche Staatenformationen, die eher als Allianzen (z.B. NATO), Koalitionen (z.B. Operation Enduring Freedom), Interessengruppen (z.B. die 2006 gebildete G33 innerhalb der WTO) oder Kartelle (z.B. OPEC) zu verstehen sind und die in erster Linie den Anliegen ihrer Mitglieder Rechnung tragen und weniger den Anspruch erheben, kollektive Güter bereitzustellen. Daneben existieren zahlreiche informelle Treffen und »Freundesgruppen«, die jedoch innerhalb und nicht – wie G8 oder G20 – außerhalb des VN-Rahmens agieren. Ein Beispiel wäre die G77, die mittlerweile 130 Entwicklungs- und Schwellenländer umfasst und die sich als »Lobby« für den globalen Süden innerhalb der VN versteht.

Club Governance und andere Formen globalen Regierens

Club Governance im hier definierten Sinne ist eine originäre Methode globaler oder regionaler Politiksteuerung, die sich von anderen Formen des Regierens unterscheidet lässt. Mit Blick auf den Grad an Institutionalisierung nimmt Club Governance dabei eine »mittlere« Position zwischen zwei Grundtypen multilateraler Politik ein. Der erste ist der *institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus*, der sich vor allem im VN-System, der WTO oder den Regionalorganisationen wiederfindet. Dieser Typ ist charakterisiert durch eine inklusive Mitgliederstruktur sowie durch geregelte Verfahren und konsensorientierte Entscheidungsprozesse, die sich in die Bildung politikfeldspezifischer Regime bzw. von völkerrechtlich verbindlichen Regelungen übersetzen können, die zum Teil mit entsprechenden Sanktionsmechanismen (z.B. exekutiert durch den VN-Sicherheitsrat oder die WTO-Streitschlichtungspanels) ausgestattet sind.

Das Gegenmodell ist der *selektive Multilateralismus*, praktiziert von einem Zusam-

menschluss Gleichgesinnter, die bestimmte Interessen (oder auch Werte) verfolgen (»Koalition der Willigen«), oftmals fokussiert auf die Bearbeitung konkreter Probleme. Diese Form des Regierens ist sowohl selektiv mit Blick auf die Teilnehmer als auch mit Blick auf die Agenda. Das Spektrum reicht hier von Ad-hoc-Koalitionen über informelle Netzwerke von Regierungsbürokratien bis hin zu Lobby- und Interessengruppen. Es kann sich um größere oder kleinere, engere oder losere Formen der Kooperation handeln, die sich im Einzelfall explizit gegen andere richten bzw. sich von anderen Zusammenschlüssen abgrenzen. In jedem Fall wird der Grad der Institutionalisierung bewusst niedrig gehalten, um die Informalität und Flexibilität dieser Formate aufrechtzuerhalten. Nicht selten werden solche Formate von bestimmten Staaten dominiert, die Allianzpartner um sich versammeln. Dieser Modus gilt insbesondere für zahlreiche Kooperationsprojekte der US-Regierung unter Präsident Bush wie etwa die Anti-Irak-Koalition, die *Proliferation Security Initiative* oder diverse Formate im Kontext der Terrorismusbekämpfung (u.a. *Operation Enduring Freedom*, *Trans-Sahara* bzw. *East Africa Counter-Terrorism Initiative*) – getreu dem Motto des früheren Verteidigungsministers Rumsfeld, dass die Mission über die Koalition entscheidet (»the mission determines the coalition«). Aber auch die von Venezuela initiierte »Bolivarianische Allianz« (ALBA) in Lateinamerika folgt diesem Muster selektiver Gruppenbildung.

Der Übergang zu Club Governance mag durchaus fließend sein. In manchen Fällen entwickelt sich aus solchen Formaten ein Club, der größeren Gestaltungsanspruch erhebt und sich zudem für andere öffnet, auch auf das Risiko hin, dass damit der Konsens und auch das Konsensniveau in der bestehenden Gruppe gefährdet wird.

Bei Club Governance ist allerdings das Kriterium für eine Mitgliedschaft weniger die Frage, ob es sich um Gleichgesinnte, sondern vielmehr ob es sich um Akteure handelt, die für eine Problembewältigung relevant sind. Relevant können danach

Akteure sein, die aufgrund entsprechender Ressourcen kollektive Güter erbringen können, und/oder Akteure, deren Mitwirkung für die Legitimation bestimmter Maßnahmen von hoher Bedeutung ist. Bereits die Erweiterung der alten G7 um Russland folgte diesem Prinzip.

Stärken und Schwächen von Club Governance

Um die Vor- und Nachteile von Club Governance auszuloten, bietet sich ein cursori-scher Vergleich mit den beiden anderen Typen multilateraler Politik an. Dies kann – angesichts der Fülle unterschiedlicher Formate – jedoch nur in stark verallgemeinerter Form geschehen, um zumindest einige Tendenzen deutlich zu machen. Wesentliche Aspekte für die Bewertung solcher Formen globalen Regierens sind: die Legitimität und die Effektivität von Beschlüssen, die Kohärenz des politischen Ansatzes und die Möglichkeiten zur Ressourcenmobilisierung.

Legitimität. Dieses Kriterium umfasst die Frage nach der Partizipation (Wer ist an einer politischen Entscheidung beteiligt?), die Frage nach einem fairen, transparenten Prozess sowie die Frage nach der Akzeptanz von politischen Beschlüssen. In allen drei Punkten dürfte die Legitimität beim institutionalisierten Multilateralismus am höchsten sein, dies gilt insbesondere für das VN-System und für die Regionalorganisationen. Deutlich niedriger einzustufen ist die Legitimität von Formaten des selektiven Multilateralismus oder von Club Governance, was allein schon der begrenzten Zahl von Beteiligten geschuldet ist. Dies gilt umso mehr, wenn der Kreis der Teilnehmer – wie bei der G8 – als wenig repräsentativ und als regional unausgewogen angesehen wird. Hinzu kommt, dass die angestrebte Informalität notwendigerweise mit einem Mangel an Transparenz verbunden ist, der sich negativ auf die Akzeptanz bei denjenigen auswirken kann, die von den Beschlüssen oder Maßnahmen betroffen sind. Innenpolitisch stärkt dies

in der Regel die Exekutive und schwächt systematisch die Legislative, die kaum in der Lage ist, die informellen Diskussions- und Entscheidungsprozesse auf der internationalen Ebene nachzuvollziehen, geschweige denn zu kontrollieren.

Effektivität. Diese Dimension bezieht sich darauf, ob und inwieweit die jeweiligen Gremien in der Lage sind, die von ihnen gesetzten Ziele zu erreichen. Hier ergibt sich *grosso modo* ein Bild mit umgekehrten Vorzeichen: Während das VN-System bei der Umsetzung von Beschlüssen als sehr schwerfällig und wenig effektiv gilt, sind die selektiven Formate eher in der Lage, ihre (zumeist) begrenzten Zielsetzungen konsequent zu verfolgen. Die Konzentration auf »gleichgesinnte Partner« dürfte dies erleichtern, auch wenn gerade in Allianzen und Koalitionen im Laufe der Zeit immer wieder Friktionen und Meinungsverschiedenheiten auftreten, die die Effektivität beeinträchtigen können. Bei Club Governance mit seiner Konzentration auf »relevante Partner« dürfte, abhängig vom Format und der jeweiligen Agenda, das Ergebnis ebenfalls günstiger ausfallen als beim institutionalisierten Multilateralismus.

Kohärenz. Dabei geht es um die Frage, ob die getroffenen Beschlüsse einigermaßen widerspruchsfrei und aufeinander abgestimmt sind. Auch hier gilt die Grundregel: Je größer dimensioniert ein Format und je umfassender die Agenda, desto schwieriger wird eine kohärente Politik. Dies lässt sich am VN-System ebenso gut illustrieren wie an den meisten Regionalorganisationen. Hinzu kommt, dass Kohärenz in solchen Fällen zumeist mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner erkaufte wird. Beim selektiven Multilateralismus ist die Kohärenz deutlich höher zu veranschlagen; Allianzen treten in der Regel kohärenter auf als internationale Organisationen. Die Club-Formate nehmen auch hier eine mittlere Position ein. Da der Teilnehmerkreis relativ überschaubar ist, gibt es durchaus eine Chance für kohärente Politik. Da aber – anders als bei »Koalitionen der Willigen« – unterschiedliche, oft-

mals auch gegenläufige Interessen miteinander in Einklang gebracht werden müssen, besteht die Gefahr von widersprüchlichen Formelkompromissen.

Ressourcenmobilisierung. Sollen politische Beschlüsse umgesetzt werden, bedarf es der Mobilisierung personeller und finanzieller Ressourcen. Die Frage ist daher, bei welchem Format die beteiligten Regierungen eher geneigt sind, eigene Ressourcen zu investieren. Auch hier ist das Ergebnis relativ eindeutig: Selektive Formate sind mit Ressourcen in erheblicher Größenordnung ausgestattet – jedenfalls im Vergleich zu den Mittelzuflüssen beispielsweise der Vereinten Nationen. Dies gilt vor allem dann, wenn einzelne Staaten eine (hegemoniale) Führungsrolle übernehmen (z.B. die USA im globalen Anti-Terrorkampf). Auch im Falle von Club Governance dürfte das Potential für die Mobilisierung von Ressourcen größer sein, da die Akteure hier offenbar eher eine Gewähr für einen effizienten und kontrollierbaren Mitteleinsatz bieten und ihre Anliegen besser gewahrt sehen.

Diese vier Aspekte sind nicht unabhängig voneinander, sondern verstärken sich positiv oder negativ. Auch ist mit dieser Analyse wenig über die Fähigkeit zur Problemlösung gesagt. Zwar kann man argumentieren, dass der selektive Multilateralismus besonders effektiv und kohärent zu agieren vermag. Ob aber in den genannten Beispielen wirklich ein konstruktiver Beitrag zur Bewältigung globaler Probleme geleistet wird, lässt sich bestreiten. Umgekehrt zeigt sich, dass der institutionalisierte, formalisierte Multilateralismus erhebliche Schwächen hat, aber eben auch eindeutige Stärken mit Blick auf die Legitimität globalen Regierens, die weder Club-Formate noch gar Allianzen oder Interessengruppen aufweisen. Dieser kursorische Vergleich macht zudem deutlich, dass das Potential von Club Governance – trotz der offenkundigen Probleme von G8 oder G20 – in erster Linie auf den Feldern Effektivität, Kohärenz und Ressourcenmobilisierung zu suchen ist. Ob dieses Potential allerdings genutzt wird, hängt letztlich von der Bereit-

schaft der Beteiligten ab, sich auf gemeinsame Lösungen zu verständigen und diese auch politisch, rechtlich und institutionell umzusetzen. Die bisherige Erfahrung mit den G20-Gipfeln zeigt, dass ersteres unter dem Eindruck einer massiven Wirtschaftskrise durchaus gelingen mag, letzteres aber nach wie vor nur sehr mangelhaft geschieht.

Club Governance und die Krise des multilateralen Systems

Globales Regieren ist durch die Gleichzeitigkeit der drei beschriebenen Typen multilateraler Politik gekennzeichnet – dies gilt für alle Politikfelder in einem jeweils spezifischen Mischungsverhältnis. Auf konzeptioneller Ebene können sich diese Ansätze durchaus ergänzen. In der politischen Praxis konkurrieren sie jedoch um politische Aufmerksamkeit, um Konzepte und Ressourcen, was die Bearbeitung globaler Probleme nicht gerade erleichtert. Zugleich finden sich auf vielen Feldern – von der Sicherheitspolitik über die Wirtschafts- und Finanzpolitik bis hin zu Fragen von Klima und Energie – parallele Prozesse in unterschiedlichen Formaten, die kaum miteinander verschränkt sind. Als Folge kommt es zu Duplizierungen, zu einer wachsenden Zahl von Gipfeltreffen und Kommuniqués sowie einer Fülle von Fonds, Initiativen und Programmen – auch jenseits des VN-Systems.

Insofern handelt es sich bei Global Governance um eine hochgradig fragmentierte Struktur, die von unterschiedlichen Formen des Regierens geprägt wird. Dabei nimmt – vorangetrieben durch die Club-Bildung – der Grad an Informalisierung zu, was sich seit 2001 besonders deutlich in der Sicherheitspolitik erkennen lässt (siehe z.B. Nichtverbreitungspolitik oder Anti-Terrorpolitik). Gleichzeitig wird den Staaten das »Forum shopping« erleichtert, sie suchen sich folglich die im Sinne ihrer Interessen und Anliegen geeigneten Formate (und gründen gegebenenfalls neue), anstatt innerhalb eines bereits bestehenden insti-

tutionellen Rahmens zu agieren und dort für ihre Positionen zu werben. Das Ausweichen in Clubs und die damit einhergehende Verlagerung globaler Politiksteuerung droht mithin das etablierte multilaterale System zu unterminieren und dessen Krise zu verschärfen.

Gleichwohl ist dieser Trend keine Ursache, sondern eher ein Symptom für die »systematische Erosion« (John Ikenberry) der Autorität und der Kapazitäten internationaler Organisationen und Regime.

Es sind im wesentlichen drei Entwicklungen, die diese Erosion seit Beginn des Jahrzehnts vorangetrieben haben. Die erste betrifft den politischen und ökonomischen Aufstieg sogenannter »neuer Mächte« (*emerging powers*), die nach einem höheren Status in der internationalen Politik streben, mehr Mitspracherechte einfordern (z.B. im Sicherheitsrat, bei der WTO, beim IWF und der Weltbank) und die eingefahrenen Spielregeln in den internationalen Organisationen in Frage stellen. Teilweise entziehen sie sich auch globalen Regelungen und Regimen, die aber ohne ihre Beteiligung kaum die erstrebten Ziele erreichen können (z.B. ein Klimaregime ohne China und Indien oder globale Energiepolitik ohne Russland, Saudi-Arabien und Brasilien).

Die zweite Entwicklung war die dezidierte Abkehr der Bush-Regierung von den etablierten multilateralen Foren, die stattdessen entweder unilaterale Aktionen oder aber die Bildung von »Koalitionen Williger« bevorzugte. Diese Ausrichtung zeigte sich am deutlichsten in der Sicherheitspolitik (Irak, Nichtverbreitung, Terrorismusbekämpfung), sie lässt sich aber auch in Fragen der internationalen Handels-, Energie- und Klimapolitik nachweisen. Die instrumentelle Haltung der USA zu multilateralen Foren fand durchaus »Nachahmer« – insbesondere in der russischen und chinesischen Führung.

Drittens gibt es eine schwelende »Binnenkrise« der etablierten Organisationen und Regime, die sich – ob nun bei VN, WTO oder IWF – in einem massiven Reformstau niederschlägt. Es dominieren langwierige

Entscheidungsprozesse, Konsensfindung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, Mängel bei der Umsetzung und Sanktionierung von Beschlüssen, erhebliche Defizite in der Kohärenz von Politiken sowie hochspezialisierte, technokratisch ausgerichtete Regime, denen die Anbindung an eine politische Meta-Struktur fehlt und die sich für die Bearbeitung globaler Probleme als wenig oder nur begrenzt tauglich erweisen. Diese drei Entwicklungen haben sich gegenseitig verstärkt und letztlich die Suche nach alternativen Formaten befördert.

In der Tat bietet nun das Konzept von Club Governance Chancen, die skizzierte Krise zu überwinden. Dies setzt aber voraus, dass solche Formate – insbesondere die G8, die G8plus-Formate und die G20, aber auch regionale Staatengruppen – ihre Aktivitäten in den »Dienst« der etablierten Organisationen und Regime stellen. Entscheidend ist dabei, ob diese Formate genutzt werden, um den drei aufgezeigten Entwicklungen entgegenzuwirken. Club Governance muss daher erstens den gewachsenen Ansprüchen und Forderungen der »neuen« Mächte gerecht werden und diese gleichzeitig zu einer konstruktiven Beteiligung an der Bearbeitung globaler Probleme bewegen. Zweitens muss es gelingen, die USA und andere Großmächte stärker in multilaterale Prozesse einzubinden. Mit der Obama-Regierung wird dies deutlich einfacher. Gleichwohl bleiben strukturelle Faktoren bestehen (etwa aufgrund der vorhandenen Machtressourcen), die die USA (und andere) immer wieder veranlassen werden, auf einer Sonderrolle und entsprechenden Privilegien zu beharren. Inwieweit sich die USA, China, Russland oder auch Indien dauerhaft auf solche Prozesse einlassen, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, ob sich Club Governance als ein effektiver Mechanismus erweist, der zu einem Ausgleich von Interessen zwischen diesen Staaten beiträgt und damit eine wirksame Bewältigung globaler Probleme ermöglicht. Am Beispiel illustriert: Alle Anstrengungen zur Lösung der Klima-

problematik werden letztlich erfolglos bleiben, wenn es hier nicht zu einer substantiellen Verständigung der USA, Chinas und Indiens kommt.

Drittens stellt sich die Frage, inwieweit Club Governance dazu beitragen kann, die Reformblockaden bei den internationalen Organisationen aufzulösen und den politikfeldspezifischen Regimen zu mehr Effektivität zu verhelfen. Dies gilt für die Reform des Sicherheitsrates ebenso wie für die Mitspracherechte beim IWF, den Abschluss der Doha-Runde im Handelsbereich, die Stärkung des Nichtverbreitungsregimes oder ein Post-Kyoto-Abkommen in der Klimapolitik. Club-Formate können – quasi als »globale Vermittlungsausschüsse« – für informelle Verhandlungen und für die Suche nach Kompromissen genutzt werden, um Entscheidungsprozesse zu fördern, die in einem anderen Rahmen stattfinden müssen. Dies gilt umso mehr, wenn sich die G-Formate mit verschiedenen Politikbereichen befassen und insofern – anders als in den spezialisierten Regimen – auch die Möglichkeit besteht, im Sinne von *cross-bargaining* größere Pakete zu schnüren. Dies betrifft beispielsweise die überlappenden Bereiche der Handels-, Technologie-, Entwicklungs-, Agrar-, Energie- und Klimapolitik, die aber allesamt in separaten Foren und Regimen institutionalisiert sind.

Deutsche und europäische Rolle

Die systematische und verlässliche Einbindung der »neuen Mächte«, das Zurückdrängen unilateraler Bestrebungen und selektiver Vorgehensweisen sowie die schrittweise Auflösung des Reformstaus im multilateralen System – diese übergeordneten Ziele sollten gerade Deutschland bzw. die EU und ihre Mitgliedstaaten sowohl in den G8plus-Formaten als auch in der G20 verfolgen. Denn im Unterschied zu anderen müssen die europäischen Akteure ein Interesse an der Stärkung des multilateralen Systems haben, weil sie ansonsten Gefahr laufen, weiter an Einfluss in der Welt zu verlieren. Zudem setzt die EU stärker als

andere auf rechtliche Regelungen, die jedoch eines institutionellen Rahmens bedürfen, der – wozu die meisten Clubs nicht in der Lage sind – Verbindlichkeit herstellen kann.

Aus dieser Perspektive sind die Bildung immer neuer Staatengruppen und die Verlagerung von Kapazitäten in solche Gremien kritisch zu sehen. Gerade für den EU-Ratsvorsitz und die EU-Kommission stellen die Club-Formate eine Herausforderung dar, da sie hier eher einen »Gaststatus« genießen und sich zumeist mit einer Nebenrolle bescheiden müssen. In solchen Formaten dominieren die großen EU-Staaten, die für sich beanspruchen, selbst Weltpolitik gestalten zu können. Dies gilt auch und gerade für Deutschland, das nicht über einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat verfügt. In der Vergangenheit hat diese Konstellation immer wieder zu Konkurrenzen und »Schaukämpfen« zwischen den europäischen Partnern geführt, was dem europäischen Einfluss nicht förderlich gewesen sein dürfte. Denn dieser Einfluss wächst nicht automatisch dadurch, dass – wie bei den G20-Gipfeln mit Spanien und den Niederlanden geschehen – immer mehr Europäer, sekundiert durch EU-Ratsvorsitz und EU-Kommissionspräsident, am Tisch Platz nehmen. Wenn sich die Beteiligten – auch in Berlin – über die Größe solcher Formate beklagen, so muss man einwenden, dass Europa selbst Abhilfe schaffen könnte. Will man die Club-Formate strategisch nutzen, werden die Europäer nicht um eine interne Diskussion über ihre Positionierung und ihr Auftreten in solchen Gremien herumkommen. Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages könnte hier für einen künftigen Präsidenten des Europäischen Rates sowie für den Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik eine zentrale Aufgabe liegen – sowohl für die Koordination nach innen als auch für die Außenvertretung der Europäer in den diversen Clubs.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364