

Informationen

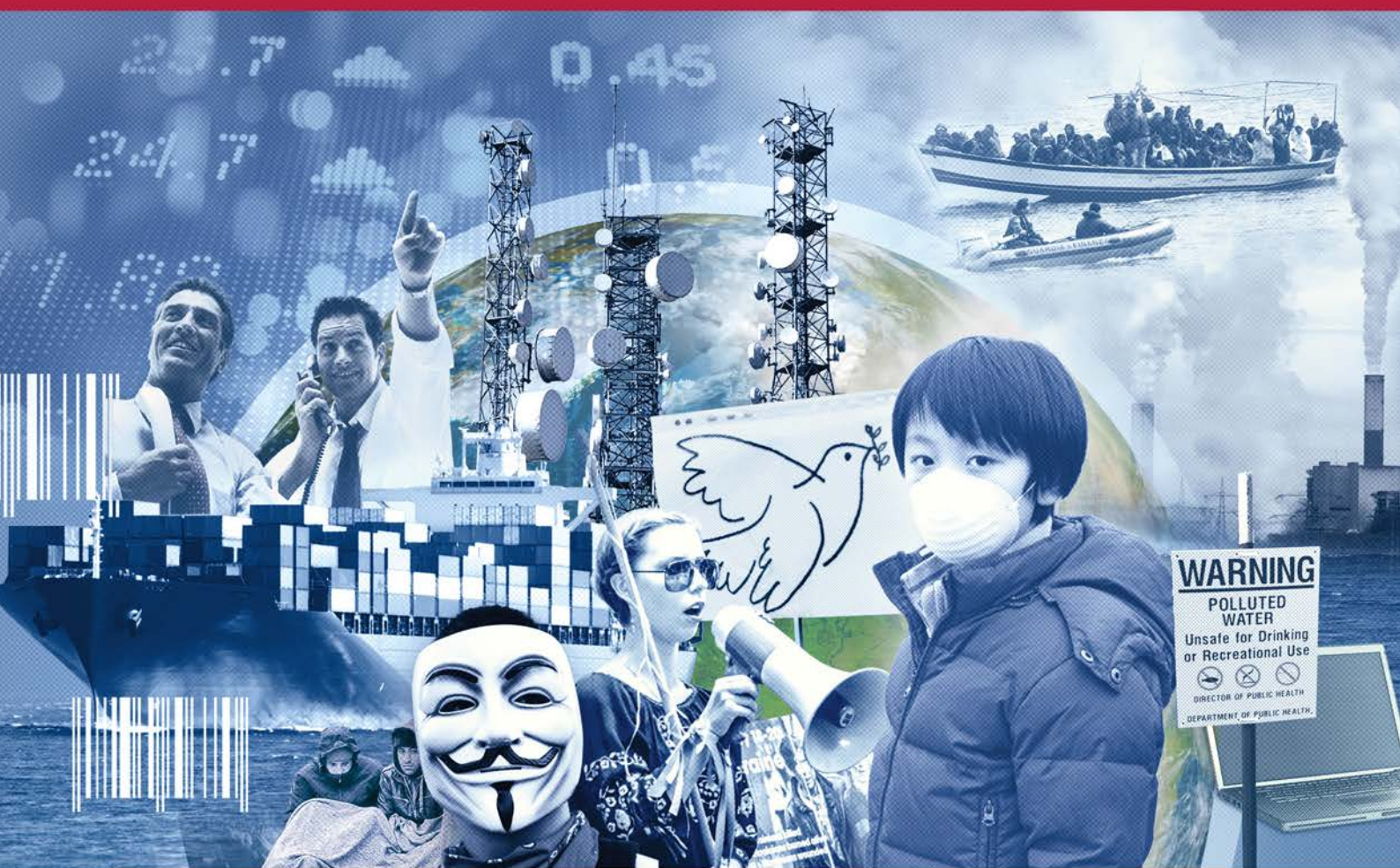
zur politischen Bildung / izpb

bpb:

325

1/2015

B6897F



Regieren jenseits des Nationalstaates

Inhalt



6



20



8



26



35

Globalisierung und Global Governance

Der Begriff „Globalisierung“

Global Governance als politische Reaktion

4

Internationale Verrechtlichung

Merkmale und Wirkung

Herausforderungen und Chancen

10

Neue Formen des globalen Regierens

Von der UNO über die G20 nach Davos

Freiwillige Vorreiter-Initiativen

Bilanz der neuen Governanceformen

17

Legitimität und Politisierung globaler Steuerung

Wachsende Ansprüche, neue Konfliktlinien

Mit vielerlei Maß: die Legitimität globaler Steuerung

Chance und Risiko zugleich: die Politisierung globaler Steuerung

25

Umwelt

Herausforderungen

Struktur der globalen Umweltgovernance

Verrechtlichung und Politisierung

30

Migration

Das internationale Flüchtlingsregime

Regionale Konsultationsprozesse

Konsens- und Vertrauensbildung

Schlussbemerkungen

38

40

41

42

43

Sicherheit

Herausforderungen im Zeichen der Globalisierung

Zentrale internationale Institutionen

Kritik und Reformbemühungen des UN-Sicherheitsrates

44

44

46

48

Menschenrechte

Menschenrechtsschutz durch zentrale Organisationen

Aktuelle Herausforderungen

50

52

55

Entwicklung

Ziele, Akteure und Instrumente

Verstärkte globale Regulierung und Koordination

Die Entwicklungszusammenarbeit nach 2015

Auf dem Weg zu einer neuen Entwicklungsagenda

56

56

60

61

62

Internationaler Handel und WTO

Herausforderungen des Welthandels

Regieren im Bereich des Welthandels

Aktuelle Trends in der Steuerung des Welthandels

63

63

65

67

Editorial

Die Welt rückt zusammen, die wechselseitigen Abhängigkeiten wachsen. Globalisierung, die stetig enger werdende Vernetzung von Menschen, Informationen, Gütern und Kapital, wirkt auf alle Lebensbereiche ein. Sie bietet Entwicklungschancen, hat aber auch Risiken im Gefolge, die sich ebenfalls grenzüberschreitend auswirken. Damit schafft sie Herausforderungen, denen auf nationalstaatlicher Ebene nicht mehr wirksam begegnet werden kann. Internationale Kooperation und Regulierung, Global Governance genannt, sind notwendiger denn je; manche Beobachter sprechen bereits von „Weltinnenpolitik“. Was ist mit „Regieren jenseits des Nationalstaates“ gemeint?

In diesem Heft werden in vier Einführungskapiteln zunächst querschnittartig die großen Entwicklungslinien von Global Governance und zentrale Trends vorgestellt. Diese werden anschließend in sieben Handlungsfeldern vertieft, die besonders intensiv mit den Herausforderungen der Globalisierung konfrontiert sind.

Das erste, begriffsklärende Kapitel zeigt, wie grenzüberschreitende Problemlagen im Zuge der Globalisierung immer weiter zunehmen und damit ein Regieren jenseits des Nationalstaates immer stärker notwendig machen. Die Querschnittskapitel behandeln die zunehmende Verrechtlichung internationaler Kooperation, die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure sowie die Bildung informeller Foren (zum Beispiel die Staatengruppe der G7 bzw. G8 oder der G20), die sich jeweils eigenständig und freiwillig Regeln setzen, schließlich die Frage nach der Legitimität supranationalen Regierens. Eine zunehmend kritische Öffentlichkeit äußert Zweifel an der Effektivität globalen Regierens und fordert größere Transparenz und mehr demokratische Mitspracherechte.

Diese Entwicklungslinien werden in den nachfolgenden Kapiteln in spezifischen politischen Handlungsfeldern betrachtet: Umwelt, Migration, Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung, Handel und Finanzen. In jedem dieser Kapitel werden zunächst die wichtigsten Globalisierungsherausforderungen im jeweiligen Feld vorgestellt, bevor im Folgenden beschrieben wird, welchen Rahmenbedingungen trans- oder supranationales Regieren unterliegt und welche zentralen internationalen Institutionen vorhanden sind. Abschließend wird untersucht, wie Verrechtlichung, neue Formen internationaler Zusammenarbeit und Politisierung auf den jeweiligen Gegenstandsbereich einwirken.

Bei der Arbeit an diesem Heft ist uns deutlich geworden, wie komplex die internationale Zusammenarbeit mittlerweile beschaffen ist – aber auch, wie schwierig es ist, sie effizient und demokratisch zu gestalten.

Christine Hesse



40



69

Finanzen

69

Integration der Finanzmärkte als politisches Projekt

69

Neue Regeln für die Finanzmärkte

71

Dominanz informeller Gremien

71

Wichtige Etappen der globalen Regulierung

72

Politisierung, Staatsschulden und

Strukturanpassungsprogramme

73

Literaturhinweise und Internetadressen

74

Die Autorinnen und Autoren

75

Impressum

75

MICHAEL ZÜRN

Globalisierung und Global Governance

In der heutigen globalisierten Welt sind die Menschen auf vielfältige, nicht nur wirtschaftliche Weise miteinander verbunden, nationale Grenzen spielen immer weniger eine Rolle. Zur Lösung globaler Probleme haben sich in den vergangenen Jahrzehnten komplexe Formen globalen Regierens entwickelt, in der Fachwelt Global Governance genannt.

Der Begriff „Globalisierung“

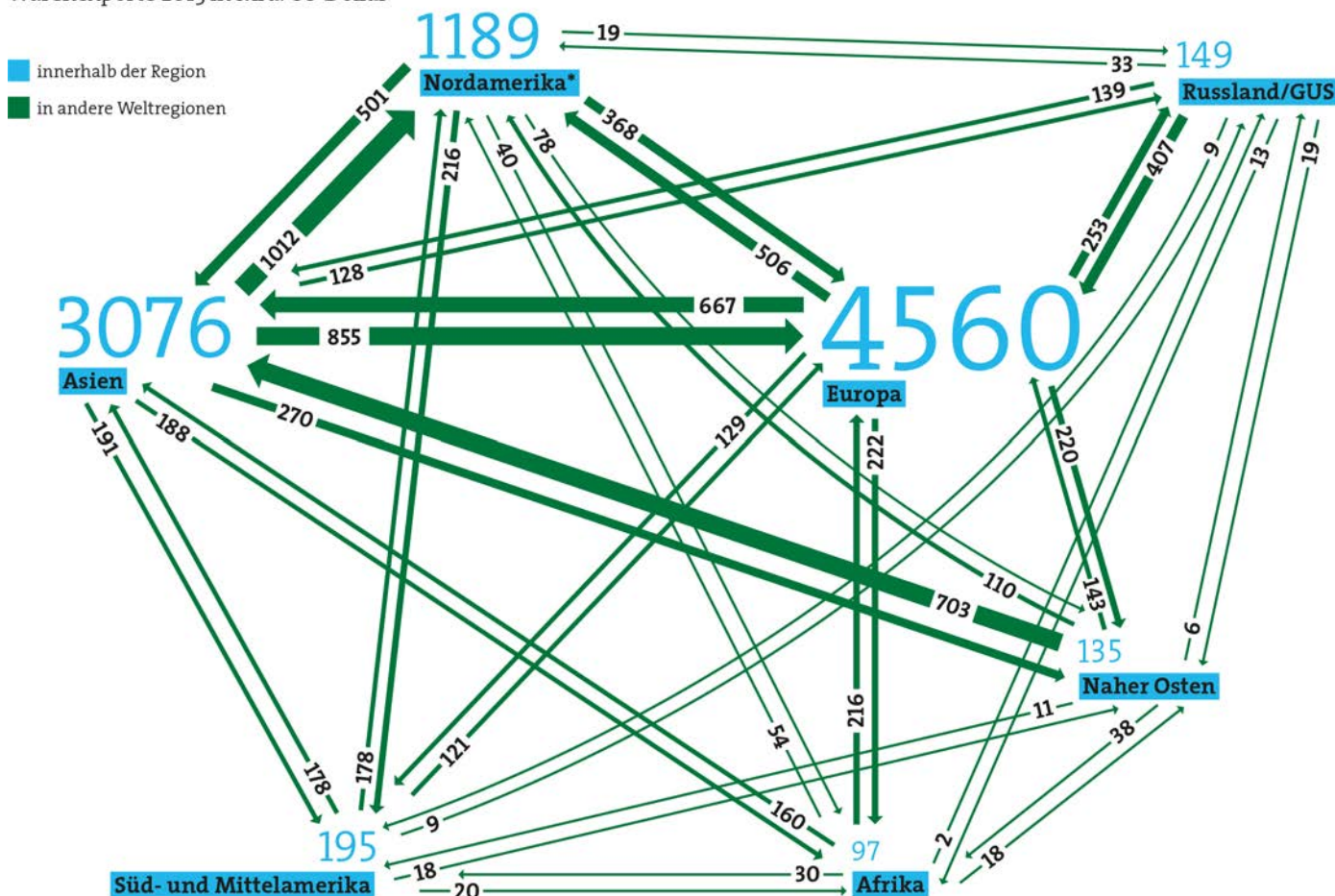
„Globalisierung“ ist ein relativ neuer Begriff. Er tauchte erstmals 1983 im Titel eines englischsprachigen Buches auf, erst 1988 in einem deutschsprachigen. Inzwischen ist der Begriff „Globalisierung“ allgegenwärtig. Er wird beispielsweise ver-

wendet, wenn der weltweite Handel zunimmt, die internationalen Finanzmärkte besprochen werden, globale Klimaverhandlungen anstehen oder Beiträge aus aller Welt bei Filmfestivals gezeigt werden. Der Begriff verweist – soziologisch gesprochen – auf die Entstehung neuer weltumspannender sozialer Handlungszusammenhänge.

Globalisierung geht damit über das ältere und verwandte Konzept der „Interdependenz“ hinaus. Eine Situation wechselseitiger Abhängigkeit zwischen sozialen Kollektiven, wie beispielsweise das Verhältnis der deutschen und französischen Volkswirtschaft in den 1960er-Jahren, wird als Interdependenz bezeichnet. Im Gegensatz dazu ist mit ökonomischer Globalisierung ein Prozess in Richtung eines integrierten Marktes gemeint, in dem es für viele Zwecke gar nicht mehr sinnvoll ist, die französische von der deutschen Volkswirtschaft getrennt darzustellen, bzw. nur mehr genauso sinnvoll, wie die separa-

Verflechtung des Welthandels

Warenexporte 2013 in Mrd. US-Dollar



te Darstellung der hessischen und der rheinland-pfälzischen Wirtschaft. Die Unterscheidung zwischen einer internationalisierten und interdependenten Wirtschaft und der globalen Integration von Märkten kann für alle Formen sozialer Beziehungen nutzbar gemacht werden. Globalisierung beschreibt das Entstehen einer Welt, deren Mitglieder durch unterschiedlichste Handlungszusammenhänge miteinander verbunden sind, wobei die Bedeutung nationaler Grenzen abnimmt.

Diese Vorstellung von Globalisierung bezieht sich auf einen messbaren Prozess gesellschaftlichen Wandels, der auf politische Entwicklungen einwirken kann, aber nicht zwingend die Herausbildung eines Weltstaates, einer Weltgesellschaft mit gemeinsamen Normen oder nationenübergreifender Identitäten beinhaltet.

Zur Entwicklung der Globalisierung

Für den Nationalismusforscher Karl Deutsch ist eine Nation eine durch verdichtete Handlungszusammenhänge getragene politische Gemeinschaft. Deren Grenzen sind durch eine deutliche Abnahme der Häufigkeit von gesellschaftlichen Transaktionen erkennbar. So gingen bis weit in die 1960er-Jahre in allen westlichen Ländern bestenfalls ein bis zwei Prozent der Telefonate ins Ausland, heute ist die grenzüberschreitende Kommunikation insbesondere wegen des Internets deutlich ausgeprägter. Das gilt für viele Bereiche:

Überall ist der Anteil an grenzüberschreitenden Transaktionen im Verhältnis zu den Transaktionen innerhalb nationaler Grenzen beträchtlich angewachsen. Freilich sind die entsprechenden Austauschbeziehungen nicht immer gleich global. Der Handel mit industriellen Gütern nimmt beispielsweise an der Grenze der EU deutlich ab. Daher scheint es angemessener, unter Rückgriff auf das erwähnte Nationalismuskonzept von gesellschaftlicher Denationalisierung zu sprechen statt von Globalisierung.

Empirische Studien zeigen, dass sich die Zunahme der grenzüberschreitenden Austauschprozesse, insbesondere in den 1970er- und 1980er-Jahren, beschleunigt hat. Dies gilt unter anderem für die Bereiche Handel und ausländische Direktinvestitionen, aber auch bei Migration, im Bereich Information und Kommunikation sowie beim Im- und Export von kulturellen Gütern. Einen echten Schub, vor allem im wirtschaftlichen Sektor, brachten dann die 1990er-Jahre. In diesem Jahrzehnt übertraf die ökonomische Denationalisierung endgültig und erheblich den Stand vor Beginn des Ersten Weltkriegs 1914, der bis in die 1970er-Jahre unerreicht war. Entscheidend dabei ist insbesondere die Ausweitung der Regionen, die von der Denationalisierung erfasst wurden: Heute sind weite Teile Asiens, Lateinamerikas und selbst bestimmte Regionen in Afrika wesentlicher und eigenständiger Bestandteil der Entwicklung – China, Indien und Brasi-

Die lange Reise einer Jeans

[...] Bis [...] [Jeanshosen] in deutschen Regalen liegen, haben sie in der Regel eine sehr lange Reise hinter sich. Denn die Baumwolle wächst nur in warmen Ländern, verarbeitet wird sie hingegen dort, wo die Arbeitskräfte am billigsten sind, und gekauft werden Jeans in den reichen Industrieländern.

Um die Reisestationen einer Jeans zu verfolgen, müssen wir in Kasachstan anfangen.

Kasachstan: Hier wächst die Baumwolle in großen Plantagen. Sie wird von Hand oder mit der Maschine geerntet und anschließend in die Türkei versandt.

Türkei: Hier wird die Baumwolle in Spinnereien zu Garn gesponnen.

Taiwan: Aus diesem Baumwollgarn wird in den Webereien der Jeansstoff hergestellt.

Polen: Hier wird die chemische Indigofarbe (blau) zum Einfärben des Jeansstoffes produziert.

Tunesien: Hier werden das Garn aus der Türkei und der Jeansstoff aus Taiwan mit der Indigofarbe aus Polen eingefärbt.

Bulgarien: Jetzt wird der fertige Jeansstoff veredelt, d.h. weich und knitterarm gemacht.

China: Hier wird die Jeans zusammengenäht, mit Knöpfen und Nieten aus **Italien** und Futterstoff aus der **Schweiz**.

Frankreich: Jetzt bekommt die Jeans den letzten Schliff. Sie wird gewaschen, z.B. mit Bimsstein aus **Griechenland**, wodurch sie den „Stone-washed-Effekt“ erhält.

Deutschland: Hier wird das Firmen-Label in die Jeans eingenäht und sie erhält den Aufdruck „Made in Germany“! [...]

Endstation Afrika

Nachdem die Jeans in Deutschland gekauft, getragen und altmodisch geworden ist, wandert sie meistens in die Altkleidersammlung.

Jetzt geht die getragene Jeans ein zweites Mal auf Reise. Meist wird sie zu einem holländischen Betrieb transportiert, der die angekommene Kleidung sortiert. Anschließend wird sie per Schiff nach Afrika gebracht und mit dem LKW ins Inland weitertransportiert. So legt die Jeans noch einmal rund 8000 km zurück.

Am Zielort angekommen, wird sie auf Märkten an die einheimische Bevölkerung verkauft. [...]

Wer verdient an einer Jeans

Die vielen Transportkilometer kommen zustande, weil bei der Jeansproduktion immer die billigste Möglichkeit bevorzugt wird, auch wenn es auf Kosten der ArbeitnehmerInnen und der Umwelt geht. Wer den Jeanspreis genauer betrachtet, kommt auf folgendes [...] Ergebnis:

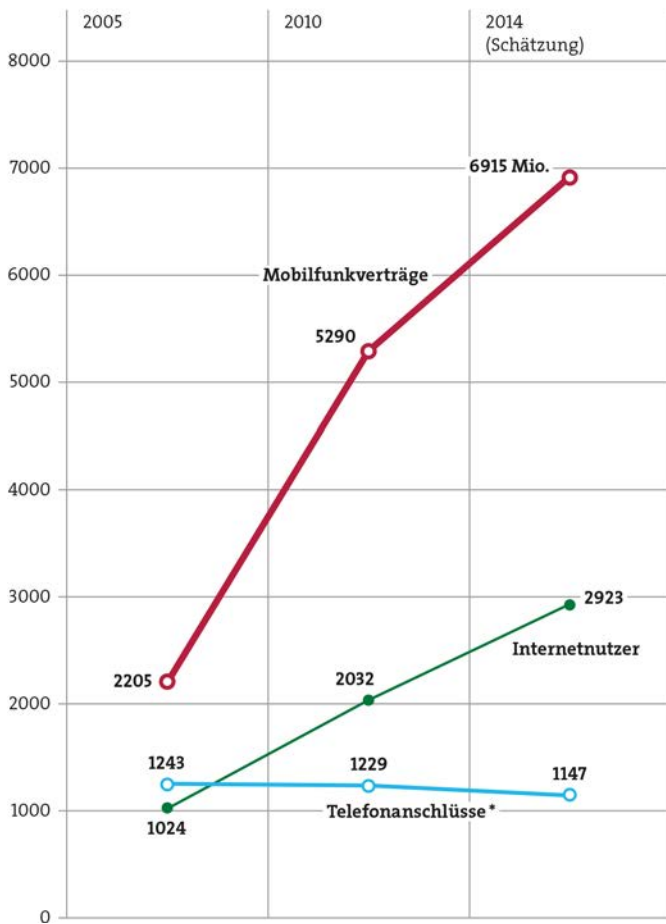
- Nur **1 %** des Jeanspreises geht als **Lohn** an alle ArbeiterInnen.
- Die **Materialkosten** belaufen sich auf **13 %**.
- Die **Transportkosten** und sonstige Gebühren (z.B. Zoll) machen einen Anteil von **11 %** aus.
- Die **Markenfirma** nimmt **25 %** des Jeanspreises für Werbung, Forschung, Entwicklung und Design in Anspruch.
- Die restlichen **50 %** kassiert der **Einzelhandel**. Dieser hat zwar auch Kosten, wie Verkaufspersonal, Ladenmiete und Verwaltung, aber er hat auch eine sehr große Gewinnspanne für sich eingerechnet.

Da die Gewinnspanne für den Handel umso größer ist je geringer die Produktionskosten sind, spart er kräftig an den Arbeitslöhnen. Daher wird die meiste Kleidung in den so genannten Billiglohnländern [...] produziert, für einen Lohn, der meist kaum zum (Über-)Leben reicht.

www.praxis-umweltbildung.de/kleidung_kldg_hintergrund_projektbeschr.php

Vernetzte Welt

Angaben in Millionen weltweit



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 6736; Quelle: ITU

* Festnetz

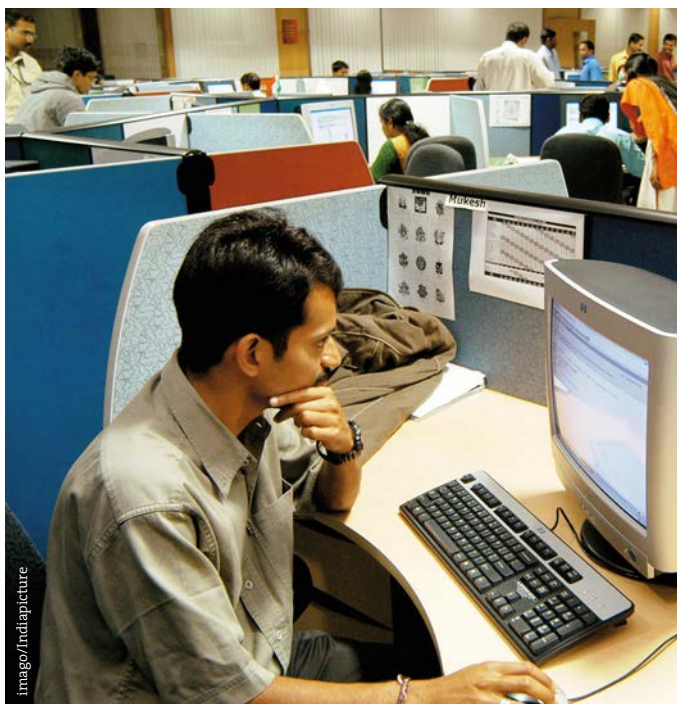
lien sind dabei nur die bekanntesten Fälle. Der Umfang grenzüberschreitender Transaktionen variiert allerdings immer noch erheblich zwischen den Bereichen und auch im Hinblick auf verschiedene Staaten und Regionen.

Eine völlig neue Entwicklung ist die grenzüberschreitende Erzeugung von Gütern und Problemen (*goods and bads*), die seit Beginn der 1990er-Jahre vermehrt auftritt. Diese Phänomene – Internet, Finanzmärkte, globale Klimaänderungen – stellen qualitativ etwas Neues dar, weil sie wahrhaft ent-territorialisiert sind. In diesen Bereichen wird nicht mehr ein Gut oder ein Problem an einem Ort produziert und dann grenzüberschreitend exportiert, die Produktion dieser Felder ist selbst schon ortsungebunden und de-territorial. Das ist Globalisierung pur.

Über die Ursachen

Es gibt unterschiedliche Theorien über die Ursachen der Globalisierung. Im Wesentlichen lassen sich vier Hypothesen unterscheiden:

- Die kapitalistische Weltwirtschaft belohnt Arbeitsteilung und Spezialisierung und strebt so von Beginn an der Globalisierung zu.
- Mit der Einführung digitaler Kommunikationstechnologien und den erheblichen Veränderungen in der Logistik (z.B. Container-Transporte) wurde die Globalisierung ermöglicht.
- Unter der Führung der USA wurden nach dem Zweiten Weltkrieg wirtschaftliche Institutionen etabliert und so die ideellen und politischen Grundlagen der Liberalisierung gelegt. Diese Liberalisierungsprozesse bilden den Ausgangspunkt der Globalisierung. Dabei ist vorrangig das internationale Handelsabkommen (GATT, siehe auch S. 65) zu nennen.
- Die Interessen einer transnationalen Funktionselite wurden durch die Regierungen Ronald Reagan (USA, 1981–1990) und Margaret Thatcher (Großbritannien, 1979–1990)



Kennzeichen ökonomischer Globalisierung: Wettbewerb und digitale Kommunikationstechnologien fördern grenzüberschreitende Arbeitsteilung. Callcenter in Indien 2014



Warentransporte per Container erleichtern den internationalen Güterverkehr. Verladung im Hafen von Qingdao China 2014

bedient, was eine weltweite Deregulierung der Wirtschaft, insbesondere im Finanzsektor, und damit die Globalisierung ermöglichte.

Es erscheint sinnvoll, diese Faktoren nicht als alternative Ursachen, sondern jeweils als sich gegenseitig verstärkende Gründe der Denationalisierung zu sehen. Es ist zweifelhaft, ob sich überhaupt ein einheitliches Ursachenbündel für die vielfältigen Denationalisierungsprozesse ausmachen lässt. Während die Intensivierung transnationaler Kommunikation ohne die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien kaum vorstellbar ist, kann die Ausbildung globaler Umweltrisiken ganz andere Gründe haben.

Global Governance als politische Reaktion

Globalisierung ist heute eine gesellschaftliche Tatsache und wird als solche kaum noch in Frage gestellt. Das Augenmerk richtet sich vielmehr auf den politischen Umgang mit ihr. Klimawandel, Verlust an Biodiversität, weltweit operierender Terrorismus, Banken-, Währungs- und Finanzkrisen (siehe S. 30 ff.) – solche globalen Probleme sind nicht mehr von Nationalstaaten allein zu lösen. Eine mit Gewaltmonopol und Legitimität ausgestattete zentrale Weltregierung existiert nicht. Aber es entwickelt sich zunehmend ein System globalen Regierens, das die Politikwissenschaft als Global Governance bezeichnet. Es umfasst die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf globale Problemlagen oder Sachverhalte zielen. Governance umfasst dabei den zu regelnden Inhalt wie auch die Normen, die den Prozess beschreiben, über den eine Regelung zustande kommt und durchgesetzt wird. Die beteiligten Akteure rechtfertigen Governance mit dem Anspruch, dem gemeinsamen Interesse eines Kollektivs oder – stärker noch – dem Gemeinwohl zu dienen. Dahinter können sich aber oft nationale Interessen verbergen.

Denn nationale Regierungen spielen dabei nach wie vor eine wichtige Rolle. Sie koordinieren und harmonisieren ihre Politik, gegebenenfalls beziehen sie auch nichtstaatliche Akteure ein. Die wechselseitige Verpflichtung auf eine diskriminierende Handelspolitik zu verzichten ist ein Beispiel für dieses globale Regieren durch gemeinsames Regierungshandeln.

Es haben sich zunehmend auch andere Formen transnationalen Regierens entwickelt: Gesellschaftliche Gruppierungen wirken grenzüberschreitend zusammen und geben sich selbst Regeln, ohne dass die Staaten dabei eine wesentliche Rolle spielen. Die Domain-Namen im Internet zum Beispiel werden durch ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) vergeben – auch hier ohne die formale Beteiligung von Regierungen. In einer Mischform gehen Staaten sogenannte öffentlich-private Partnerschaften (engl.: *Public-private-Partnerships*, PPP) als Teil eines transnationalen Arrangements ein, wie dies etwa die *World Commission on Dams* ist (siehe auch S. 17 ff.).

Es ist das Gesamtarrangement dieser verschiedenen Steuerungsformen, das Global Governance ausmacht. Mit der Entwicklung solcher Steuerungsformen hat sich die internationale Politik grundlegend gewandelt, es entsteht internationale politische Autorität: Staaten erkennen formal oder de facto an, dass Entscheidungen oder Interpretationen auf der internatio-



Keine Weltregierung, aber ein Forum, in dem nahezu alle Staaten der Erde vertreten sind: die UN-Vollversammlung in New York 2014



Ein Beispiel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure ist die ICANN, die supranational Domainnamen für das Internet vergibt. Treffen in Singapur 2014

nen Ebene getroffen werden können, die die eigene Jurisdiktion betreffen und selbst dann Bindekraft haben, wenn sie den eigenen nationalstaatlichen Regelungen und Prioritäten widersprechen. Das Delegieren einer Entscheidungskompetenz an den Internationalen Strafgerichtshof oder die Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen des UN-Sicherheitsrates zu akzeptieren, sind Beispiele für die Entstehung politischer Autorität jenseits des Nationalstaates. Freilich kann die Durchsetzung solcher internationaler Entscheidungen oder Urteile in der Regel nicht erzwungen werden.

Mit Global Governance wird das lange Zeit kennzeichnende Strukturmerkmal traditioneller internationaler Politik untergraben: Internationale Politik ist nicht mehr nur horizontale Politik zwischen Staaten, sondern besitzt nun auch vertikale Komponenten zwischen internationalen Institutionen einerseits und Staaten sowie Individuen andererseits. Global Governance wirkt damit tief und machtvoll in nationale Gesellschaften hinein, ohne dass dies durch die nationale Regierung einfach unterbunden werden kann.

Der Begriff Global Governance und die damit verbundenen politischen Abläufe werden auch längst kritisch beäugt. Der Politikwissenschaftler Claus Offe beklagt zum Beispiel die Subjektivität des Governancebegriffs, die auch etwa im Vergleich zum Begriff des Regierens deutlich wird: „Es geschieht etwas, aber niemand hat es getan.“ Die politischen Prozesse, die aus der Perspektive der Global Governance analysiert werden, machen



Zur Koordination globaler Politikfelder schließen sich Staaten zu Clubs mit Exklusivitätscharakter zusammen: Treffen der Staats- und Regierungschefs der G20, der wirtschaftsmächtigsten Industrie- und Schwellenländer, in Brisbane, Australien, 2014

es in der Tat schwer, für bestimmte Politikergebnisse Verantwortlichkeiten zuzuschreiben. Global Governance – so wie hier verwendet – ist aber kein politisches Programm, sondern ein analytischer Begriff. In diesem Sinne dient er nicht der Rechtfertigung globaler Verhältnisse – wie das frühen, politisch benutzten Verwendungen des Begriffs vorgeworfen werden konnte –, sondern der kritischen Analyse globaler politischer Prozesse. Aus einer solchen kritischen Perspektive sind drei Strukturprobleme der Global Governance besonders augenfällig.

Koordinationsprobleme

Global Governance setzt sich aus einem unübersichtlichen Flickwerk von internationalen Institutionen zusammen, die zumeist sektoral, manchmal aber auch regional begrenzt sind, wobei die Begrenzungen unscharf sind. Es gibt fast immer Überschneidungen, was die Mitglieder wie auch die Themen betrifft. Die Welthandelsorganisation ist für den Handel zuständig, die Weltgesundheitsinstitution für die Gesundheit. Was aber geschieht mit gesundheitsrelevanten Handelsfragen – oder handelt es sich dann doch um handelsrelevante Gesundheitsfragen?

Das Fehlen von Mechanismen zur Koordination von Governance, wie sie auf der nationalstaatlichen Ebene vor allem von Regierungschefs (Richtlinienkompetenz beim Streit zwischen Ministerien), Verfassungsgerichten (Ist eine Sicherheitsmaßnahme vereinbar mit den Freiheitsrechten?) und der öffentlichen Meinung (Wollen wir Wachstum oder Umweltschutz?) bereitgestellt werden, verweist auf einen ersten strukturellen Mangel von Global Governance. Zwar interagieren die unterschiedlichen internationalen Institutionen miteinander und passen sich dabei kontinuierlich einander an, aber eine Gesamtkoordination bleibt aus.

Insofern es überhaupt derartige Koordinationsleistungen gibt – am ehesten noch bei den G-7-/G-8- oder G-20-Treffen –, weisen sie eine stark exklusive Mitgliedschaft auf. Die gezielten Koordinationsleistungen der globalen Mehrebenen-Governance erweisen sich also als beschränkt und zugleich zufällig.

Es fehlen problemfeldübergreifende Instanzen, die Kollisionen zwischen Teilbereichen der Global Governance grundwerteorientiert behandeln – solche Instanzen zu haben, ist für eine konstitutionelle Ordnung zentral. Auch das Verhältnis zwischen internationalen und nationalen Regeln bleibt häufig unbestimmt und variiert je nach den nationalen Verfassungen der beteiligten Staaten. Manche Länder geben dem Völkerrecht gegenüber dem nationalen Recht einen Vorrang und befürwor-

ten die Ausbildung eines völkerrechtlichen *ius cogens*, eines zwingenden Rechts, das nicht durch andere Verträge aufgehoben werden kann. Andere Länder beharren dagegen auf ihrer nationalen Souveränität. Das zeigt sich deutlich am Konflikt um die Entwicklung des Internationalen Strafgerichtshofes. Freilich können auch diese Staaten die internationalen Institutionen nicht ignorieren.

Auch das Verhältnis zwischen transnationalen Regimen und nationaler Rechtslage ist nicht selten unklar. Während nationale Gerichte die *Lex Mercatoria*, das gewohnheitsbasierte internationale Handelsrecht, zu stützen scheinen, werden die von transnationalen Sportverbänden ausgesprochenen Sperren von Sportlerinnen und Sportlern zunehmend von nationalen Gerichten in Frage gestellt. Im Ergebnis erweist sich Global Governance als äußerst zersplittert.

Legitimationsprobleme

Global Governance erzeugt auch Legitimationsprobleme. So lange sich internationale Institutionen auf die bloße Bearbeitung von Interdependenzproblemen beschränkten, welche das Einverständnis jedes Mitgliedstaates voraussetzte, stellte sich das Legitimationsproblem kaum. Es genügte, wenn die Institutionen als effektive Problemlöser angesehen wurden (*Output*-Legitimität). Das ändert sich jedoch durch die zunehmende Autorität internationaler Institutionen. Nun wird auch deren *Input*-Legitimität und insbesondere deren Demokratisierung gefordert. Manche halten aber einen demokratischen Prozess jenseits des Nationalstaates für strukturell ausgeschlossen, da die EU und die anderen internationalen Organisationen die sozialen Vorbedingungen für Demokratie nicht erfüllen. Diese Skeptiker halten demokratische Legitimität nur im Rahmen eines *demos* für möglich – also einer politischen Gemeinschaft mit dem Potenzial für demokratisches Selbstregieren, wie es sich nur im Konzept der modernen Nation finden lässt. Jenseits des Nationalstaates fehlte demnach die soziale Voraussetzung für eine demokratische politische Gemeinschaft: der politische Raum. Das Zusammenfallen von Nation und Demokratie sei nicht historisch zufällig, sondern stelle einen systematischen und unauflösbaren Zusammenhang dar.

Es gibt aber auch eine optimistischere Deutung internationaler Institutionen. In demokratischen Kategorien gedacht sind demnach internationale Institutionen eine angemessene Antwort auf Probleme, denen Demokratien in Zeiten der Globalisierung gegenüberstehen. Sie können nämlich den Effekt aufzeigen,

den nationalen Entscheidungen in anderen Teilen der Welt haben und ihn den Verursachern ggf. in Rechnung stellen. Damit entsprechen sie dem demokratischen Prinzip, wonach alle Betroffenen einer Regelung ein Mitspracherecht haben sollen, also zum Beispiel wenn europäische und amerikanische Klimapolitik bewirkt, dass die Bewohner pazifischer Inseln ihr Land verlieren. Theoretisch kann das Aufkommen von denationalisierten Governance-Strukturen all jenen helfen, die von externen politischen Entscheidungen betroffen sind, aber dort keine Stimme haben. In diesem Sinne sind die internationalen Institutionen nicht das Problem, sondern Teil der Lösung für die Probleme der modernen Demokratie. Gleichwohl wird auch von Vertretern dieser Position keineswegs bestritten, dass die bestehenden internationalen Institutionen erhebliche Demokratiedefizite aufweisen, welche kurzfristig kaum zu beheben sind.

Somit entsteht ein wachsendes Bedürfnis nach anderen Formen der direkten Legitimierung internationaler Entscheidungen. Darauf reagieren internationale Institutionen teilweise, indem sie neue legitimationsstiftende Verfahren wie etwa zum Schutz der Menschenrechte einrichten. Allerdings können solche Mechanismen nicht den gesamten Legitimationsbedarf decken. Infolgedessen führt die Ausübung von Autorität auf der internationalen Ebene zu einem wachsenden Bewusstsein für die Bedeutung internationaler Institutionen und zu ihrer Politisierung – es werden gesellschaftliche Interessen zum Zwecke ihrer Beeinflussung mobilisiert, und sie sind zunehmend umstritten (siehe S. 25 ff.).

Internationale Institutionen werden dabei nicht nur von transnationalen Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) wie Attac oder Greenpeace politisiert, sondern auch von aufstrebenden Mächten wie China, Indien und Brasilien. Dass solche Länder ihre Kritik am Status quo inzwischen weniger an die Adresse der US-Regierung, sondern an internationale Institutionen richten, ist ebenfalls Ausdruck von Global Governance. Aber der Widerstand gegen internationale Institutionen wächst auch in manchen Regierungen der westlichen Welt.

Verteilungsprobleme: der vereinseitigende Liberalismus

Ein weiteres strukturelles Defizit von Global Governance betrifft die systematische Bevorzugung der ökonomischen Liberalisierung. Zum einen fällt es dem Nationalstaat in einer globalisier-

ten Welt zunehmend schwerer, die gewohnten Sozialstandards aufrechtzuerhalten. Im Zuge der Konkurrenz um mobiles Kapital sind die Vertreter einer anspruchsvollen Sozialpolitik in die Defensive geraten – und dies obwohl in vielen westlichen Industrieländern das Gefälle zwischen Arm und Reich größer geworden ist. Dieser Verlust an nationalstaatlicher Wirksamkeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik konnte bisher nicht durch die Schaffung internationaler Institutionen aufgefangen werden, die wenig geeignet scheinen, um in puncto Verteilungsgerechtigkeit in transnationale Märkte einzugreifen. Außerdem haben die meisten internationalen Institutionen selbst eine liberalisierende Stoßrichtung. Ob es darum geht, Handelsbarrieren zu beseitigen, Kapitalverkehrskontrollen abzuschaffen oder einheitliche Bilanzierungsstandards zu gewährleisten: Der angestrebte Effekt ist zumeist die Schaffung von offenen Weltmärkten, um Effizienzgewinne einfahren zu können. Viel seltener geht es bislang darum, Märkte zu regulieren, um Stabilität zu schaffen und unerwünschte Verteilungseffekte zu verhindern. Diese Schwäche bei der Regelung der internationalen Finanzmärkte wurde in der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Internationalen Beziehungen schon lange vor der Finanzkrise (2008) beklagt. Die mangelnde Regulation auf globaler Ebene trug dann zumindest eine erhebliche Mitschuld an der Krise. Um es anders zu formulieren: Auf der internationalen Ebene überwiegt die „negative Integration“ (Regeln, um Märkte herzustellen) gegenüber der „positiven Integration“ (Regeln, um unerwünschte Effekte des Marktes zu begrenzen).

Dieser weltmarktschaffende Charakter internationaler Institutionen ist zwar in jüngster Zeit relativiert und durch Marktinterventionen ergänzt worden. Aber trotz einiger Regeln im Bereich der Umwelt, der Menschenrechte und jetzt auch bei Steuerfragen bleibt der Effekt der globalen Liberalisierung bestehen.

Die genannten Defizite von Global Governance sind also längst mehr als versteckte Strukturprobleme. Sie offenbaren sich in sozialem Widerstand gegen und in der Instrumentalisierung von Global Governance. Insofern steht das globale Regieren vor einem grundlegenden Dilemma: Es sind in einzelnen Bereichen oft globale Maßnahmen erforderlich, die aber im gegebenen institutionellen Rahmen und vor dem Hintergrund bestehender Legitimationsanforderungen schwerlich durchgesetzt werden können. Ob die zunehmende Manifestierung dieses Problems und die damit verbundene Politisierung einen Weg aus dem Dilemma bahnen können, bleibt abzuwarten.



Globale Steuerung durch wenige, aber einflussreiche Akteure kann Widerstand hervorrufen. Anlässlich des G-20-Gipfels in Brisbane werfen Demonstranten dem Staatenclub vor, vorrangig wirtschaftliche Interessen zu verfolgen und darüber soziale Ziele und Verteilungsgerechtigkeit zu vernachlässigen.

TANJA ABENDSCHEIN-ANGERSTEIN

Internationale Verrechtlichung

Das Völkerrecht dient traditionell als ein politisches Ordnungselement internationaler Beziehungen. Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung wurde aufgrund eines zunehmenden Koordinierungsbedarfs nicht nur ein Prozess der internationalen Verrechtlichung angeschoben, sondern auch das Völkerrecht selbst vor neue Herausforderungen gestellt.

Recht ist in unserem Alltag allgegenwärtig, verschiedenste Bereiche unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens werden durch Recht geregelt. Dies veranschaulicht das Beispiel Straßenverkehr: Klare und gleiche Regeln für alle, die am Straßenverkehr teilnehmen, sollen ein konfliktfreies Miteinander garantieren. Es wird kontrolliert, ob diese Regeln eingehalten werden; kommt es zu einem Regelbruch, wird er bestraft. Auch auf internationaler Ebene beobachten wir Formen von Rechtsstaatlichkeit, die die Zusammenarbeit zwischen Akteuren regulieren. Globalisierungsprozesse haben den zwischenstaatlichen Regelungsbedarf erheblich vergrößert, Verrechtlichung bildete eine politische Antwort auf diese neuen Herausforderungen.

Folglich hat die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen mit Voranschreiten der Globalisierung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges an Bedeutung gewonnen. Stand bis Mitte des letzten Jahrhunderts noch internationales Recht in den Bereichen Sicherheit und territoriale Hoheitsansprüche im Fokus, hat es sich zunehmend auf andere Bereiche wie Wirtschaft, Umwelt und Soziales ausgebreitet. Heute erstreckt sich Völkerrecht von der Nutzung des Meeresbodens bis hin zur Haftbarkeit für Weltraumschrott, von Rüstungsbeschränkungen über Handelszölle bis hin zu Quoten für Treibhausgasemissionen. Dabei betrifft Völkerrecht nicht nur zwischenstaatliche Kooperation, sondern hat auch zunehmend direkten Einfluss auf nichtstaatliche Akteure. Es reicht bis in den innerstaatlichen Rechtsraum hinein, da viele Politikfelder, die früher ausschließlich nationalstaatlicher Regulierung unterlagen, nun zumindest teilweise völkerrechtlich reguliert werden.



Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege unterzeichnen 50 Staaten im Juni 1945 in San Francisco die UN-Charta, einen völkerrechtlich bindenden Vertrag – Geburtsstunde der UNO.

Merkmale und Wirkung

Allgemein formuliert beschreibt internationale Verrechtlichung einen Prozess, in dem internationale Kooperation zunehmend rechtsstaatlichen Prinzipien unterworfen ist. Wenngleich sich bislang keine einheitliche internationale Rechtsordnung im Rahmen eines Weltstaates herausgebildet hat, finden sich jedoch Ansätze zu Rechtsstaatlichkeit.

Das Gewaltverbot im Völkerrecht

Allgemeines Gewaltverbot

Androhung und Anwendung von Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates sind verboten. Art. 2 (4) UN-Charta

Ausnahmen vom Gewaltverbot

Recht zur Selbstverteidigung

Im Falle eines bewaffneten Angriffs hat jeder Staat das naturgegebene Recht zur Selbstverteidigung. Art. 51 UN-Charta

Kollektive Sicherheit

Alle UN-Mitglieder sind gegenseitig verpflichtet, kollektiv gegen Aggressoren vorzugehen.

Die Feststellung, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt, ist Aufgabe des Sicherheitsrats. Art. 39 UN-Charta

Um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen, kann der Sicherheitsrat Zwangsmaßnahmen (z.B. Wirtschaftssanktionen) verhängen.

Im äußersten Fall kann er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens die Anwendung militärischer Gewalt beschließen. Art. 41, 42

Verbindlichkeit

Recht ist im Gegensatz zu anderen sozialen Normen wie moralischen Geboten, Sitten oder Bräuchen bindend und einklagbar. Rechtliche Verbindlichkeit kann nur von bestimmten Gesetzgebungskörpern geschaffen werden. Diese Befugnis wird international von den verantwortlichen Staaten übernommen. Grundsätzlich besitzen Staaten in Abstimmungen zu Vertragstexten formal ein gleiches Stimmgewicht. So haben Länder wie China und Indien mit mehr als einer Milliarde Menschen genauso eine Stimme wie Liechtenstein oder Nauru mit weniger als 40 000 Einwohnern. Dahinter steckt das Gebot der Rechtsgleichheit. So wie innerhalb von Rechtsstaaten Bürgerinnen und Bürger vor dem Gesetz und vor Gericht gleich sind, erkennen sich auch Staaten wechselseitig als formal gleiche und souveräne Rechtspartner im Völkerrecht an. Formal werden dadurch militärisch oder wirtschaftlich unterschiedliche Machtpositionen ausgeschaltet, und somit wird das Recht des Stärkeren überwunden.

Am bedeutendsten ist heutzutage das Vertragsrecht, da die Mehrheit rechtlicher Normen schriftlich fixiert wird. Zwischen 1945 und 2000 sind über 55 000 internationale Verträge geschlossen worden. Internationale Organisationen dienen dabei meist als institutioneller Rahmen, um die Erfüllung der Verträge zu unterstützen. Sie bieten zudem eine Plattform, um in neuen Verhandlungsrunden die Kooperation in dem jeweiligen Gebiet voranzutreiben. Die Zahl zwischenstaatlicher Organisationen ist von knapp 40 seit Beginn des 20. Jahrhunderts auf fast 7700 im Jahre 2012 gestiegen. Zu den ältesten internationalen Organisationen zählen die Zentralkommission für Rheinschifffahrt (1815), Sitz in Straßburg, die Internationale Fernmeldeunion (1865), Sitz in Genf, und der Weltpostverein (1874) in Bern, Schweiz. Jedoch sind nicht alle Beschlüsse von Staaten rechtlich verbindlich, sondern teilweise lediglich Empfehlungen oder Absichtserklärungen.



Internationale Institutionen unterstützen die Umsetzung vertraglicher Vereinbarungen. Zu den ältesten gehört der 1874 gegründete Weltpostverein. Allegorie des Postwesens nach einer Zeichnung von Ludwig Burger 1884

Die UN-Antifolterkonvention

Das am 10. Dezember 1984 von der UN-Generalversammlung verabschiedete „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe“ (UN-Antifolterkonvention) ist der wichtigste rechtsverbindliche Vertrag gegen Folter. Die Errungenschaft der Konvention besteht vor allem darin, dass sie konkrete Schritte und Maßnahmen benennt, die die Vertragsstaaten unternehmen müssen, um das absolute Folterverbot praktisch umzusetzen.

Das Übereinkommen wurde unter anderem durch die zweite weltweite Kampagne gegen Folter von Amnesty International angestoßen, die ein eigenes UN-Schutzsystem forderte. Heute zählt die 1987 in Kraft getretene Konvention weltweit 156 Vertragsstaaten [...]. Zentraler Ausgangspunkt der Konvention ist das absolute Folterverbot. Das Verbot der Folter war auch schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und im UN-Zivilpakt von 1966 enthalten. Die Antifolterkonvention ergänzt eine genaue Definition von Folter. Sie verbietet den Staaten darüber hinaus nicht nur selbst zu foltern, sondern auch Menschen in Länder auszuliefern, in denen ihnen Folter oder Misshandlung drohen (Art. 3, Non-refoulement). Staaten dürfen auch nicht von erfolgten Beweisen profitieren und diese z. B. vor Gericht verwerten (Art. 15, Beweisverwertungsverbot).

Alle Staaten müssen in ihrem Rechtssystem Vorkehrungen treffen, um Folter vorzubeugen, z. B. durch ein entsprechendes Training der Strafverfolgungsbehörden und aller involvierten Staatsbediensteten. Folter muss unter eine angemessene Strafe gestellt werden, entsprechende Vorwürfe müssen sofort, unabhängig und effektiv untersucht und die Täter bestraft werden. Überlebende von Folter und Misshandlung müssen angemessen entschädigt werden.

Alle Vertragsstaaten müssen regelmäßig über ihre Fortschritte in der Umsetzung der Antifolterkonvention berichten. Zuständiges Überwachungsorgan ist der UN-Ausschuss gegen Folter mit Sitz in Genf, der ebenfalls durch die Konvention eingerichtet wurde. Alle vier Jahre erstellen die Vertragsstaaten einen Staatenbericht, den sie dann mit dem Ausschuss diskutieren. Der Ausschuss erlässt seit 1998 Schlussbemerkungen und Empfehlungen für die Vertragsstaaten. Diese Erklärungspflicht der Staaten ist nicht zu unterschätzen: Obwohl viele Staaten Folter nicht ausreichend bekämpfen oder sogar aktiv einsetzen, wollen sie vermeiden, in den öffentlichen Berichten des UN-Ausschusses gebrandmarkt zu werden. [...]

Amnesty International, Sektion Bundesrepublik Deutschland e. V., Presseinformation, Berlin 2014; www.amnesty.de

Darüber hinaus können (inter)nationale Gerichte durch ihre Auslegung Gesetzeslücken im Völkerrecht schließen. Weiterhin bleibt auch das Völkergewohnheitsrecht als älteste Völkerrechtsquelle bestehen. Die Voraussetzungen hierfür sind erfüllt, wenn eine entscheidende Mehrheit von Staaten einem bestimmten Verhalten folgt (Staatenpraxis) in der Überzeugung, dass dieses rechtlich verpflichtend ist (*opinio juris*). Im Gegensatz zum Vertragsrecht gilt Gewohnheitsrecht nicht nur bei expliziter Zustimmung, sondern in der Regel für die gesamte Staatengemeinschaft. Völkergewohnheitsrecht ist heute insbesondere in Feldern von Bedeutung, die (noch) nicht durch Verträge reguliert sind oder wenn die diesbezüglichen Verträge nicht universell ratifiziert wurden. Beispiele sind staatliche Souveränität und Menschenrechte.

Verfahren und Gerichte

Doch Verrechtlichung beinhaltet mehr als eine rein zahlenmäßige Zunahme an internationalen Gesetzen, sprich eine Verregelung. Darüber hinaus existieren Verfahrensregeln, welche die Rechtssetzung, -durchsetzung und -auslegung unter Einhaltung wichtiger rechtsstaatlicher Prinzipien festschreiben. Beispielsweise wird im Falle der internationalen Gesetzgebung vorab reglementiert, welche Mehrheiten für bestimmte Entscheidungen erforderlich sind. Daneben werden die Mechanismen bestimmt, mit denen die Regeleinhaltung überprüft werden soll.

Das augenscheinlichste Anzeichen für internationale Verrechtlichung ist jedoch eine wachsende Zahl an internationalen Gerichten bzw. gerichtsähnlichen Streitbeilegungsinstanzen. Als ein Grundpfeiler von Rechtsstaatlichkeit sorgt im Idealfall eine unabhängige Judikative für eine faire und unparteiische Konfliktregulierung mit rechtlich verbindlichen Urteilen. Gerade weil durch Globalisierung die Komplexität der Regelwerke steigt, werden richterliche Entscheidungen immer bedeutsamer. Während es Mitte der 1980er-Jahre sechs permanente internationale Gerichte gab, sind es heute mindestens 24, unterstützt durch mehr als 100 ad hoc errichtete Gerichte oder gerichtsähnliche Spruchkörper. Zu den bedeutendsten zählt der Internationale Gerichtshof (IGH). Er wurde 1945 als eines der sechs permanenten UN-Hauptorgane gegründet und nahm im April 1946 seine Arbeit auf. Aufgrund seines allumfassenden Zuständigkeitsbereichs (universelle Rechtsprechung) kann er alle zwischenstaatlichen Streitigkeiten über bestehendes Völkerrecht behandeln. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die betroffenen Parteien eines Rechtsstreites der Zuständigkeit des Gerichtshofes unterworfen haben.

Bis Ende 2011 haben internationale Gerichte mehr als 37 000 rechtlich bindende Urteile erlassen, davon 91 Prozent seit Ende des Kalten Krieges. Am aktivsten von diesen sind mit großem Abstand der Europäische Gerichtshof (EuGH, 18 511 Urteile) und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR, 14 940 Urteile), die zusammen fast 90 Prozent der Urteile verkündeten. Sie werden gefolgt von den hierzulande weniger bekannten Gerichten der Andengemeinschaft (ATJ, 2197 Urteile) und der Organisation zur Harmonisierung des Wirtschaftsrechts in Afrika (ODAHA, 569 Urteile). Auch können in Streitschlichtungsverfahren „kleine“ gegen „große“ Staaten erfolgreich sein. Dies geschah etwa im Fall des Inselstaates Antigua und Barbuda gegen die USA um Onlineglücksspiele in der Welthandelsorganisation (WTO).

Nicht zuletzt verlangt Rechtsdurchsetzung eine Strafe, wenn Regeln nicht eingehalten werden. Die entsprechenden Sanktionen sollten nicht nur von einer unabhängigen Instanz



Wahrzeichen internationaler Verrechtlichung und des Willens zur Rechtsdurchsetzung: der Internationale Gerichtshof (IGH) im Friedenspalast in Den Haag ...



... der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg ...



... der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg

festgesetzt, sondern auch von einem zentralen Organ durchgesetzt werden. Dies ist aufgrund einer fehlenden Weltpolizei einer der Hauptschwachpunkte, die das Entstehen einer internationalen Rechtsordnung behindern.

Insgesamt ist internationale Verrechtlichung nicht als ein kontinuierlicher und unaufhaltsamer Prozess zu verstehen, sondern in einzelnen Politikbereichen unterschiedlich stark

Notwendigkeiten und Hindernisse überstaatlicher Strafgerichtsbarkeit

Die Juristin Fatou Bensouda aus Gambia ist seit dem 15. Juni 2012 Chefanklägerin am Internationalen Strafgerichtshof (ICC) [s. a. S. 54 f.]. Die praktizierende Muslimin war von 1998 bis 2000 Justizministerin ihres Landes.

SZ: Frau Bensouda, seit vier Jahren bricht der syrische Diktator Baschar al-Assad ziemlich jede Regel der Genfer Konventionen. Seine Gegner von der Miliz Islamischer Staat tun es ihm gleich, mit dem Unterschied, dass sie sich damit sogar brüsten. Warum hört man dazu so wenig [...] von der internationalen Justiz?

Fatou Bensouda: Täuschen Sie sich nicht. Es stimmt zwar, dass wir gegen das syrische Regime nichts unternehmen, weil wir nichts unternehmen können. Syrien hat das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs nicht unterzeichnet. Aber im Falle des IS suchen wir gerade einen Weg.

SZ: Wie sieht der aus?

Bensouda: Es gibt umfangreiche Erkenntnisse, wonach in den Rängen des IS Ausländer kämpfen, aus Ländern, die sehr wohl das Statut des Gerichtshofs unterzeichnet haben: Jordanien, Tunesien, auch europäische Staaten. Diese Verdächtigen könnten wir wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit belangen. [...]

SZ: Wie wollen Sie in dem vom IS beherrschten Gebiet ermitteln? Erst in der vergangenen Woche haben Sie dem UN-Sicherheitsrat berichtet, dass Ihre Ermittlungen in einem anderen Bürgerkriegsland, in Libyen, fast unmöglich geworden seien.

Bensouda: Das ist leider unsere tägliche Arbeit. Wir ermitteln fast immer in Gegenden, in denen Kriege noch toben. Da ist es extrem schwierig, unser Personal zu schützen, noch wichtiger aber: Zeugen zu finden, die sich trauen und die wir schützen können.

Teilweise versuchen wir, Zeugen auszufliegen. Teilweise bringen wir sie in Schutzhäuser, oder wir nutzen kreative Wege, die lieber nicht in der Zeitung stehen sollten. Auch versuchen wir zunehmend, mit Dokumenten zu arbeiten anstatt mit Zeugen. [...]

SZ: Sie arbeiten [...] mit Erkenntnissen von Nachrichtendiensten?

Bensouda: Mit dem Material unserer Mitgliedstaaten, ja. Aber auch mit Berichten von Nichtregierungsorganisationen. Wenn wir uns entscheiden sollten, Ermittlungen einzuleiten, ermitteln wir natürlich unabhängig. [...]

SZ: Schreckt man Fanatiker und Diktatoren überhaupt ab mit Strafen? In Libyen haben Sie vor drei Jahren die Spitzen des tadelnden Gaddafi-Regimes angeklagt, aber heute werden die Verbrechen Gaddafis täglich von neuen Gräueln überlagert.

Bensouda: Wie lange gibt es in Deutschland schon Gerichte? Hunderte Jahre, Tausende? Trotzdem gibt es Mord und Vergewaltigung. Soll die Justiz also verzagen? Natürlich nicht, das wäre doch absurd. Und jetzt denken Sie an die Männer, mit denen wir es in unseren Kriegsverbrecherprozessen zu tun haben: Sie kannten bislang überhaupt keine Justiz über sich. Der ICC ermittelt erst seit elf Jahren, wir leiten einen Wandel ein, der sehr, sehr langsam sein wird. In Kenia zum Beispiel haben wir die Politiker angeklagt, die bei der letzten Wahl wochenlange Ausschreitungen gegen Zivilisten anstifteten. Und diesmal? Ist die Wahl viel friedlicher verlaufen. Ich sage nicht, dass es da eine klare Kausalität gibt, aber ich denke schon, dass der ICC bereits eine Rolle spielt. [...] Die Dinge bewegen sich.

„Weltjustiz droht IS-Kämpfern“, mit der Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofes sprach Ronen Steinke, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. November 2014

Internationale Gerichte

Ständige Gerichtshöfe der Vereinten Nationen

Internationaler Gerichtshof

Den Haag
entscheidet über die Streitigkeiten zwischen Staaten; erstellt Gutachten für die UNO und ihre Unterorganisationen

Internationaler Seegerichtshof

Hamburg
entscheidet über die Streitigkeiten bei Auslegung und Anwendung des Seerechts-übereinkommens

Internationaler Strafgerichtshof

Den Haag
urteilt über Täter, die schwerste Verbrechen von internationalem Belang begangen haben (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen)



Menschenrechtsgerichtshöfe

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte

Straßburg
urteilt über Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention

Afrikanischer Gerichtshof für die Menschenrechte und die Rechte der Völker

Arusha/Tansania

Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte

San José / Costa Rica

Gerichtshof der Europäischen Union

Luxemburg
gemeinschaftliches Rechtsschutz- und Verfassungsorgan der EU, zuständig für die Auslegung des EU-Rechts, setzt die Einhaltung der EU-Verträge durch, überprüft die Rechtmäßigkeit des Handelns der EU-Organe

Internationale Streitbeilegungsorgane

Ständiger Schiedshof

Den Haag
untersucht, schlichtet und erlässt Schiedssprüche in Streitigkeiten zwischen Staaten, internationalen Organisationen und Privatpersonen

Streitbeilegungsorgan der WTO

Genf
kann von Staaten bei Streitigkeiten im internationalen Handel angerufen werden

ausgeprägt. So sind der internationale Handel und, zu einem geringeren Grad, der Umweltsektor wesentlich stärker international verrechtlicht als die Felder Sicherheit und Finanzen.

Funktionen und Wirkung

Aufgrund ihrer beschriebenen Charakteristika erfüllt eine Rechtsordnung wichtige Funktionen für das gesellschaftliche Zusammenleben. Ziel ist es, durch vorab festgelegte Verfahren Verlässlichkeit und Erwartungssicherheit und damit die Garantie einer friedlichen Konfliktbearbeitung zu schaffen. Akteure können sich an Regeln orientieren und erwarten auch von anderen, dass diese die Regeln einhalten. Die Herausbildung einer Rechtsordnung soll zu Rechtssicherheit und damit zu Stabilität im internationalen Regieren führen.

Herausforderungen und Chancen

Da sich die Ausgangsbedingungen für Rechtsstaatlichkeit auf internationaler Ebene deutlich von denen innerhalb von Staaten unterscheiden, ist die Zukunft von Verrechtlichung umstritten.

Fragmentierung und Kohärenz

Bislang fehlt eine einheitliche internationale Rechtsordnung. Stattdessen finden sich voneinander unabhängige Regelwerke. Dies führt dazu, dass sich Gesetze und richterliche Urteile zwischen Organisationen widersprechen können. Das geschieht vor allem zwischen Politikfeldern mit sehr gegensätzlichen Interessen wie Wirtschaft und Umwelt (Beispiel: Welthandelsorganisation WTO, Artenschutzübereinkommen CITES) oder Rechtssystemen mit unterschiedlicher territorialer Reichweite (Beispiel: WTO, Nordamerikanisches Freihandelsabkommen NAFTA), sodass nationale, regionale und internationale Gesetze voneinander abweichen können. In vielen Situationen fehlen Kollisionsregeln, also Regeln für Fälle, in denen sich Gesetze widersprechen, die regelkonformes Verhalten definieren. Dieser Rechtspluralismus, das heißt die verschiedenen nebeneinander stehenden Rechtssysteme, gefährdet die rechtliche Konsistenz und damit die Rechtssicherheit. Nichtsdestotrotz haben sich in einigen Bereichen höherrangige Ordnungsregeln herausgebildet. So müssen alle völkerrechtlichen Verträge bestimmte Menschenrechte achten. Zu diesen sogenannten *ius cogens*-Rechten zählen beispielsweise das Verbot von Folter, Sklaverei oder Völkermord (Genozid). Andere Formen der Hierarchie haben sich regional entwickelt. So gilt etwa innerhalb der EU allgemein der Vorrang des EU-Rechts gegenüber nationalem Recht.

Anpassungsfähigkeit

In einer sich globalisierenden Welt verändern sich fortwährend die internationalen Rahmenbedingungen, etwa durch technischen Fortschritt und grenzüberschreitende Ströme von Menschen, Gütern und Kapital.

Völkerrechtliche Verhandlungen sind jedoch oft langwierig, da Staaten genau prüfen, bevor sie völkerrechtliche Verpflichtungen eingehen. Denn diese sind nicht nur rechtlich einklagbar, sondern auch meist kostenintensiv. Kosten beziehen sich dabei nicht nur auf die finanziellen und administrativen Aufwendungen zur Gesetzesumsetzung. Völkerrecht kann zudem die nationale Souveränität und damit die nationalen politischen Gestaltungsräume erheblich beschneiden. Daher können sich Verhandlungen, wie im Fall des dritten UN-See-

rechtsübereinkommens, manchmal sogar über ein Jahrzehnt erstrecken. Im Gegensatz dazu können Regierungen sowie gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure durch informelle Lösungen meist schneller und flexibler agieren und verzichten im Gegenzug teilweise auf den rechtlichen Verpflichtungscharakter ihrer Vereinbarungen. Eine Einigung gestaltet sich hier meist einfacher, da die Ergebnisse nur Empfehlungscharakter haben. Dies betrifft viele umweltpolitische Beschlüsse, um teure und wirtschaftlich nachteilige Verpflichtungen zu vermeiden (siehe auch S. 30 ff.).

Durchsetzbarkeit und Sanktionen

Da es bislang weder eine Weltregierung, noch eine Weltpolizei oder ein Weltgericht gibt, können internationale Regeln nicht in gleicher Weise wie im Nationalstaat durchgesetzt werden. Daher warnen Skeptiker vor utopischen Erwartungen an das Völkerrecht. Zwar existieren viele internationale Gesetze formal auf dem Papier, sind aber in der Praxis aufgrund fehlender Sanktionsmechanismen nicht immer durchsetzbar. Beispielsweise können Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates zu Militäreinsätzen nicht automatisch von einer organisationseigenen Armee ausgeführt werden, sondern Truppen und Gerät, Geld und Organisation müssen von den Mitgliedstaaten gestellt werden. Weiterhin fehlen in den meisten Fällen effektive Überwachungsmechanismen, um Regelbrüche überhaupt festzustellen. Existieren Kontrollverfahren, basieren diese überwiegend auf der Selbstauskunft ihrer Mitglieder, was die Unabhängigkeit und Vollständigkeit der Informationen erheblich beeinträchtigen kann.

Es gibt jedoch „weiche“ Sanktionsmechanismen. Staaten und gesellschaftliche Akteure können Rechtsbrüche öffentlich an den Pranger stellen. Durch die öffentliche Ächtung von Menschenrechtsverletzungen kann beispielsweise ein so starker politischer Druck auf Regierungen ausgeübt werden, dass diese ihr regelwidriges Verhalten korrigieren. Da Recht grundsätzlich eine hohe Legitimität genießt und oft als moralische Instanz gilt, möchte kein Staat offen als Völkerrechtsverletzer tituliert werden. Wenngleich Recht stets Interpretationsspielraum zulässt, setzt es dennoch Grenzen, welches Verhalten in einem Meinungsaustausch legitimerweise gerechtfertigt werden kann.

Zudem gibt es Bereiche, in denen Staaten auch ohne strenge Überwachungs- und Sanktionsmechanismen ein Interesse an einer regelkonformen Zusammenarbeit haben. Wenn Wirtschaftsverträge darauf abzielen, die gegenseitigen Beziehungen effizient zu koordinieren, ist ihre Einhaltung im Sinne



Auch „weiche“ Sanktionen wie öffentliche Ächtung können Wirkungsmacht entfalten: Durch den jahrelangen Hausarrest der Friedensaktivistin Aung San Suu Kyi verlor das burmesische Regime international an Anerkennung. 2010 wurde er aufgehoben.

Völkerrecht: Biegen und brechen

DIE ZEIT: Herr Professor Talmon, erleben wir gerade den Untergang des Völkerrechts?

Stefan Talmon: Nein, das Völkerrecht ist sehr lebendig. 95 Prozent des Völkerrechts funktionieren hervorragend – da geht es um Handelsabkommen, Telekommunikationsregeln und vieles mehr, doch das läuft unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der Öffentlichkeit. Bei militärischen Konflikten aber, wie wir sie derzeit in der Ukraine oder in Syrien sehen, setzt der völkerrechtliche Verstand gelegentlich aus. [...]

ZEIT: [...] [D]iese Verstöße gegen das Völkerrecht, dieses Dehnen, Biegen, mitunter Brechen des Rechts, das irritiert Sie nicht?

Talmon: Doch, aber das erschüttert das Völkerrecht nicht nachhaltig. Das ist ja das Besondere am Völkerrecht: Indem die Staaten die Regeln biegen oder brechen, können sie langfristig neue Regeln schaffen. Das Völkerrecht verändert sich ständig, weil die Regeln durch die Staaten gemacht werden und weil es keine Zentralinstanz gibt, die das Völkerrecht verbindlich auslegt und durchsetzt. Nehmen Sie den Begriff der Intervention. Heute bedeutet er etwas völlig anderes als zu Zeiten des Spanischen Bürgerkriegs. Damals war jedes ausländische Engagement in einem Bürgerkrieg strikt verboten. Heute können Sie ein Feldhospital in ein Bürgerkriegsgebiet senden, Sie können Ärzte einfliegen. Wo verläuft noch die Grenze? Lange hieß es: Bei Waffenlieferungen. Aber gilt das noch? Im libyschen Bürgerkrieg 2011 haben Frankreich und andere Staaten Waffen an die Aufständischen geliefert. In Syrien hat der Westen geduldet, dass Katar und Saudi-Arabien die Opposition aus religiösen Gründen mit Waffen und Geld versorgt haben. Das war ein Dammbbruch, der einen Preis hat, denn letztlich entsteht eine neue Rechtsregel, die irgendwann auch gegen uns gewendet werden kann. [...]

ZEIT: [...] [V]om Völkerrecht erwarten wir Regeln für den Umgang mit diesen Dilemmata. Wann darf man intervenieren? Nach welchen Kriterien? Mit welchen Mitteln? [...]

Talmon: Das Problem liegt anderswo. Selbst wenn wir als Völkerrechtler perfekte Regeln definieren könnten, ließen sie sich in der Praxis nur schwer umsetzen. Völkerrecht lässt sich nur im Konsens der Staaten schaffen. Derzeit gibt es auf der Welt aber weitaus mehr Regierungen, die Angst vor Interventionen haben, als Staaten, die zu intervenieren bereit wären, um Gutes zu tun – oder Schreckliches zu verhindern. Die Mehrheit der Regierungen sieht vor allem die Gefahr des Missbrauchs [...]. [...] Auch der Westen wird in Zukunft gegen das Völkerrecht verstoßen, da mache ich mir keine Illusionen. Aber man muss fragen: Wann lohnt sich ein solcher Verstoß, wann geht es um vitale Situationen? [...]

ZEIT: Nach 1989 gab es Hoffnung, dass sich auch heiße Konflikte mit den Mitteln des Völkerrechts beherrschen ließen. Stichwort humanitäre Interventionen, Stichwort Kriegsverbrechertribunale. Zerplatzen diese Träume gerade?

Talmon: Es stimmt, nach dem Ende des Kalten Krieges gab es eine gewisse völkerrechtliche Euphorie. 1990/91, die Befreiung Kuwaits nach dem Überfall Saddam Husseins, das war eine Erfolgsgeschichte des Völkerrechts. Zum ersten Mal hatte der Sicherheitsrat sein Potenzial ausgeschöpft, um einen Aggressor zurückzudrängen. Und dank der Weisheit von George Bush senior ist man nicht nach Bagdad durchmarschiert, sondern hielt sich zunächst strikt an die Grenzen des Mandats.

ZEIT: Das hätte ein Vorbild sein sollen. Wann ist der Traum gescheitert?

Talmon: Im Grunde schon 1991 im Irak selbst. Da gelang es nach der Befreiung Kuwaits nicht mehr, ein neues UN-Mandat für Flugverbotszonen im Süd- und Nordirak zu bekommen, also begann

der Westen, stattdessen die alten Resolutionen umzuinterpretieren. Das war ein Muster für vieles, was später kam. Der eigentliche Dammbbruch aber war das Kosovo. Da hatte sich die Nato klar über das Völkerrecht hinweggesetzt. [...] Im Ukraine Konflikt beruft sich Moskau derzeit auf das Vorgehen der Nato im Kosovo.

ZEIT: Heißt das, der Westen hat die Legitimation verloren, sich gegenüber Moskau auf das Völkerrecht zu berufen?

Talmon: Nein. Aber man hat die eigene Position geschwächt. Trotzdem ist das Völkerrecht nicht überflüssig. Das Völkerrecht ist immer das Recht der Schwachen. Es kann nicht erzwingen, dass die Annexion der Krim rückgängig gemacht wird. Das könnte nur die Politik. Aber das Völkerrecht kann etwas anderes: Es legt Rechtspositionen fest und erhält sie aufrecht. [...] Das heißt, auch in Zukunft wird sich jede politische Führung in Moskau mit der Frage herumschlagen müssen: Was tun wir mit der Krim? Bis es zu einer völkerrechtlich korrekten Regelung kommt, bleibt diese Frage offen.

ZEIT: Das Völkerrecht ist das Langzeitgedächtnis der Politik?

Talmon: Ja. Das Völkerrecht unterscheidet die rechtmäßige Gewaltanwendung von der rechtswidrigen, auch über Jahre und Jahrzehnte hinweg. Alle Macht der Welt nützt nichts, wenn sie das Recht nicht auf ihrer Seite hat.

ZEIT: Was aber Recht ist, bestimmt nicht der Stärkere, sondern alle Staaten gemeinsam.

Talmon: Ja, und daran muss sich auch der Westen erst gewöhnen. Wir denken Völkerrecht immer noch als europäisches Recht, als Geschenk des Westens an die Welt, aber das ist vorbei, der Trend der Zeit arbeitet gegen uns, die anderen Staaten emanzipieren sich. Wir müssen das Völkerrecht viel internationaler denken.

ZEIT: Was heißt das?

Talmon: Wir müssen anerkennen, dass es neue Kraftzentren gibt, sei es China oder Indien, andere Länder werden hinzukommen, und die haben andere Vorstellungen als wir. In Deutschland hätten wir am liebsten eine Art globales Bundesverfassungsgericht, einen Weltgerichtshof. In Südostasien jedoch wäre so etwas undenkbar. Wenn dort eine Partei vor einem Gericht unterliegt, droht sie ihr Gesicht zu verlieren. Wir müssen also lernen, andere Traditionen und Kulturen nicht von vornherein als falsch anzusehen, sondern eine Lösung zu suchen, in der sich beide Seiten wiederfinden können.

ZEIT: Bedeutet das auch, dass wir unsere Standards absenken müssen? Wird das eine Entwicklung nach unten sein?

Talmon: Ja, das kann auch eine Entwicklung nach unten sein. Ein Beispiel: Für uns im Westen ist die Meinungsfreiheit eines der wichtigsten Menschenrechte. In anderen Gegenden der Welt spielen andere Rechte eine größere Rolle, etwa der Schutz der Religion. Wenn wir nun einen völkerrechtlichen Vertrag unterschreiben, in dem sowohl die Meinungsfreiheit als auch die Religionsfreiheit verankert sind, dann können wir uns als Westen plötzlich in einer Situation befinden, in der 150 Staaten die Meinungsfreiheit ganz anders interpretieren als wir und sagen, so etwas wie die Mohammed-Karikaturen, das wird nicht geschützt. [...]

ZEIT: Jetzt sind wir an einem spannenden Punkt: Müssen wir uns der Mehrheit beugen und unsere Werte aufgeben?

Talmon: Nein, aber wir sollten uns überlegen, worauf wir uns völkerrechtlich einlassen. Früher war das nie ein Problem, wir haben unsere Werte immer nur exportiert. Aber nun geht die Welle eher gegen uns, und da müssen wir auch über die Verteidigung des Grundgesetzes gegen das Völkerrecht nachdenken. [...]

„Biegen und brechen“, mit Stefan Talmon, Professor für Völkerrecht der Universität Bonn, sprach Heinrich Wefing, in: DIE ZEIT Nr. 46 vom 22. November 2014

aller beteiligten Parteien. Allerdings stellt sich bei massiven Menschenrechtsverletzungen eines Staates die Frage, ob nicht doch eine militärische Drohkulisse oder gar ein militärisches Eingreifen geboten sind („*responsibility to protect*“).

Pazifizierung und Demokratisierung

Optimistischer sind hingegen Kosmopoliten. Sie setzen sich – ausgehend von der Gleichwertigkeit aller Individuen unabhängig von ihrer geografischen und ethnischen Herkunft – für universelle Menschenrechte und demokratische Regierungsstandards ein, zu deren Erfüllung die gesamte Weltgemeinschaft nach ihrer Einschätzung verpflichtet ist. Trotz bestehender Schwierigkeiten sehen Kosmopoliten einen Prozess hin zu einem Weltinnenrecht, das internationale Kooperation nicht nur an universelle Menschen- und Grundrechte bindet, sondern sogar eine internationale Demokratisierung nach sich ziehen könnte. Die UN-Charta könnte dabei als eine Art Weltverfassung dienen. In dieser setzen sich die UN die Wahrung von internationalem Frieden und Sicherheit als Ziel und beschließen ein umfassendes Gewaltverbot. Auch weitere wichtige Grundwerte als Basis einer internationalen Gemeinschaft sind bereits international rechtlich verankert, wie das Kapitel zu Menschenrechten (siehe S. 50 ff.) zeigt. Allerdings stehen einer Demokratisierung sowohl der internationalen Beziehungen als auch des Völkerrechts bislang einige Hindernisse im Wege. So existieren mit der Ausnahme des Europäischen Parlaments bislang keine vollwertigen überstaatlichen Parlamente, die in demokratischen Verfahren Gesetze erlassen könnten. Im Gegensatz dazu besitzen im UN-Sicherheitsrat die fünf Vetomächte eine Entscheidungsmacht von enormer Tragweite. Zudem ist der Internationale Gerichtshof nur insofern für Streitfälle zuständig, als Staaten sich dessen Zuständigkeit ausdrücklich unterworfen haben, und es fehlt bislang ein internationaler Gerichtshof für Menschenrechte.

Völkerrecht wird von vielen politischen Akteuren und auch Juristen nicht nur als Pazifizierungsmotor, sondern als fairer Lösungsrahmen für viele Globalisierungsprobleme gesehen, der zu gleichberechtigter Teilhabe, größerer Transparenz und insgesamt zu einem gerechteren Regieren jenseits des Staates führen kann. Jedoch ist Recht nicht immer zugleich gerecht. Gerade viele internationale wirtschaftliche Verträge, die Entwicklungs- und Schwellenländer oft vor schwierige Herausforderungen stellen, zeigen, dass Recht und Moral nicht immer deckungsgleich sind. So zeigte sich im Falle des Abkommens über geistiges Eigentum in der Welthandelsorganisation (TRIPS), dass die Umsetzung dieses Vertrages für einige Entwicklungs- und Schwellenländer die Verfügbarkeit von bezahlbaren wichtigen Medikamenten erschwerte. Erst nachdem durch HIV/AIDS-Epidemien öffentlicher und politischer Druck stiegen, wurde die rechtliche Flexibilität für die betroffenen Länder vergrößert.

Es darf nicht vergessen werden, dass Völkerrecht das Ergebnis politischer Entscheidungen und damit ein Machtinstrument ist. An Verhandlungen nehmen Staaten zwar als formal Gleiche teil, faktisch bleibt jedoch eine ungleiche Machtverteilung bestehen, was wirtschaftliche und militärische Ressourcen betrifft. Mächtige Staaten haben daher oft die Möglichkeit, Vertragsverhandlungen stärker zu beeinflussen, und können schwächere Mitglieder für sie ungünstigeren Regeln unterwerfen.

Auch weist der internationale Rechtssetzungsprozess selbst Demokratiedefizite auf. Zwar schaffen vorab vereinbarte Verfahrensregeln und die schriftliche Fixierung von Vereinbarungen Transparenz. Doch finden entscheidende Verhand-

lungsphasen oft hinter verschlossenen Türen, nicht selten nur innerhalb einer Kerngruppe von ausgewählten Staaten, statt. Zudem verlangt das demokratische Grundprinzip der Selbstbestimmung, dass die Adressaten von Rechtsnormen zugleich ihre Autoren sind. Obwohl das Völkerrecht auch zunehmend Verpflichtungen für gesellschaftliche Akteure schafft, sieht es weiterhin nur Staaten als Hauptakteure vor.

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten dürfen die Vorzüge des Völkerrechts als effektiver Ordnungsrahmen für Globalisierungsprobleme nicht außer Acht gelassen werden. Im Vergleich zur historischen Entwicklung des nationalen Rechtsstaats steckt das Völkerrecht allerdings in den Kinderschuhen.

Geistiges Eigentumsrecht

[...] Geistiges Eigentumsrecht, im Deutschen meist auch Immaterialgüterrecht genannt, ist die Gesamtheit der für die Ausübung von Rechten an unkörperlichen Gütern maßgeblichen Rechtsnormen. Dazu zählen zum Beispiel das Patentrecht, das Urheberrecht, das Sortenschutzrecht, das den Züchter von homogenen erbstabilen neuen Pflanzensorten schützt, oder geschützte Herkunftsbezeichnungen vor allem für Agrarprodukte.

Dem Inhaber derartiger Rechte sollen die Früchte kreativer geistiger Leistungen bewahrt werden. Diese Leistungen werden durch absolute Rechte, also Ausschlussrechte gegen Dritte, geschützt; allerdings wird der Schutz nur für bestimmte Zeit gewährt. „Geistiges Eigentum“ ist ein auf das aufgeklärte Naturrecht zurückgehendes westliches Konzept. Es wurde zunächst vor allem in Ländern Europas und Nordamerikas auf nationalstaatlicher Ebene gesetzlich geregelt. Die Weltorganisation für geistiges Eigentum (World Intellectual Property Organization, WIPO) wurde am 14. Juli 1967 mit der Zielsetzung gegründet, den Schutz von Immaterialgüterrechten weltweit zu fördern. [...]

Spätestens seit der Implementierung einer neoliberal inspirierten neuen Welthandelsordnung in den 1990er-Jahren wurde schließlich das System der westlichen Immaterialgüterrechte globalisiert und praktisch weltweit verbindlich. Eine besondere Rolle spielt hier das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS), welches 1994 dem damals bestehenden Welthandelsvertrag, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), hinzugefügt wurde. Später wurde es zum Grundpfeiler der neuen Welthandelsorganisation (WTO). TRIPS verpflichtet die Staaten unter anderem zur Einräumung von Patenten „auf allen technischen Gebieten“, wobei hier vor allem auf die Gentechnologie abgezielt wird. Grundsätzlich schafft TRIPS keine neuen Formen von Immaterialgüterrechten, trägt jedoch zu deren weltweiter Verbreitung bei, stärkt deren Durchsetzung und erweitert ihre Anwendung auf Technikbereiche, bei denen viele Staaten bislang Zurückhaltung gezeigt hatten.

Neben TRIPS spielt der Einbau des Schutzes von geistigen Eigentumsrechten von Investoren eine besondere Rolle in bilateralen Handelsabkommen. Ausschlaggebend für die Inkorporierung von derartigen Rechten in das internationale Handelsrecht war dabei die wachsende Besorgnis über fehlende Regulierungen im Handel mit gefälschten Gütern sowie eine Neuformulierung vormals äußerst schwammiger Richtlinien, zugunsten der mächtigen Industrienationen [...]. [...]

René Kuppe, „Nutzung von traditionellem Wissen: Biopiraterie oder legitime Vermarktung?“, in: APuZ 48/2012 vom 22. November 2012

MARIANNE BEISHEIM, LARS BROZUS

Neue Formen des globalen Regierens

Aufgrund von Globalisierungsprozessen wird Global Governance erheblich komplexer. Wo das traditionelle Instrumentarium (zwischen-)staatlicher Steuerung fehlt oder nicht greift, tauchen weichere, informellere Formen des Regierens auf. Gesellschaftliche Akteure, wie Unternehmen und zivilgesellschaftliche Gruppen, verhandeln diese mit und setzen die verhandelten Ergebnisse auch oft selbst mit um.

Von der UNO über die G 20 nach Davos

Multilateralismus: repräsentativ, aber auch effektiv?

Die Vereinten Nationen (UN) weisen eine nahezu universale Mitgliedschaft und Zuständigkeit auf. Ihr Zweck ist es, Lösungen für Probleme zu finden, die internationale oder gar globale Auswirkungen haben. Theoretisch sind die UN der wichtigste Global Governance-Akteur. Praktisch war und ist die Weltorganisation aber nicht so ausgestattet, dass sie Regeln auf globaler Ebene verbindlich setzen und wirksam umsetzen könnte. Die UN sind auf die Kooperation ihrer souveränen Mitgliedstaaten angewiesen. Stimmen diese UN-Regelungen nicht zu oder setzen sie nicht um, hat die Weltorganisation kaum Möglichkeiten, effektiv zu Global Governance beizutragen.

Zwar haben alle Staaten ungeachtet ihrer Größe, Einwohnerzahl oder ihres ökonomischen Gewichts in den UN den gleichen Status. Auch die innere Verfassung der Staaten spielt keine Rolle, sodass Diktaturen ebenso wie Demokratien das gleiche Stimmrecht in der UN-Generalversammlung haben. Während die Staaten also formal gleichgestellt sind, unterscheiden sie sich aber tatsächlich ganz erheblich voneinander: Industriestaaten haben oft andere Interessen als Entwicklungsländer, Diktaturen andere als Demokratien. Die aus solchen Unterschieden herrührenden Interessendifferenzen werden durch Wertunterschiede, etwa zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Systemen, noch verstärkt. Da aufgrund der formalen Gleichheit jeder Staat Regelungen blockieren kann, die seinen Interessen zuwiderlaufen, ist oft nur eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner möglich. Derartige Regelungen sind meist jedoch nicht problemangemessen.

Am deutlichsten wurde dies während des Ost-West-Konflikts, als beide Lager die UN mehr als Bühne zur Darstellung von gegensätzlichen Positionen und weniger als Institution zur gemeinsamen Problemlösung nutzten. Nach dessen Ende bestand die Hoffnung, dass effektives globales Regieren möglich würde. Die UN veranstalteten in rascher Folge Weltkonferenzen, bei denen drängende globale Herausforderungen verhandelt wurden. Dabei ging es unter anderem um Umwelt



Ebola: mangelnder politischer Wille und schlechte Ausstattung – Hindernisse für die WHO

Mit bereits mehr als 4000 Todesfällen, einer unbekannten Dunkelziffer und einer nahezu ungehinderten Weiterverbreitung in Westafrika übertrifft die derzeitige Ebola-Epidemie alle bisherigen Ausbrüche des seit 1976 bekannten Virus [Stand 22. Oktober 2014]. Das Center for Disease Control (CDC) in Atlanta schätzt, dass bis kommenden Januar [2015] im „optimistischen“ Fall 11 000 bis 27 000, schlimmstenfalls gar 537 000 bis 1,7 Millionen Menschen dem Virus zum Opfer fallen werden. Die zahlreichen „Sekundärtoten“, die aufgrund der zusammenbrechenden Gesundheitssysteme an Krankheiten wie Malaria oder Durchfallinfektionen sterben, sind dabei noch nicht mitgezählt.

Diese Prognosen lassen keinen Zweifel: Ebola ist eine Katastrophe, die sich immer weiter zuspitzt. Die Epidemie hat das gesamte Gesundheitssystem in den betroffenen Ländern aus den Angeln gehoben. Meist mangelt es schon an Handschuhen und Schutzkleidung, selbst sauberes Wasser ist knapp. In den Städten herrschen Angst und Chaos, an vielen Orten kommt die Wirtschaft weitgehend zum Erliegen. Trotz dieser alarmierenden Zustände finden Rufe nach mehr medizinischer, humanitärer und ja, auch militärischer Unterstützung noch immer kaum Gehör.

Dass die Weltgemeinschaft bei der Ebola-Krise versagt hat, ist nicht von der Hand zu weisen. Im Zentrum der Kritik stehen die zögerliche Reaktion der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das schleppende Anlaufen der internationalen Hilfe.

Während die Hilfsorganisation Ärzte ohne Grenzen schon im Frühjahr warnte, die Seuche sei außer Kontrolle, rief die WHO erst Anfang August den internationalen Gesundheitsnotstand aus – zu spät, um die Ausbreitung des Virus noch unter Kontrolle zu bringen. [...]

Diese verspätete Reaktion unterscheidet sich deutlich von dem Umgang der WHO mit anderen Gesundheitsrisiken in der jüngeren Vergangenheit – beispielsweise der Schweinegrippe 2009 oder der neuerlichen Verbreitung von Kinderlähmung. Für das entschiedene Handeln beim Auftreten der Schweinegrippe war das Krisenwarnsystem der WHO verantwortlich, das seit den 1990er Jahren stark ausgebaut wurde. Mit Hilfe neuer Kommunikationstechnologien entstand ein globales Reaktionsnetzwerk, das auch bei der raschen Eindämmung der Lungenkrankheit SARS im Jahr 2003 zum Einsatz kam. Dank einer groß angelegten Revision der Internationalen Gesundheitsvorschrift (IGV) im Jahr 2005 ist die WHO heute befugt, eigenmächtig den internationalen Gesundheitsnotstand zu erklären.

Dass dennoch das Ausmaß der Ebola-Epidemie erst viel zu spät erkannt und ernstgenommen wurde, hängt sowohl mit fehlender Expertise als auch mit einschneidenden Sparmaßnahmen in den letzten Jahren zusammen: Während das „Flaggschiffprogramm“ der WHO – der Kampf gegen die Kinderlähmung – mit ausreichenden Geldmitteln ausgestattet ist, wurden insbesondere die Mittel der WHO-Notfallabteilung drastisch gekürzt. Seit 2009 verlor die Organisation rund ein Drittel ihrer Krisenfachleute – darunter auch Ebola-Experten, die das Ausmaß des jetzigen Ausbruchs möglicherweise früher hätten absehen können.

Hinzu kommt, dass neben den Personalkürzungen auch die flexibleren Fonds für Notfälle um die Hälfte gekürzt wurden. Man setzte auf die Erfahrung aus vergangenen Krisen, dass Notfallgelder im akuten Bedrohungsfall kurzfristig eingeworben werden könnten. Dies aber kostet – wie sich jetzt zeigt – wertvolle Zeit: Für die Armutskrankheit Ebola sind neue Zuwendungen erst geflossen, als die Ausbreitung der Epidemie bereits in vollem Gange war.

Das gesamte Jahresbudget der WHO liegt derzeit bei rund zwei Milliarden US-Dollar und ist damit etwa gleich hoch wie das der Charité in Berlin oder der New Yorker Feuerwehr. Die WHO-Leitung kann obendrein gerade einmal über ein Viertel des Gesamthaushaltes relativ frei verfügen – nämlich über den Anteil der regulären staatlichen Abgaben, der seit den 80er Jahren allerdings kontinuierlich gesunken ist. Der überwiegende Teil des Haushalts stammt aus freiwilligen Beiträgen, die häufig kurzfristig vergeben werden und mit eng definierten Verwendungszwecken – beispielsweise für den Einsatz in Impfkampagnen im Programm gegen Kinderlähmung – versehen sind.

Das erschwert die Arbeit der WHO zusätzlich: Vergleicht man deren Tätigkeit mit der der Bundesregierung, müssten die Kabinettsmitglieder nach Verabschiedung eines Regierungshaushalts zunächst Fundraising betreiben, bevor sie ihre Arbeit aufnehmen könnten. Oder, um einen triftigen Vergleich des amerikanischen Politikprofessors Daniel Drezners aufzugreifen: Die WHO arbeitet wie eine öffentliche Universität mit schlechter Grundfinanzierung und hoher Drittmittelabhängigkeit. Auf dieser Geschäftsgrundlage eine gefährliche Seuche einzudämmen, erscheint fast unmöglich. [...]

Tine Hanrieder, „Ebola: Das Scheitern der Weltgemeinschaft“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2014; www.blaetter.de

und Entwicklung (Rio 1992), Menschenrechte (Wien 1993), Migration und Bevölkerungswachstum (Kairo 1994), soziale Ungleichheit (Kopenhagen 1995) sowie Gleichberechtigung (Beijing 1995). Allerdings zeigte sich rasch, dass die Erwartungen an die Lösung globaler Probleme durch die UN unerfüllt bleiben würden. Zum einen waren sich Industriestaaten und Entwicklungsländer uneinig über angemessene allgemein verbindliche Regeln, beispielsweise zur Eindämmung des Klimawandels oder bei vielen Menschenrechts- und Wirtschaftsfragen. Zum anderen wurden die verabschiedeten Aktionsprogramme kaum wirksam umgesetzt.

Die anhaltende Schwäche der UN hatte zwei Konsequenzen: Es stieg der Problemdruck, denn der Regelungsbedarf für Herausforderungen wie den Klimawandel oder ungleiche Lebensbedingungen nahm bei steigender Verflechtung kontinu-

ierlich zu; und die offenkundigen Regelungsdefizite führten dazu, dass Akteure außerhalb des UN-Systems die Initiative ergriffen, sich Globalisierungsproblemen anzunehmen.

„Club-Governance“ durch mächtige Staaten

Staatenclubs wie die G 20 (Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer) streben an, neue Regeln für ausgewählte Politikfelder zu setzen, in denen die Regulierungsdefizite ausmachen. Zu den wichtigsten Clubs auf globaler Ebene gehören neben der G 20 die G 7/8, aber auch lockerere Gruppierungen wie die BRICS (= Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika). Im Unterschied zu den UN, die prinzipiell allen Staaten offen stehen, oder zu Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union oder der Organisation Amerikanischer Staaten, die ihre Mitglieder nach geografischen

Club-Governance

Die 1976 entstandene **G7** besteht aus den damals größten demokratischen Industriestaaten (USA, Kanada, Japan, Deutschland, Großbritannien, Italien, Frankreich). Zunächst zur informellen Abstimmung der Wirtschafts- und Währungspolitik gedacht, umfasst ihre Agenda inzwischen eine Vielzahl von Themen mit globaler Relevanz. 1998 stieß Russland dazu und begründete die **G8**. Im Frühjahr 2014 wurde Russland aufgrund der Ukraine-Krise und der Annektierung der Krim faktisch ausgeschlossen. Deutschland richtet den G-7-Gipfel 2015 aus.

Die **G20** umfasst neben den G-7/8-Staaten wichtige nicht-westliche Ökonomien wie Brasilien, China und Indien sowie die EU. Ursprünglich zur besseren Koordinierung der globalisierten Wirtschafts- und Finanzpolitik gegründet, bearbeitet sie heute auch umwelt-, entwicklungs- und gesundheitspolitische Themen. Sie hat seit 2008 durch die globale Schuldenkrise an Bedeutung gewonnen. Mit den Business20, Labour20 und Think Tank20 haben sich inzwischen parallele Foren formiert, die Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen sowie die Wissenschaft repräsentieren.

Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika sind die Mitglieder der **BRICS**, des wichtigsten Schwellenländer-Clubs, der seit 2010 ein Gegengewicht zu den etablierten Industriestaaten bildet. Ziel der BRICS ist unter anderem ein ihrem ökonomischem Gewicht entsprechender Einfluss bei Finanzinstitutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds. Sie verstehen sich als Repräsentanten der Entwicklungsländer und haben 2014 eine eigene Entwicklungsbank gegründet.

Kriterien bestimmen, entscheiden Clubs selbst über ihre Mitgliedschaft.

Clubs regieren nicht im formellen Sinne durch den Erlass von Gesetzen oder gesetzesähnlichen Regelungen. Sie ermöglichen es ihren Mitgliedern, ihre Interessen und Präferenzen zu sondieren und aufeinander abzustimmen. Das zeigt sich bei den meist jährlichen Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, die einen direkten Austausch im kleinen Rahmen ermöglichen. Im Vorfeld der Gipfel bereiten Arbeitsgruppen die zu behandelnden Themen wie auch mögliche Maßnahmen vor. Sie bestehen aus Fachleuten, die sowohl aus den Ministerialverwaltungen der Mitgliedstaaten als auch aus fachlich einschlägigen (internationalen) Organisationen oder Interessengruppen kommen. Clubs setzen also



Die G7 stimmt auf regelmäßigen Gipfeltreffen das gemeinsame Vorgehen in Fragen von globaler Bedeutung ab. G7-Gipfel in Brüssel 2014

Mitglieder der G20

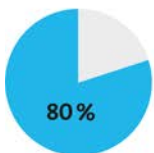
Anteil der Weltbevölkerung



Anteil am weltweiten BIP



Anteil am Welthandelsvolumen





Die BRICS-Staaten, Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, wollen ein Gegengewicht zur G7 bilden. Treffen in Brisbane, Australien, 2014



Neben den staatlichen Zusammenschlüssen gibt es Elitennetzwerke wie das jährliche Weltwirtschaftsforum in Davos, Schweiz, das den geladenen Teilnehmern einen zwanglosen Meinungsaustausch über globale Themenbereiche ermöglicht.



Das Weltsozialforum, hier 2012 in Porto Alegre, Brasilien, entstand als Gegenveranstaltung zu den Staatenclub-Gipfeln und den Treffen in Davos. Es tritt für eine weniger wirtschaftsliberal ausgerichtete Form der Globalisierung ein.

auf eine Form zwischenstaatlicher Global Governance, die auf Abstimmung und Koordination mächtiger Staaten basiert. Bei der Umsetzung der Gipfelbeschlüsse arbeiten sie dann eng mit den zuständigen internationalen Organisationen zusammen. Dieses Regieren kann nur effektiv sein, wenn sich die mächtigen Staaten über die Probleme und die notwendigen Maßnahmen einig sind.

Elitennetzwerke und informelle Machtmechanismen

Elitennetzwerke, bei denen Individuen Staaten, Unternehmen, Medien, Verbände oder Nichtregierungsorganisationen repräsentieren, sind noch informellere Formen von Global Governance. Bei ihren Treffen, wie etwa dem jährlich in Davos stattfindenden *World Economic Forum* (WEF), werden Konsens und Dissens über das ausgelotet, was im globalen Geschehen wichtig oder weniger wichtig ist und entsprechend mehr oder weniger politischer Aufmerksamkeit bedarf. So werden Themen auf die Agenda gesetzt und können politische oder ökonomische Präferenzen und Interessen informell und diskret abgestimmt werden.

Auch die circa 2500 Teilnehmenden in Davos repräsentieren durchaus unterschiedliche Interessen und Werte. Ein Konsens über das, was wichtig ist, kann nicht vorausgesetzt werden, sondern wird in Diskussionen herausgearbeitet und zu Narrativen, also sinnstiftenden Darstellungen komplexer Sachverhalte, verdichtet. Daraus folgen nicht zwingend politische Regeln oder Maßnahmen. Narrative bilden jedoch eine wichtige Grundlage für wirksames politisches Handeln, dessen Effektivität auf einem geteilten Verständnis über Ausgangssituation, Handlungsziele und notwendige Maßnahmen basiert. So wurden manche Globalisierungsthemen, die auf informellen Foren diskutiert wurden, etwa im Bereich der globalen Entwicklungs- und Gesundheitspolitik, später durch die internationale Politik aufgegriffen – und private Akteure dabei auch verstärkt eingebunden.

Freiwillige Vorreiter-Initiativen

NGOs, transnationale Netzwerke oder öffentlich-private Partnerschaften können als Vorreiter freiwillig Regeln setzen oder globale Politikziele lokal umsetzen helfen. Derartige Initiativen sind sehr vielfältig im Hinblick auf ihre Ziele, Gestalt und Herangehensweise – und auch hinsichtlich ihres mehr oder weniger erfolgreichen Beitrags zur Gestaltung der Globalisierung.

Bekannt sind die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher NGOs, wie etwa im Umweltbereich von Greenpeace oder im Menschenrechtsbereich von Amnesty International. Sie drängen nicht nur darauf, dass Staaten und Unternehmen existierendes nationales oder internationales Recht ernst nehmen, sondern sie setzen sich auch für Standards ein, die im Sinne der von ihnen vertretenen Normen des Umwelt- oder des Menschenrechtsschutzes darüber hinausgehen.

Einige Initiativen haben sich darauf spezialisiert, freiwillige Standards und Verhaltenskodizes zu erarbeiten und deren weltweite Anerkennung und Umsetzung zu fördern. Gütesiegel oder Label sollen beispielsweise typische Probleme globalisierter Handelsketten lösen helfen, indem ausgewählte Welthandelsprodukte als nachhaltig produziert und gehandelt ausgezeichnet werden. Ein Beispiel ist fair gehandelter Kaffee, hier verspricht das „Fairtrade-Siegel“ des Anfang der 1990er-Jahre gegründeten deutschen Vereins „TransFair“ und später des internationalen Dachverbandes „Fairtrade International“ verlässliche Handelsbeziehungen und Mindestpreise für die Bauern. In Ergänzung dazu hat die „4C-Initiative“ für den Kaffee-Massenmarkt den „Common Code for the Coffee Community“ erarbeitet. Der 4C vergibt kein Gütesiegel, sondern hat unter Mitarbeit von Kaffeeproduzenten, Vertretern aus Kaffeehandel und -industrie sowie Organisationen der

Zivilgesellschaft einen Basisstandard zu Arbeitsbedingungen und Umweltschutzmaßnahmen definiert, den *alle* Produzenten jenseits gesetzlicher Vorgaben freiwillig einhalten sollen.

Ähnlich bauen die Selbstverpflichtungsinitiativen der Industrie- und Branchenverbände auf die unternehmerische Verantwortung (*Corporate Responsibility*) ihrer Mitglieder. Ein Beispiel ist das „*Responsible Care*“-Programm der chemischen Industrieverbände, das unabhängig von gesetzlichen Vorschriften auf die freiwillige Umsetzung von weitergehenden Maßnahmen in den Bereichen Umwelt- und Gesundheitsschutz, Arbeits- und Produktsicherheit zielt. Auch der 1999 vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan initiierte *UN Global Compact* fordert multinationale Unternehmen auf, sich zu einem Katalog von Prinzipien in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung zu bekennen, diese zu unterstützen und innerhalb ihres Einflussbereichs in die Praxis umzusetzen. Dabei versteht sich der *Global Compact* als Lernplattform, über die sich Unternehmen in Form von Fortschrittsberichten gegenseitig über Erfolge und Probleme bei der Umsetzung der Prinzipien in ihrem Geschäftsbereich informieren und darüber auch Orientierung für andere freiwillige Vorreiter bei der Umsetzung von gemeinwohlorientierten Regeln für eine globalisierte Wirtschaft bieten.

Oft füllen freiwillige „weiche“ Standards Lücken im „harten“ internationalen Recht. Da die UN-Mitgliedstaaten es beispielsweise nicht vermocht hatten, bei der ersten Rio-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung 1992 ein internationales Regime zum Schutz der Wälder zu etablieren, schuf der *Forest Stewardship Council* (FSC) kurz danach einen Standard und ein System zur freiwilligen Zertifizierung nachhaltiger Forstwirtschaft. Mit dem FSC-Siegel wurden weltweit seither mehr als 180 Millionen Hektar Waldgebiete in 81 Ländern ausgezeichnet.

Dies zeigt, dass sich Initiativen nicht nur für die freiwillige Setzung von Regeln, sondern auch für deren freiwillige Anwendung engagieren. Ein Weg dahin ist die Zertifizierung. Einige Initiativen arbeiten mit einer eigenen Zertifizierungsgesellschaft, wie etwa *Fairtrade International* mit einem weltweit einheitlichen Kontrollsystem. Teilweise nutzen Initiativen aber auch Verfahren und Zertifizierungsagenturen, die in der Wirt-

Die zehn Prinzipien des Global Compact

- 1 Unternehmen sollen den Schutz der internationalen Menschenrechte unterstützen und achten.
- 2 Unternehmen sollen sicherstellen, dass sie sich nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen.
- 3 Unternehmen sollen die Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen wahren.
- 4 Unternehmen sollen für die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit eintreten.
- 5 Unternehmen sollen für die Abschaffung von Kinderarbeit eintreten.
- 6 Unternehmen sollen für die Beseitigung von Diskriminierung bei Anstellung und Erwerbstätigkeit eintreten.
- 7 Unternehmen sollen im Umgang mit Umweltproblemen dem Vorsorgeprinzip folgen.
- 8 Unternehmen sollen Initiativen ergreifen, um größeres Umweltbewusstsein zu fördern.
- 9 Unternehmen sollen die Entwicklung und Verbreitung umweltfreundlicher Technologien beschleunigen.
- 10 Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.

www.globalcompact.de/publikationen/die-zehn-prinzipien-des-global-compact

schaft im Umfeld der Arbeit der Internationalen Organisation für Normung (ISO) bereits etabliert sind. Übereinstimmend mit deren Arbeitsweise versucht etwa die NGO *Social Accountability International* (SAI) mit dem Standard SA8000 Arbeitsbedingungen weltweit zu verbessern, indem die Normen der geltenden Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der UN-Konvention für Kinderrechte konkretisiert und operationalisiert werden. So formuliert der SA8000-Standard klare Mindestanforderungen an Sozial- und Arbeitsstandards. Multinationale Unternehmen können sich dann freiwillig entlang des SA8000-Standards von etablierten Wirtschaftskontrolleuren wie etwa dem TÜV zertifizieren lassen.



Ein Schild des Forest Stewardship Council weist 2015 in einem Wald bei Wiesbaden darauf hin, dass in diesem ökologisch und sozial gerechte Waldwirtschaft betrieben wird.

Fairtrade-Siegel: ein Anfang, aber noch keine global gerechte Handelspolitik

[...] Das Geschäft mit fair gehandelten Produkten ist längst ein gigantischer Markt. Mit Waren, die das Fairtrade-Siegel tragen, erzielte der Handel 2013 weltweit einen Umsatz von rund 5,5 Milliarden Euro – laut Fairtrade International ein Plus von 15 Prozent gegenüber dem Vorjahr. [...]

[...] Hinter den Fairtrade-Standards steht ein umfassendes Konzept von gerechteren Handelsbeziehungen. Zu den Bedingungen zählen der direkte Deal mit Produzentengruppen ohne Zwischenhändler, der Ausschluss von Kinderarbeit, Mindestlöhne und Gesundheitsvorsorge, aber auch Umweltstandards wie sparsamer Umgang mit Ressourcen und ein reduzierter Einsatz von Chemikalien.

Kernelement aber ist eine garantierte Mindestsumme, die für Bananen, Kaffee oder Kakao auch gezahlt wird, wenn der Weltmarktpreis tiefer liegt. Dazu kommt eine Fairtrade-Prämie für soziale oder Infrastruktur-Projekte. Und gegebenenfalls gibt es noch eine Bio-Prämie obendrauf. Zudem finanzieren die Händler den Bauern, mit denen sie eine langfristige Lieferbeziehung eingehen, die Ernte vor.

So weit so gut. Aber welche Wirkung hat fairer Handel? [...]

Es ist wie so oft: Verteidiger und Kritiker von Fairtrade argumentieren jeweils mit Studien. Erst im August [2014] erregte eine Untersuchung der School of Oriental and African Studies der University of London großes Aufsehen. Fairtrade sei „kein effektiver Mechanismus, um das Leben der ärmsten Landbevölkerung und der angestellten Arbeiter zu verbessern“, fasst Studienautor Christopher Cramer die Ergebnisse der Untersuchung zusammen. So seien die Löhne der Fairtrade-Farmer keinesfalls höher als die ihrer konventionell wirtschaftenden Kollegen.

Das Gegenteil belegte Ende 2012 eine Sektor- und Kontinent-übergreifende Untersuchung des Centrums für Evaluation der Universität Saarbrücken. Ihr Fazit: Fairtrade-zertifizierte Kleinbauern verfügen über leicht höhere und vor allem stabilere Einkommen, ihre Produktivität ist höher, sie können mehr sparen und nehmen häufiger an Weiterbildungsprogrammen teil.

Dennoch weisen sowohl Transfair Deutschland als auch die Gepa [Gesellschaft zur Förderung der Partnerschaft mit der Dritten Welt – Anm.d.Red.] allzu hohe Erwartungen zurück. Es könne nicht gelingen, mit einem Siegel mal eben schnell die Welt zu retten und alle Ungerechtigkeiten zu beseitigen. „Das war auch nie unser Anspruch“, sagt Gepa-Geschäftsführer Robin Roth. „Wir wollen zeigen, dass man erfolgreich fair handeln kann und den Kunden die Möglichkeit bieten, sich für entsprechende Produkte zu entscheiden.“

Doch genügt es, Bananen oder Schokoriegel zu kaufen, die das Fairtrade- oder Gepa-Siegel tragen? [...]

Konkret gesagt: Mit der Entscheidung für ein Fairtrade-Produkt können Verbraucher zwar im Idealfall Gutes bewirken, sich aber nicht von einer weitergehenden Verantwortung freikaufen. Die bestünde darin, sich auch politisch für eine gerechtere Welthandels- und Wirtschaftspolitik einzusetzen. Dazu gehörte dann vor allem auch, von Unternehmen außerhalb des Fairtrade-Systems Rechenschaft über die Beachtung von Menschenrechten in globalen Zulieferketten zu verlangen. Und darauf hinzuarbeiten, dass Firmen für die Verletzung von fundamentalen Rechten zur Verantwortung gezogen werden können.

Tobias Schwab, „Fair bedeutet noch lange nicht gerecht“, in: Frankfurter Rundschau vom 29./30. November 2014



Auch TransFair und sein internationaler Dachverband Fairtrade International werben mit Zertifizierungen für nachhaltige Produktion und fairen Handel. Kölner Jugendliche am Banana Fairday 2009

Schließlich organisieren und finanzieren öffentlich-private Partnerschaften (PPPs) mittlerweile in erheblichem Ausmaß die lokale Umsetzung globaler Politikziele. Im Gesundheitsbereich finanziert die GAVI Alliance (vormals Globale Allianz für Impfstoffe und Immunisierung) weltweit Impfprogramme oder der *Global Fund* die Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria. Neben staatlichen Gebern beteiligen sich an diesen Fonds auch private Geldgeber, so etwa die Bill & Melinda Gates-Stiftung als weltweit größte Privatstiftung. Beantragen können die Gelder sowohl staatliche als auch nicht staatliche Akteure und Initiativen. Ihre Projekte müssen sie dann nach den Vorgaben der Geldgeber umsetzen – dergestalt erlangen solche informellen Projektregeln weitreichende Autorität.

Bilanz der neuen Governanceformen

Wie sind diese neuen Formen von Global Governance zu bewerten, wenn man Kriterien anlegt wie Wirksamkeit einerseits und Transparenz, Inklusivität und Verantwortlichkeit andererseits?

Neue Governance-Formen gelten als schneller erreichbar und flexibler gestaltbar – und daher auch als wirksamer. Tatsächlich sind sie aber nur begrenzt effektiv. Clubs mangelt es an repräsentativer Legitimität, die durch das Versprechen auf größere Effektivität aufgewogen werden soll. Tatsächlich

Private Stifter: willkommene Verstärkung, aber kein Ersatz für politisches Handeln

[...] [D]ie Bill & Melinda Gates Foundation aus Seattle [...] gilt [...] als größte private Stiftung der Welt. Mit rund 41 Milliarden Dollar entspricht ihr Kapital fast der jährlichen Wirtschaftsleistung von Ghana.

Rund 3,6 Milliarden Dollar hat die Stiftung allein im vergangenen Jahr ausgeschüttet, unter anderem um Krankheiten wie Malaria und Aids zu bekämpfen. Doch diese Großzügigkeit hat einen Nachteil: [...] Öffentlich kaum bekannt ist [...], dass rund 80 Prozent des Budgets der WHO auf freiwillige Zahlungen und Spenden zurückgehen. Diese Mittel sind zweckgebunden, sie dürfen also nur entsprechend den Vorgaben der jeweiligen Geber eingesetzt werden. [...] Die Gates-Stiftung lässt der WHO inzwischen mehr Geld zukommen als die gesamten Vereinigten Staaten. Im vergangenen Geschäftsjahr waren es allein 300 Millionen Dollar. [...]

Der Aufstieg von Großspendern wie dem Ehepaar Gates hat vor allem damit zu tun, dass die 194 Mitgliedsstaaten der WHO seit den neunziger Jahren ihre Beiträge für das allgemeine Budget der Organisation stetig zurückgefahren haben. Besonders deutlich wurde das zuletzt beim Etat für Notfälle wie der aktuellen Ebola-Epidemie. Er wurde in kurzer Zeit mehr als halbiert: von 469 Millionen Dollar im Geschäftsjahr 2012/2013 auf 228 Millionen Dollar für das Jahr 2014/2015. [...]

Gates' Initiativen sollen unter anderem weltweit Polio ausrotten sowie HIV, Tuberkulose und Malaria bekämpfen. Für [...] Kritiker steht fest: Diese moderne Form der Wohltätigkeit hat die internationale öffentliche Gesundheitspolitik in eine Ansammlung unkoordinierter Einzelprojekte verwandelt, die sich den Wünschen der Geldgeber unterordnen muss. Eine Sprecherin der Stiftung weist diesen Vorwurf allerdings zurück: „Wir stellen mit drei Milliarden jährlich nur einen geringen Anteil der weltweiten Ausgaben für Entwicklung und Gesundheit in Höhe von 140 Milliarden Dollar dar und konzentrieren deshalb unsere Ressourcen auf Aufgabengebiete, wo wir glauben, die größtmögliche Wirkung erzielen zu können.“

[...] Gates [...] zählt zu den Pionieren des „Philanthrocapitalism“, einer Art Wohltätigkeitskapitalismus, der nach unternehmerischen Grundsätzen funktioniert. Seine Programme und Projekte haben genaue Zielvorgaben, sie müssen einer Kosten-Nutzen-Analyse standhalten und vor allem messbare Resultate vorweisen. Der Gewinn wird nicht in Dollar gerechnet, sondern in der Zahl verhinderter Todesfälle oder der Ausrottung von Krankheiten. [...]

Impfungen passen perfekt in dieses Konzept. Und auch Organisationen wie Gavi, die von der Gates-Stiftung gefördert werden. Gavi wurde 2000 als Global Alliance for Vaccines and Immunization gegründet, unter anderem fördert sie Impfkampagnen gegen Kinderlähmung. Seit ihrer Gründung habe Gavi geholfen, 440 Millionen Kinder zu impfen, heißt es auf der Webseite der Organisation. Gesundheitsexperten loben die Initiative, weil sie die Kindersterblichkeit gesenkt habe. Doch es gibt auch Kritik.

So macht sich Gavi für eine Impfung mit Pentavalent stark. Der Impfstoff soll Kleinkinder zugleich vor Diphtherie, Tetanus, Keuchhusten sowie vor Hepatitis B und Hib schützen – einem Bakterium, das Meningitis und Lungenentzündung auslöst. Doch die Impfung ist umstritten: Nach einer Reihe von Todesfällen setzten Sri Lanka, Bhutan und Vietnam die Gabe von Pentavalent zunächst aus, nahmen sie nach Beratungen mit der WHO (die Pentavalent empfiehlt) jedoch wieder auf. [...]

Andere Kritiker verweisen auf potenzielle Interessenskonflikte bei Gavi. Im Verwaltungsrat sitzen nicht nur Regierungsvertreter verschiedener Länder, sondern auch ein Entsandter der Gates-Stiftung, eine Hedgefonds-Managerin, jemand von der Investmentbank Goldman Sachs sowie ein Partner des Consulting-Konzerns BDO, zu dessen Kunden auch Pharmakonzerne gehören. Auch die Rolle von Adar Poonawalla in dem Gremium ist umstritten. Er ist Spross eines indischen Milliardärsclans, zu dessen Imperium das Serum Institute gehört, einer der führenden Impfstoffhersteller und Anbieter von Pentavalent. Ebenfalls im Verwaltungsrat sitzt Olivier Charmeil, Chef von Sanofi Pasteur, der Impfsparte von Sanofi. Dem Pharmakonzern gehört unter anderem der indische Hersteller Shanta Biotechnics, zu dessen wichtigsten Produkten ebenfalls Pentavalent zählt. Auf das Thema angesprochen, erklärt Gavi, Verwaltungsratsmitglieder würden potenzielle Interessenskonflikte jährlich offenlegen und sich bei möglichen Interessenskonflikten aus sämtlichen Beratungen und Entscheidungen zurückziehen. [...]

Für Gates und seine Stiftung dürfte die Nähe zur Industrie nicht anrühlich, sondern eher erstrebenswert sein. [...] Bei Gavi sind Unternehmen bewusst Partner, wie aus der eigenen Webseite hervorgeht. Dort ist von gebündelten Kräften die Rede, die „von der wissenschaftlichen Expertise der WHO, dem Beschaffungssystem von Unicef über das finanzielle Know-how der Weltbank bis hin zur Marktkennntnis der Impfindustrie“ reichen. Die Sprecherin der Gates-Stiftung erklärt, durch die Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft sei es gelungen, den Preis für viele Medikamente zu senken, die für Menschen in ärmeren Ländern zu teuer gewesen seien. Bei HIV-Medikamenten habe man eine Reduktion um 99 Prozent erreicht.

Gates-Gegner weisen darauf hin, dass das Stiftungsvermögen zum Teil in Aktien von Unternehmen steckt, die wiederum von Projekten der Stiftung profitieren. So besaß die Stiftung zeitweise Aktien der Pharmakonzerne Merck und Eli Lilly, wie aus Dokumenten der Börsenaufsicht SEC hervorgeht. Über ihre Beteiligung an Berkshire Hathaway hält sie weiterhin indirekt Anteile an Sanofi. Der Stiftung zufolge sei das Anlagevermögen von den Kernzielen jedoch strikt getrennt. Die Vermögensverwaltung sei auf die Maximierung des Spendenkapitals ausgerichtet. [...]

Auch wenn es im Einzelfall gut und ehrenwert sei, was Einzelpersonen oder Unternehmen mit ihrem Geld tun: „Es gibt keine öffentliche Debatte über die Vergabe dieser Mittel“, sagt Jeremy Youde, Dozent an der University Minnesota Duluth. Und das bleibt das Problem des Wohltätigkeitskapitalismus: Er legt Entscheidungen über das Wohl und Wehe der Menschheit in die Hände einiger weniger Geldgeber mit individuellen Vorstellungen. Die Bill & Melinda Gates-Stiftung schuldet niemandem Rechenschaft.

Heike Buchter, „Bill Gates: Der Weltgesundheitsapostel“, in: DIE ZEIT Nr. 44 vom 23. Oktober 2014; Mitarbeit: Jan Roß



Im Rahmen der UN lässt sich die Zusammenarbeit traditioneller und neuer Akteure noch am besten koordinieren. Jugendforum des Wirtschafts- und Sozialrates ECOSOC in New York im Februar 2015

erwiesen sich die G 20 im Verlauf der Schuldenkrise ab 2008 zunächst als handlungsfähig. So konnten sie sich schnell darauf einigen, die Regeln für die Eigenkapitalbildung von Banken zu verschärfen, um Pleiten künftig unwahrscheinlicher werden zu lassen. Mit nachlassendem Problemdruck traten die Interessenunterschiede zwischen den Clubmitgliedern jedoch wieder in den Vordergrund, zum Beispiel zwischen exportstarken Ländern wie Deutschland und China und importorientierten Staaten wie den USA und Frankreich. Gemeinsame Lösungen werden dadurch schwerer.

Transnationale Elitennetzwerke vertreten zwar viele, aber längst nicht alle Interessen und Werte auf globaler Ebene. Schon aufgrund der Zusammensetzung der Teilnehmenden ist Davos weit davon entfernt, ein Ort demokratischer Konsensbildung zu sein. Obgleich dort längst nicht mehr nur über Wirtschaftsfragen diskutiert wird, sind ökonomische Interessen durch die überdurchschnittliche Teilnahme von Wirtschaftsakteuren deutlich überrepräsentiert. Diese nutzen Davos, um politische Entscheidungsträger zu beeinflussen, was Akteuren aus der Zivilgesellschaft nicht möglich ist. Da die von Elitennetzwerken ausgeübte Governance nochmals weicher oder informeller ist als die der Staatenclubs, ist sie auch nochmals schwerer demokratisch zu kontrollieren.

Die Erfolge der freiwilligen Vorreiterinitiativen fallen unterschiedlich aus. Ein Großteil startet mit guten Absichten, scheitert jedoch an Interessenkonflikten oder Problemen der Umsetzung. Andere Initiativen sind durchaus erfolgreich, oft bleibt jedoch ihre Reichweite und Durchschlagskraft begrenzt. Nur selten etwa erreichen zertifizierte Produkte bislang den Massenmarkt.

Auch das Ausmaß an Inklusivität ist höchst unterschiedlich. Vor allem bei der Formulierung freiwilliger Standards gibt es Bemühungen, alle betroffenen Interessen einzubinden. So sind beispielsweise beim FSC sowohl Wirtschafts- und Umweltschutzinteressen als auch Gewerkschaften und indigene Völker in drei Kammern vertreten; einem Beschluss muss jede Kammer zustimmen. Auf diesem Wege soll dem im Konsens verabschiedeten Standard eine hohe Legitimität verschafft werden, um so die Chancen auf eine spätere freiwillige Re-

geleinhaltung zu erhöhen. Oft werden jedoch kleinere Unternehmen und lokale Produzenten nicht in die Entwicklung der Standards eingebunden.

Grundsätzlich bringt eine Zertifizierung einen Gewinn an Transparenz über die Liefer- und Wertschöpfungsketten in globalisierten Produktionsprozessen mit sich. Gleichzeitig wird den neuen Formen von Governance insgesamt vorgeworfen, zu Fragmentierung und Intransparenz beizutragen. Von einigen werden sie als „Feigenblatt“ und Alibiaktivitäten kritisiert, da sie die systemimmanenten Probleme der Globalisierung, der gewinnorientierten kapitalistischen Produktionsbedingungen und der Ausbeutung von Menschen und Ressourcen nicht grundlegend zu ändern vermögen.

Rechenschaftspflichtig sind die Clubs, Netzwerke und freiwilligen Initiativen meistens nur ihren eigenen Mitgliedern. Eine begleitende externe Überprüfung (*Monitoring*), deren Ergebnisse öffentlich gemacht werden, ist eher selten, obwohl die Forschung eine unabhängige systematische Erfolgskontrolle für entscheidend hält. Die UN wollen zukünftig die bei ihnen registrierten freiwilligen Initiativen und Partnerschaften dazu einladen, sich an einem Überprüfungsverfahren zu beteiligen und mindestens alle zwei Jahre über Ihre Aktivitäten Bericht zu erstatten.

Diese Art des Zusammenspiels alter und neuer Formen in einem Gesamtarrangement von Global Governance wird zukünftig an Bedeutung gewinnen. Komplexe Herausforderungen in einer globalisierten Welt benötigen angemessene Lösungen, die daher unter Umständen ebenfalls komplex ausfallen müssen. Die UN bieten sich hier an, nicht nur ihre Autorität und Legitimität einzubringen, sondern auch eine koordinierende Rolle zu übernehmen und gezielt die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren und den von ihnen erarbeiteten neuen Formen von Governance zu gestalten. Allerdings sind die UN aktuell dafür weder gut aufgestellt, noch haben sie die volle Unterstützung aller Mitgliedstaaten für den Ausbau derartiger Kompetenzen. Gerade weil die Bilanz der neuen Governance-Formen bislang eher gemischt ist, ist eine solche Einbettung jedoch unerlässlich, wenn Global Governance insgesamt effektiver und legitimer werden soll.

CHRISTIAN RAUH

Legitimität und Politisierung globaler Steuerung

Die Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen an überstaatliche Ordnungsstrukturen ist nicht unumstritten, denn sie wirft immer wieder Fragen nach der demokratischen Legitimität auf. Gleichzeitig erleichtern digitale Medien grenzüberschreitend Informationsbeschaffung, Vernetzung und Mobilisierung einer kritischen Öffentlichkeit.

Wachsende Ansprüche, neue Konfliktlinien

Je stärker Regeln und Akteure jenseits des Nationalstaates in moderne Gesellschaften eingreifen, umso mehr rücken sie in die Öffentlichkeit. Mit der Herausbildung globaler Ordnungsstrukturen wachsen die gesellschaftlichen Ansprüche an inter- und transnationale Politik. Die nachfolgenden Kapitel zeigen, dass es dabei um sachpolitische Fragen geht. Welche Ziele sollen global erreicht werden, und welche Maßnahmen sind dafür erforderlich? In modernen Gesellschaften sind solche Diskussionen schon im nationalen Kontext äußerst komplex. Bei grenzüberschreitenden Problematiken wird dies aber durch zwei weitere Konfliktlinien verschärft.

Das sind zunächst Autoritätskonflikte. Auf welcher Ebene – in nationalen Institutionen, internationalen Verhandlungen oder gar eigenständigen supranationalen Organisationen – soll die Entscheidungskompetenz für eine gesellschaftliche Herausforderung liegen? In entsprechenden Debatten fällt dabei oft der Begriff der Subsidiarität. Demnach sollten Entscheidungen immer auf der niedrigsten Ebene getroffen werden, auf der sich ein Problem lösen lässt, weil so ein Maximum an individueller und gesellschaftlicher Selbstbestimmung gewährleistet

tet wird. Im Kontext der Globalisierung fällt gesellschaftliche Selbstbestimmung paradoxerweise aber oft geringer aus, wenn Kompetenzen auf der niedrigeren, das heißt nationalen Ebene verbleiben. Das liegt einerseits daran, dass die Entscheidungen einzelner Staaten auch auf andere, nicht an der Entscheidung beteiligte Gesellschaften Auswirkungen haben. Diese sogenannten Externalitäten sind nicht unbedingt beabsichtigt, aber häufig auch nicht zu vermeiden. So beeinflusst etwa die nationale Entscheidung für oder gegen industrielle Abgasfilter unweigerlich auch die Luftqualität in Staaten, die nicht an der Entscheidung beteiligt waren. Andererseits stimmen die langfristigen Interessen einer Gesellschaft oft nicht mit ihren kurzfristigen Interessen überein, denen häufig der Vorrang gegeben wird (sogenannte zeitliche Inkonsistenzen). Langfristig haben zum Beispiel alle Gesellschaften ein gemeinsames Interesse an guter Luftqualität, kurzfristig möchte aber keine von ihnen die wirtschaftlichen Kosten von Filteranlagen tragen. Externalitäten und zeitliche Inkonsistenzen lassen sich oft besser meistern, wenn Regierungen entsprechende Kompetenzen in internationalen Gremien zusammenlegen oder sie direkt an unabhängige supranationale Akteure übertragen. Da einzelne Staaten und gesellschaftliche Interessen aber unterschiedlich stark von solchen Arrangements profitieren, gehen die Ansichten über angemessene Kompetenzverteilungen notwendigerweise auseinander und führen zu politischen Konflikten.

Dort wo politische Autorität jenseits des Nationalstaates entsteht, schwingt allerdings noch eine weitere Spannung mit: Es entstehen Legitimationskonflikte. Wie kann und soll die politische Ordnung jenseits des Nationalstaates eigentlich gerechtfertigt werden?

Mit vielerlei Maß: die Legitimität globaler Steuerung

Mit der Legitimität findet ein Kernbegriff der politisch-soziologischen Staatslehre Eingang in die Analyse globaler Politik. Sie bezeichnet die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung und hat zunächst eine subjektive Komponente: Legitimität wird von den Beherrschten zugeschrieben und drückt deren Bereitschaft aus, sich auch dann zu unterwerfen, wenn dies eigenen Interessen zeitweise entgegenläuft. Gerade ohne eine Weltregierung, die die Einhaltung globaler Regeln erzwingen könnte, ist diese freiwillige Folgebereitschaft zur Lösung globaler Probleme besonders wichtig.

Legitimität hat aber vor allem eine normative Komponente: Sie bezieht sich immer auf einen ideellen Maßstab, mit dem die Beherrschten eine politische Ordnung bewerten. In der westlichen Welt werden politische Systeme vor allem daran bemessen, wie sehr sie sich am mehrheitlichen Willen des Volkes orientieren – es geht um demokratische Legitimität. So gelten nationale



Entscheidungen von Staaten können auch für Gesellschaften jenseits ihrer Grenzen folgenreich sein und eine breite Weltöffentlichkeit politisch aktivieren. Erinnerung an das Atomunglück von Fukushima 2011 in Berlin 2014

Regierungen dann als legitim, wenn die Bevölkerung sie durch Wahlen kontrollieren kann.

Für die internationale Politik wurde lange angenommen, dass so eine von der Bevölkerung aus- und auf sie zurückgehende Legitimitätskette entsteht: Solange das globale System nur aus autonomen Staaten besteht, braucht es keine eigenständige Legitimität. Die Regierungen als zentrale Entscheidungsträger werden ja im nationalen Kontext legitimiert, und Folgebereitschaft der Bevölkerung ist frühestens dann gefordert, wenn globale Entscheidungen durch nationale Regierungen umgesetzt werden. Für die globale Ordnungsstruktur, wie wir sie in diesem Heft beschreiben, ist diese indirekte Legitimationskette aber aus zwei Gründen nicht mehr ausreichend:

- Erstens handeln Staaten nicht mehr vollständig autonom und können zum Beispiel überstimmt werden. So fallen in der EU inzwischen mehr als 70 Prozent aller Kompetenzen prinzipiell unter das Mehrheitsprinzip. Zwar werden Entscheidungen oft als Konsens präsentiert, ihnen sind aber möglicherweise kontrovers geführte Verhandlungen der nationalen Regierungsvertreter vorausgegangen, die mit einer Abstimmung beendet wurden. Ein Vergleich von 266 internationalen Organisationen zeigt, dass in etwa zwei Dritteln Mehrheitsentscheidungen möglich sind. Zudem ist globaler politischer Einfluss häufig ungleich verteilt. So haben die Vetomächte im UN-Sicherheitsrat ungleich größeren Einfluss auf die globale Sicherheitspolitik als die übrigen Mitgliedsstaaten (siehe S. 44 ff.). Ebenso betreffen die Entscheidungen informeller Zusammenkünfte wie etwa der G20 auch Staaten, die selbst nicht Mitglieder dieser Clubs sind (siehe S. 17 ff.). Und letztlich müssen Regierungen juristische Konsequenzen und den Verlust ihres (guten) Rufes auf internationaler Ebene fürchten, wenn sie internationale Abkommen eigenmächtig unterlaufen (siehe S. 10 ff.). Moderne Gesellschaften müssen heute also auch Regeln folgen, auf die ihre nationale Regierung keinen oder nur sehr begrenzten Einfluss genommen hat – die Legitimitätskette ist gebrochen.
- Zweitens wirken globale Entscheidungen heute sichtbarer in Gesellschaften hinein. Das lässt sich mit verbesserter Bildung und leichterem Informationszugang erklären. Bildungsaustauschprogramme sensibilisieren Schüler und Studenten für transnationale Fragestellungen. Online-Medien und soziale Netzwerke erleichtern die grenzübergreifende Mobilisierung gemeinsamer Interessen, wie etwa im Fall der Freihandelsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und den USA. Die öffentliche Sichtbarkeit hängt aber auch mit einer Zunahme globaler Kompetenzen zusammen, die die Lebensumstände breiter Bevölkerungsschichten direkt betreffen. So übt zum Beispiel der europäische Binnenmarkt Druck auf nationale Sozialstaaten aus. So hat die Welthandelsorganisation Einfluss auf den Verbraucherschutz, etwa zu hormonell oder gentechnisch manipulierten Lebensmitteln. Und so können Strukturanpassungsprogramme des Internationalen Währungsfonds, die verschuldeten Staaten als Gegenleistung für internationale finanzielle Hilfe abverlangt werden, zum Beispiel weitreichende Entlassungen im öffentlichen Dienst des betroffenen Staates nach sich ziehen. Globale Entscheidungen entfalten heute also sehr unmittelbare Konsequenzen für einzelne Bürgerinnen und Bürger und beanspruchen so zunehmend eigenständige Legitimität.

Aufgrund institutioneller Beschränkungen, sprachlicher und kultureller Unterschiede sowie der Notwendigkeit, auch undemokratische Staaten einzubeziehen, kann die globale Ord-



Eine Öffentlichkeit, die sich informieren und vernetzen kann, lässt sich auch grenzüberschreitend gegen als kritisch angesehene Vorhaben mobilisieren: Protest gegen das Freihandelsabkommen TTIP in Wien 2014



Strukturanpassungen, die internationale Geldgeber verschuldeten Staaten auferlegen, stoßen in den betroffenen Ländern auf Gegenwehr. Von Entlassungen bedrohte Lehrer demonstrieren in Griechenland im Juni 2014 gegen EU und IWF.

nungsstruktur den Maßstab direkter Wahlen dabei bisher kaum erfüllen. Nicht zuletzt deshalb ist eine teilweise kontrovers geführte Debatte über die Maßstäbe legitimer Politik auf der globalen Ebene entbrannt.

Einer dieser Maßstäbe ist das Ausmaß an gesellschaftlicher Teilhabe, die unabhängig/jenseits von direkten Wahlen erreicht werden kann: Werden alle betroffenen Interessengruppen gehört oder sind die Zugänge versperrt? Auch Transparenz und Zurechenbarkeit politischer Verantwortung werden als Kriterien herangezogen: Kann offen nachvollzogen werden, wie und durch wen eine globale Entscheidung getroffen wurde? Ein weiterer bedeutsamer Maßstab ist die Rechtsstaatlichkeit: Basieren globale Entscheidungen auf fairen Verfahren, garantieren sie Individualrechte und können sie richterlich überprüft werden? Häufig wird auch Fachwissen als Quelle für die Anerkennungswürdigkeit internationaler Organisationen diskutiert: Ist unparteiischer Sachverstand Grundlage globaler Entscheidungen? Und wenn es um gemeinsame langfristige Ziele und kurzfristig auseinanderstrebende Interessen geht, ist die Effektivität inter- oder supranationaler Akteure zu einem äußerst prominenten Maßstab geworden: Sind globale Entscheidungen ausreichend gegen kurzfristigen politischen Druck immun, um grenzübergreifende Herausforderungen langfristig zu meistern?

Zwei Dinge werden deutlich. Erstens lässt sich „gute“ politische Steuerung jenseits des Nationalstaates durchaus unterschiedlich rechtfertigen. Zweitens sind die dabei angelegten

Denkfabriken – Politberatung mit steigender Nachfrage

[...] Immer schneller müssen sich Entscheider zu außenpolitischen Krisen äußern. Da ist guter Rat gefragt. Doch wer soll ihn erteilen? Zu groß die Macht der Politikberater, heißt es, zu groß der Einfluss von Lobbyisten, zu intransparent Politikberatung insgesamt. [...]

Bei der Anzahl der Think Tanks belegt Deutschland derzeit weltweit mit knapp 190 Institutionen (die Zahlen variieren) den fünften Platz. Dabei handelt es sich keineswegs um einen monolithischen Apparat, sondern um eine durchaus bunte Beratungslandschaft, in der Mehrheit um akademische Think Tanks mit überparteilicher Ausrichtung.

Wissenschaftliche Politikberatung wird in Deutschland von so unterschiedlichen Institutionen wie dem Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags und Forschungseinrichtungen wie der vom Bund finanzierten Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und dem Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) geleistet, die neben politischen Entscheidungsträgern auch die Wissenschaft als Partner und Zielgruppe bedienen. Zu den akademischen Think Tanks zählen auch universitäre oder halbuniversitäre Einrichtungen und die politischen Stiftungen. Zudem wächst die Zahl der nicht öffentlich geförderten Institutionen wie privaten oder Unternehmensstiftungen.

Private Initiativen und neue Akteure fordern etablierte Einrichtungen heraus und gewinnen an Einfluss. Stiftungen oder Privatunternehmen, die früher vornehmlich Gelder für bestimmte Projekte vergeben oder reines Sponsoring betrieben haben, führen in steigendem Maße eigene Projekte durch. Die Beratungsszene in Deutschland verändert sich und folgt damit einem internationalen Trend. Vor allem im europäischen Ausland, aber auch im Nahen und Mittleren Osten oder in Asien ist eine Welle von Think Tank-Neugründungen zu beobachten. Think Tanks werden hier als Fortschrittsmotoren angesehen, die alternative

Ideen und Konzepte entwickeln und die Politik anspornen, jenseits der Tagespolitik zu denken.

Das steigende Angebot hat eben mit einer steigenden Nachfrage zu tun. Die Herausforderungen durch Krisen, die nahezu zeitgleich eine Antwort erfordern, die nahezu zeitgleich stattfinden und für die dringend Lösungen gefunden werden müssen, sind heute so komplex, dass sie nur mit Unterstützung von außen erfasst und bearbeitet werden können. [...]

Wer Politikberatung macht, der muss sich an bestimmten Kriterien messen lassen: Wie intensiv wird meine Expertise nachgefragt? Welchen Ruf genieße ich national wie international? Dienen meine Studien und Analysen als Referenz? Und schließlich: Finden meine Empfehlungen Eingang in die Politik? [...] Szenarien durchzuspielen, unterschiedliche Maßnahmen zu prüfen und zu hinterfragen – das sind wichtige Angebote, die Think Tanks machen können. Ihre Mitarbeiter verfügen im Idealfall über jahrzehntelange Länder- oder Regionalexpertise. [...]

Um langfristig relevant zu bleiben und als Berater geschätzt zu werden, müssen Think Tanks sich an Regeln halten. [...] Dazu gehört, dass die Experten ihr Fachwissen erweitern, sich mit anderen Kollegen aus dem wissenschaftlichen Umfeld und der Politik austauschen, Erkenntnisse abgleichen, vor Ort recherchieren, reisen und die Erkenntnisse ihrer Forschungen selbst kritisch hinterfragen. Dieses Prinzip des „sauberen Arbeitens“ gilt nicht nur für die beteiligten Think Tanks, sondern auch für Verbände, Lobbyisten oder andere NGOs. Denn ob Greenpeace oder Deutscher Gewerkschaftsbund: Sie sind Teil des demokratischen Prozesses, sie müssen sich auf bestimmte Regeln einlassen und diese respektieren. [...]

Nicole Renvert, „Think Tanks“, in: Internationale Politik (IP) 11–12/2014

© IP

Denkfabriken

Think Tanks

forschen
zu politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Themen

informieren
die Öffentlichkeit und die politischen Akteure

beraten
in politischen Entscheidungsprozessen

Wichtige Denkfabriken

Brookings Institution (USA)
Chatham House (Großbritannien)
SIPRI (Schweden)
Carnegie Endowment (USA)
Amnesty International (Großbritannien)
Bruegel (Belgien)
Transparency International (Deutschland)
Stiftung Wissenschaft und Politik (Deutschland)
Japan Institute of International Affairs (Japan)
Chinese Academy of Social Sciences (China)

Maßstäbe nicht immer miteinander vereinbar. Manche Standards – wie zum Beispiel Partizipation – machen die Herrschaft *durch* die Gesellschaft zur primären Quelle der Anerkennungswürdigkeit politischer Ordnungen (sogenannte *Input*-Legitimität), andere – wie zum Beispiel Effektivität – stellen stattdessen die Herrschaft *für* die Gesellschaft heraus (sogenannte *Output*-Legitimität). Das kann zu deutlich unterschiedlichen Bewertungen und teilweise auch zu handfesten politischen Konflikten führen.

Denn vielfältige Legitimitätsmaßstäbe finden sich auch in individuellen Einstellungen sowie im politischen Diskurs. Eine stichprobenartige Umfrage von etwa 1500 Deutschen im Dezember 2007 und Januar 2008 ergab zum Beispiel, dass Legitimitätsdefizite auf der *Input*-Seite durchaus wahrgenommen werden und umso stärker wiegen, je mehr Einfluss einer internationalen Organisation zugesprochen wird. Gleichzeitig werden internationale Organisationen vorrangig über die *Output*-Seite bewertet – effektive Um- und Durchsetzung grenzübergreifender Maßnahmen machen globale Politik in den Augen der Bürgerinnen und Bürger legitim. Auch Politiker und Journalisten bewerten internationale Organisationen in öffentlichen Medien hauptsächlich anhand ihrer Effektivität. Bewertungen nach *Input*-Maßstäben, also der demokratischen Qualität ihrer Willensbildung, spielen im öffentlichen Diskurs zwar eine geringere, aber keinesfalls zu vernachlässi-

gende Rolle. Insbesondere die EU, als eine der stärksten Ausprägungen politischer Autorität jenseits des Nationalstaates, wird etwa zu gleichen Anteilen mit *Input*- und *Output*-Ansprüchen konfrontiert.

Chance und Risiko zugleich: die Politisierung globaler Steuerung

Zielkonflikte, umstrittene Kompetenzen und unterschiedliche Bewertungskriterien bergen ein dreifaches Konfliktpotenzial. Mit der Ausweitung globaler Ordnungsstrukturen setzt deshalb auch ihre gesellschaftliche Politisierung ein. Eine einmütig positive, aber weitgehend uninteressierte öffentliche Meinung zu vormalig rein außenpolitischen Themen (der sogenannte permissive Konsens) gewährte globalen Entscheidungsträgern lange Zeit weitgehend freie Hand. Heute hinterfragen Journalisten, Oppositionspolitiker und Nichtregierungsorganisationen globale Entscheidungen zunehmend öffentlich. Dabei geht es nicht um eine Ablehnung um der Ablehnung willen oder um eine grundsätzliche Oppositionshaltung, sondern auch um mehr, andere oder anders ausgeübte Politik jenseits des Nationalstaates. Diese Politisierung hat drei Komponenten:

Die erste Komponente ist, dass globale politische Kompetenzen deutlich sichtbarer geworden sind und stärker wahrgenommen werden. Verschiedene Umfragen in westlichen Staaten zeigen, dass circa zwei Drittel der Befragten globale Institutionen benennen können und ihnen politischen Einfluss zusprechen. Und trotz kurzfristiger Aufmerksamkeitszyklen zeigt auch die Presseberichterstattung über globale Entscheidungen langfristig zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit. Zudem entspricht die Häufigkeit der Berichterstattung über einzelne Sachbereiche auch der Aufteilung von entsprechenden Zuständigkeiten zwischen nationaler und globaler Ebene.

Die zweite Komponente ist die Polarisierung der Meinungen zu globaler Entscheidungsfindung. Über Umfragen, Nationalitäten und internationale Organisationen hinweg zeigen sich hohe Zufriedenheitsraten, aber etwa ein Drittel der Befragten äußert mangelndes Vertrauen in globale Institutionen. Dieses kritische Potenzial spiegelt sich auch im politischen Diskurs, wie die oben erwähnten Legitimationsanalysen zeigen. Die aktuelle Forschung legt nahe, dass sich die Konfliktlinie zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlieren verfestigt und dabei nicht nur ökonomische Erwägungen, sondern auch liberale und konservative Wertorientierungen eine Rolle spielen.

Die dritte Komponente ist die tatsächliche Mobilisierung verschiedener Meinungen im politischen Prozess. Die Anzahl an die globale Ebene gerichteter Protestaktionen schwankt zwar, konzentriert sich aber rund um zentrale politische Ereignisse und wird zunehmend transnational koordiniert. Analysen parteipolitischer Programme und Medienkampagnen zeigen, dass globale Fragen im politischen Wettbewerb wichtiger werden, was in einzelnen Staaten zum Erstarken rechtspopulistischer und/oder globalisierungskritischer Parteien führt. Und letztlich ist vor allem die stark wachsende Anzahl zivilgesellschaftlicher Interessengruppen in den Zentren globaler Entscheidungsfindung wie etwa Brüssel, Genf oder New York Ausdruck des wachsenden Mobilisierungspotenzials.

Von ihrer Politisierung sprechen wir also dann, wenn die Sichtbarkeit globaler Politik auf differenzierte Meinungen

trifft, die in einen öffentlichen politischen Wettbewerb treten. Erste Längsschnittdaten deuten darauf hin, dass die so verstandene Politisierung langfristig langsam steigt, kurzfristig aber stark schwankt: Sie wird von spezifischen Ereignissen wie etwa Gipfeltreffen, besonders weit reichenden Entscheidungen oder globalen Krisen befeuert. Beispiele sind der von Protesten begleitete G-8-Gipfel in Heiligendamm (2007), die Demonstrationen zum internationalen Abkommen über geistiges Eigentum (ACTA, 2012) und nicht zuletzt die kritische Auseinandersetzung mit den inter- und supranationalen Reaktionen auf die seit 2008 schwelende Finanz- und Währungskrise.

Gerade diese Beispiele illustrieren Risiken und Chancen der Politisierung. Einerseits erschweren stärkere Kontrolle durch die Medien, parteipolitischer Wettbewerb und offene Proteste grenzübergreifende Kompromisse. Politischer Druck kann das Aushandeln von Kompromissen oder den Rückgriff auf unabhängigen Sachverstand erschweren. Einige Beobachter befürchten, dass die Politisierung so die Effektivität des Regierens jenseits des Nationalstaates untergräbt. Andererseits erleichtern öffentliche Debatten die Identifikation weiterer, bisher ungehörter gesellschaftlicher Interessen. Durch die Politisierung werden globale Entscheidungen zumindest tendenziell inklusiver; breiteren Schichten der Zivilgesellschaft wird eine Teilhabe so überhaupt erst ermöglicht. Auch wenn das nicht automatisch passiert, wird die Politisierung deshalb von anderen zumindest auch als notwendige Voraussetzung für eine demokratischere Qualität des Regierens jenseits des Nationalstaates gesehen.

Welcher dieser Effekte überwiegt, ist bisher offen. Die Forschung zeigt aber, dass globale Akteure durchaus auf ihre neue Öffentlichkeit reagieren. So wird die Transparenzinitiative der Welthandelsorganisation auf die Proteste in Seattle 1999 zurückgeführt. Viele weitere internationale Organisationen haben in den vergangenen Jahren den Zugang für die Zivilgesellschaft deutlich verbessert. Und es hat sich erwiesen, dass die Europäische Kommission Gesetzgebungsvorschläge nach öffentlichem Druck zu Gunsten breiter gesellschaftlicher Interessen anpasst. Die öffentliche Politisierung ist damit nicht nur Konsequenz der globalen Ordnungsstruktur, sondern hat auch die Kraft, ihre Verfahren und Inhalte zu ändern.



Gipfeltreffen und weitreichende Entscheidungen sind zunehmend Zielscheibe kritischen Engagements: Aktivisten mit Masken der Staats- und Regierungschefs demonstrieren am Rand des G-7-Gipfels in Brüssel für eine nachhaltige Energiepolitik.

Positive Effekte der Globalisierung?

Die Finanzkrise hatte einige Ökonomen zweifeln lassen: Hatten wir uns mit der Globalisierung doch verrannt? [...] Den Globalisierungskritikern war es in den letzten Jahren ein Leichtes, Kapitalismus und Globalisierung zu verteufeln. [...]

Kritiker fürchten, dass Globalisierung den Einfluss des Staates zurückdrängt. [...] Andere Ökonomen wie Dani Rodrik (Harvard) haben hingegen argumentiert, dass mit zunehmender Unsicherheit im Zuge der Globalisierung Regierungen insbesondere Sozialleistungen erhöhen werden und die Staatstätigkeit ausgeweitet wird [...]. Die Sozialleistungsquoten sind insbesondere in den skandinavischen Ländern hoch – wie der Globalisierungsgrad auch. [...]

Befürchtet und vielfach beschworen wird, dass die Schere zwischen Arm und Reich durch die Globalisierung weiter aufgeht. [...] Empirische Studien zeigen in der Tat, dass die Schere zwischen Arm und Reich durch Globalisierung weiter aufgegangen ist, das heißt, die Schere zwischen Arm und Reich innerhalb einzelner Länder. Dagegen ist die Schere zwischen Arm und Reich [...] zwischen Entwicklungs- und Industrieländern dabei, sich zu verringern. Das heißt: Die Durchschnittseinkommen in Schwellen- und Entwicklungsländern liegen nicht mehr so sehr unter den Durchschnittseinkommen in Industrieländern. Zudem muss eine größer werdende Einkommensungleichheit zwischen Arm und Reich innerhalb eines Landes nicht bedeuten, dass es den Armen absolut immer schlechter geht. Die Ungleichheit kann auch steigen, weil die Reichen reicher werden, das Einkommen der Armen aber gleich bleibt. Auch mag steigender Wohlstand der Reichen mehr Wohlstand der Armen vorangehen. Die Globalisierung hat insgesamt das Wirtschaftswachstum beflügelt, wie zahlreiche Studien zeigen.

[...] Die Lage der Menschen- und Frauenrechte hat sich im Zuge der Globalisierung deutlich verbessert. Intensive ökonomische und politische Kooperation zwischen Ländern sichert, dass internationale Standards und Menschenrechte eingehalten werden. [...] Wenn Frauen in Diktaturen zum Beispiel durch das Internet und Touristen erfahren können, wie Frauen in anderen entwickelten Ländern leben, dann fällt es repressiven Herrschern künftig schwerer, Frauen weiter zu unterdrücken. Frauen haben Rechte errungen wie wählen gehen zu dürfen, zu erben, einen Pass zu besitzen, den Partner ihrer Wahl zu heiraten und sich im Fall der Fälle scheiden zu lassen oder zur Schule und Universität gehen zu können.

Ebenso ist die Armut in den Entwicklungsländern, die an der Globalisierung mehr teilnehmen, zurückgegangen, wie Andreas Bergh und Therese Nilssen in der Zeitschrift „*World Development*“ gezeigt haben. Gleichzeitig steigt die durchschnittliche Lebenserwartung dort deutlich, was auf einen besseren Lebensstandard und bessere Gesundheit zurückgeht. Die Konsequenzen von Globalisierung sind also bei weitem positiver als von vielen angenommen.

Niklas Potrafke, „Das Zerrbild der Globalisierung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 2014
Der Autor lehrt an der Universität München und leitet das Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie am ifo-Institut.

Negative Effekte globaler Regelwerke?

[...] In den 22 Jahren seit dem Ende des Kalten Krieges sind etwa 400 Millionen Menschen infolge von Armut gestorben. Das ist doppelt so viel wie durch staatliche Gewalt, wie Kriege, Konzentrationslager, Gulags oder Genozide, im gesamten 20. Jahrhundert. [...]

Meiner Ansicht nach ist ein wichtiger Einflussfaktor die rapide Entwicklung eines zunehmend dichten und einflussreichen globalen Regelwerkes zusammen mit der Etablierung einer Gruppe neuer internationaler, supranationaler und multinationaler Akteure. Diese transnationalen Regeln und Akteure gestalten und regulieren nicht nur den ständig wachsenden Anteil an Interaktionen über nationale Grenzen hinweg, sondern greifen auch immer stärker in das praktische Leben nationaler (vor allem ärmerer) Gesellschaften ein, indem sie der nationalen Gesetzgebung zuvorkommen, sie einschränken und gestalten.

Diese dramatische Verlagerung von Recht und Regulierung von der nationalen auf die supranationale Ebene seit den späten 80er-Jahren führt zu einer globalen ökonomischen Polarisierung, weil die supranationalen Regeln nicht durch transparente, demokratische Prozesse gestaltet werden, wie sie die nationale Gesetzgebung in Ländern charakterisieren, deren nationales Recht immerhin ein Mindestniveau erreicht hat.

Vielmehr bilden sich supranationale Regeln durch Verhandlungen zwischen Regierungen heraus, von denen die allgemeine Öffentlichkeit und sogar einige der schwächeren Regierungen ausgeschlossen sind. Die Öffentlichkeit bekommt nicht sofort mit, welche Vorschläge debattiert werden und erfährt vom Inhalt neuer Regeln erst, wenn sie bereits verabschiedet worden sind. Auch darum besteht keinerlei Verantwortlichkeit, weil keine Information darüber vorliegt, wie sich der endgültige Vertragstext aus den anfänglichen Verhandlungspositionen entwickelt hat, ob nachträglich Druck ausgeübt wurde und Kompromisse von den verschiedenen beteiligten Staaten vorgeschlagen wurden.

Dieser verschleierte Regulierungskontext ist ideal für den kosteneffektiven Lobbyismus einiger weniger mächtiger Organisationen und Personen, inklusive großer multinationaler Unternehmen, Banken, Industrieverbände und Milliardäre, die über die Ressourcen und Anreize verfügen und die erforderliche Kompetenz zur Beeinflussung von Regierungen aufbringen, die die supranationale Regelsetzung dominieren. Unbeeinträchtigt von irgendeiner Mitwirkung der übrigen Menschheit kann diese winzige Elite das neue Regulierungsterrain unter sich aufteilen, wobei jeder mächtige Akteur Zugeständnisse auf jenen Gebieten machen kann, auf denen für ihn relativ wenig auf dem Spiel steht und im Gegenzug Vorteile auf den Gebieten bekommt, wo seine wichtigsten Interessen liegen. Ohne jede böse Absicht gegenüber den von all dem Ausgeschlossenen resultieren solche Übereinkommen erwartungsgemäß in supranationalen Übereinkommen, die diejenigen weiter stärken und bereichern, die sowieso schon die Stärksten und Wohlhabendsten sind – auf Kosten der anderen. Massive und anhaltende schwere Entbehrung ist dann ein unbeabsichtigter, aber voraussehbarer Effekt dieses starken Lobbyismus der mächtigsten ökonomischen Akteure, die die Regulierung erfolgreich auf die supranationalen Ebenen verlagern, wo es ein leichtes Spiel für ihre widerstreitenden Bemühungen ist, die Regeln und deren Anwendungen zu ihrem eigenen Vorteil zu gestalten. [...]

Thomas Pogge, „Globale Armut als institutionelle Menschenrechtsverletzung“, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 12/2012



Umweltprobleme belasten weltweit die Ökosysteme. Zu den Verursachern gehören Megatrends wie die zunehmende Verstädterung – im Bild Tokio als derzeit bevölkerungsreichste Metropole der Erde – ...

HELMUT WEIDNER

Umwelt

Umweltprobleme machen nicht an nationalen Grenzen halt, daher muss ihnen global begegnet werden. Herausforderungen von erheblicher Dringlichkeit und Tragweite steht aufseiten der Akteure ein komplexes Geflecht von Organisationen, Institutionen, Politiken und Instrumenten gegenüber, das effizientes Handeln erschwert.

Herausforderungen

In der globalisierten Welt sind immer weniger Umweltprobleme rein binnenstaatlicher Natur. Das liegt an der gestiegenen Reichweite ihrer sozialen und ökonomischen Auswirkungen und an den zunehmend außer Landes liegenden Verursachungszusammenhängen. Auch inter- und supranationale Regulierungsmaßnahmen (umweltpolitischer) Art üben vermehrt Einfluss aus. So kann beispielsweise ein lokales Müllproblem grenzüberschreitende Effekte haben, etwa wenn Recycling zu Wertstoffexporten führt oder die Abfallmischung auch von produktbezogenen Regelungen oder Freihandelsbestimmungen abhängt, die durch internationale Organisationen und Verträge festgelegt wurden. Luftverschmutzung und Lärm durch Kraftfahrzeug- und Flugverkehr sowie Boden- und Gewässerverunreinigung durch Chemikalien sind weitere Beispielfelder, in denen es zu einer Internationalisierung lokaler Umweltentwicklungen kommt.

Auf die ohnehin schon stark unter Druck geratenen weltweiten ökologischen Kreisläufe wirken sich seit rund drei Jahrzehnten zusätzlich globale Megatrends aus, die auch die entlegendsten Winkel dieser Erde erreichen. Verstädterung, Motorisierung, demografischer Wandel (Überalterung, Migra-

tion) und die Technisierung sowie Chemisierung der Landwirtschaft belasten zunehmend lokale, regionale und globale Ökosysteme. Sie überfordern die Regenerationsfähigkeit der Natur und mindern deren Schutz- und Wohlfahrtsfunktion: Überfischung der Meere, Erosion fruchtbarer Böden, Wüstenbildung, Entwaldung, Trink- und Gebrauchswasserverknappung, Artenschwund, Erschöpfung einheimischer Energieressourcen sowie Klimawandel und (zeitweilig starkes) Ausdünnen der gegen gefährliche Strahlungen schützenden Ozonschicht sind Beispiele dafür. Ihre sozial-ökologischen Folgeprobleme globalisieren sich ebenfalls: Verbreitung von (teils neuartigen) Krankheiten, zunehmende Ungleichheit in der Einkommensentwicklung, Schwächung öffentlicher Ordnungsstrukturen und der Anstieg lokaler Ressourcenkonflikte, die zu regionalen Gewalttätigkeiten führen oder gar, wie manche Experten befürchten, „Umweltkriege“ auslösen könnten.



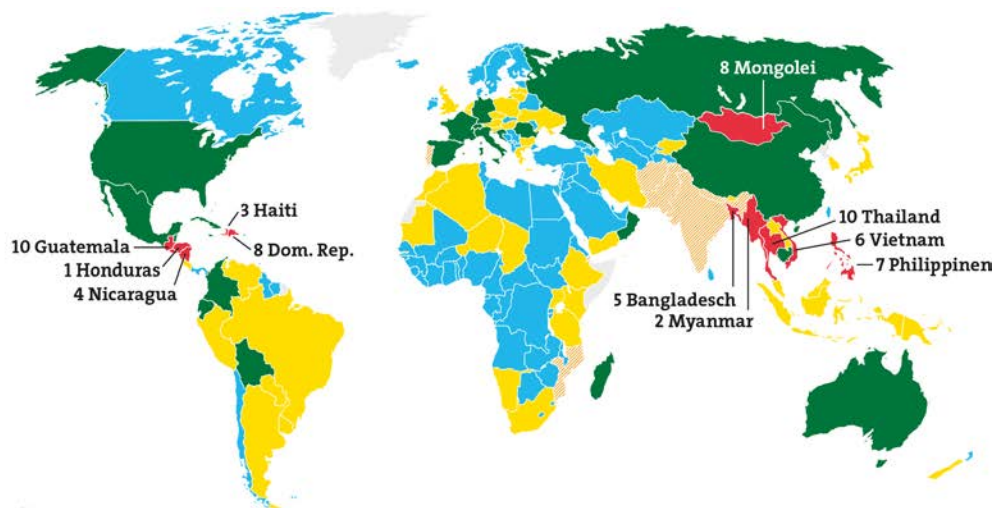
... und die weltweit steigende Motorisierung – Verkehrsstau in Nordrhein-Westfalen 2014.

Risikofaktor Klima

Der Klima-Risiko-Index spiegelt die Schäden durch Wetterkatastrophen (Todesopfer, wirtschaftliche Schäden) wider. Die am stärksten durch extreme Wetterereignisse getroffenen Länder stehen in den Ranglisten ganz oben.

Position im Klima-Risiko-Ranking / Auswertung für 1993 bis 2012)

1–10 11–20 21–50
51–100 >100 k. A.



Rang 8 und 10 doppelt belegt, wegen gleicher Punktzahl

© picture alliance / dpa-infografik, Globus 6528; Datenquelle: Germanwatch, Munich Re (Klima-Risiko-Index 2014)

Die weltweiten ökonomisch-finanziellen Verflechtungen, verbunden mit globalen wirtschaftlichen Wertschöpfungsketten, erleichtern es meist größeren Unternehmen, natürliche Ressourcen in allen Weltgegenden zu nutzen oder auszubeuten. Gleichzeitig erhöhen die ökonomischen Globalisierungsprozesse die Verwundbarkeit (Vulnerabilität) schwächerer Partner gegenüber Entscheidungen und Entwicklungen, die fern von ihnen stattfinden. Davon sind in besonderem Maße die Länder der sogenannten Dritten Welt betroffen, deren meist fragile politische Institutionen hierdurch unter zusätzlichen Stress kommen. Doch auch für die sogenannten Reichtümländer, in denen die treibenden Kräfte der ökonomischen Globalisierung sitzen, bleibt dies nicht folgenlos. Am deutlichsten zeigen sich die Rückwirkungen wohl am dramatischen Anstieg von Wirtschaftsflüchtlingen, der von den negativen ökonomischen Konsequenzen der Umweltzerstörung mit verursacht wird („Umweltflüchtlinge“). Das Eigeninteresse dieser Länder und der politische Druck von zunehmend global vernetzten Umweltorganisationen werden vermutlich die entscheidenden Motoren für effektive Reformen des globalen

Kiribati – bedrohtes Paradies

Aus der Luft betrachtet, ist Tarawa ein Paradies, aber seine Bewohner kämpfen gegen den Untergang. Hier, auf dem Hauptatoll der Inselrepublik Kiribati, spüren sie die Auswirkungen des Klimawandels schon lange. Weltweit lässt er den Meeresspiegel steigen, doch in der tropischen Südsee erhöht sich der Pegel besonders schnell. Die Erosion frisst an den Korallenriffen, das Grundwasser versalzt, Krankheiten breiten sich aus, Sturmfluten wüten immer heftiger. Der größte Teil Kiribatis ist nicht einmal zwei Meter hoch. Stünde Dirk Nowitzki am Strand von Tarawa, er könnte problemlos über das Atoll hinwegsehen – noch. Denn schon in wenigen Jahrzehnten könnte Kiribati zerstört sein.

Moralisch ist die Sache klar. Die Industriestaaten haben die Misere verursacht, also müssten sie die Verantwortung dafür übernehmen. Sie müssten alles tun, um Kiribati und die benachbarten Inseln zu retten. Vor allem müssten die Industrie- und Schwellenländer aufhören, das Treibhaus Erde weiter anzuhetzen. Kiribatis Beispiel zeigt eindrucksvoll, wie sehr der Klimawandel die Menschen gerade in armen Ländern bedroht. Wer ernst nimmt, dass jeder mit unveräußerlichen Menschenrechten ausgestattet ist, etwa dem Recht auf Leben, Gesundheit und Nahrung, kann sich nur empören, dass die Abkehr von der fossilen Wirtschaft so langsam voranschreitet.

Doch Realpolitik hat mit Menschenrechten oft wenig zu tun. In Deutschland, dem früheren Vorreiter der Klimapolitik, streitet die Regierung um die Zukunft der Kohlekraft. [...] Auch die EU bremst. Immerhin haben sich die USA und China zuletzt bewegt.

Noch kämpfen die Jungen [...] [in Kiribati] um ihre Heimat. Als Klimakrieger blockieren sie Kohlehäfen und bringen Banken dazu, der fossilen Industrie Kapital zu entziehen; und sie setzen ihre Politiker unter Druck, auf den Klimagipfeln härter zu verhandeln. Kiribatis Präsident Anote Tong aber hat bereits Land auf den Fidschi-Inseln gekauft. Es ist ein allerletzter Ausweg: Falls nichts Kiribati rettet, müssten seine rund 100 000 Bewohner nach Fidschi umsiedeln. Mit ihnen zöge der ganze Staat um. Wie das allerdings funktionieren soll, weiß noch niemand.

Alexandra Endres, „Vor dem Untergang“, in: DIE ZEIT Nr. 49 vom 27. November 2014



Unterwasser-Kabinettsitzung: Der Präsident der Malediven weist 2009 auf steigende Meeresspiegel und die Gefahren für seine Insel durch den Klimawandel hin.

Umweltgovernance-Systemen sein. Als globale Umweltgovernance soll hier die Gesamtheit aller Organisationen, Politiken, Instrumente, Finanzierungsmechanismen, Regeln und Verfahren verstanden werden, die eine Regulierung von Umweltbereichen mit (nahezu) globaler Dimension bezwecken und an der Akteure aller Gesellschaftssphären beteiligt sein können. Noch finden die wichtigsten solcher Aktivitäten unter dem Dach der Vereinten Nationen (UN) statt, aber zunehmend kommt es außerhalb und frei von den dort gegebenen Reglementierungen zu globalen Initiativen verschiedener Akteursgruppen.

Eine globale Umweltgovernance, die ursachenorientiert, effektiv, fair und nachhaltig sein will, müsste die politischen, ökonomischen und sozialen Kontextbedingungen von ökologischen Systemen in der Politikgestaltung berücksichtigen, verschiedene Sachpolitikbereiche miteinander verbinden und nachhaltig wirken. Dem steht in der Realität eine stark fragmentierte internationale Politikarchitektur entgegen. Bildhaft gesprochen gibt es im UN-System nicht das eine große Umweltgebäude, sondern einen Wildwuchs von weltweit verstreuten Villen, Häusern und Mietwohnungen, deren Bewohner wenig miteinander kommunizieren, manchmal gar verfeindet sind und ihre Grundstücke mit hohen Zäunen gesichert haben. Diese Zersplitterung der globalen Umweltgovernance liegt nicht primär an mangelnder Organisations- und Koordinationsfähigkeit der vielen beteiligten Architekten, sondern ist vielmehr das Ergebnis von Kompromissen aus langwierigen macht- und interessengetriebenen Verhandlungsprozessen, in denen Akteure aus den westlichen Mitgliedsstaaten und bestehenden, ebenfalls westlich dominierten internationalen Organisationen (einschließlich OECD, EU und sonstiger wichtiger Organisationen außerhalb des UN-Systems) die Hauptrolle spielen.

Diese schwierige Konstellation für eine globale Umweltgovernance wird noch verkompliziert durch den Aufstieg von Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organizations*, NGOs) zu einflussreichen Akteuren in der internationalen Umweltpolitik. Ihre Mitwirkung in den UN-Umweltorganisationen verstärkt zuweilen Zielkonflikte, wie beispielsweise in den Meinungsunterschieden zwischen den Gruppen aus dem „Norden“ und dem „Süden“ deutlich wird. Auch ist die Legitimation der Gruppen, für das gesamtgesellschaftliche Umweltinteresse und andere Gemeinwohlziele zu sprechen, nicht zweifelsfrei. Sie sind wie andere Akteurs-

gruppen nicht dagegen gefeit, zeitweilig organisatorischen Eigeninteressen mehr Gewicht zu geben als den Mitglieder- oder Allgemeininteressen.

Struktur der globalen Umweltgovernance

Ziele und Leitbilder

Den Auftakt zu einer breiten, internationalen Befassung mit Umweltschutzfragen von regionaler bis globaler Dimension gab die erste Weltumweltkonferenz der Vereinten Nationen (*UN Conference on the Human Environment*) 1972 in Stockholm. Im selben Jahr wurde das UN-Umweltprogramm (*UN Environment Programme*, UNEP) mit Sitz in Nairobi, Kenia, gegründet, auch um die enge Verbindung von Umweltschutz mit entwicklungspolitischen Zielen der Entwicklungsländer zu betonen. Auf der Stockholmer Konferenz wurde Umweltschutz als eine globale Menschheitsaufgabe definiert, die erfordert, grenzüberschreitende Umweltbelastungen zu vermeiden und zum Schutz von globalen öffentlichen Umweltgütern zusammenzuarbeiten.

Einen wichtigen Perspektivwechsel in der globalen Umweltgovernance bewirkte die von den Vereinten Nationen 1983 eingesetzte Weltkommission für Nachhaltige Entwicklung (*World Commission on Sustainable Development*, WCD), nach ihrer Vorsitzenden auch „Brundtland-Kommission“ genannt. Sie begründete mit ihrem Abschlussbericht von 1987 den systematischen Zusammenhang von Umweltschutz und Entwicklung sowie das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“, das sehr schnell weltweit und in allen Gesellschaftssphären aufgegriffen wurde. Kurz gefasst besagt es, dass nahezu alle internationalen Umweltprobleme immer auch mit Fragen von Armut und Unterentwicklung zusammenhängen. Betont wird zudem die mehr als bloß moralische Pflicht der entwickelten Staaten, die Entwicklungsländer beim Umweltschutz beratend, technisch und finanziell zu unterstützen. Ohne rechtlich verbindlich zu sein, wurde das Nachhaltigkeitskonzept gleichwohl von allen internationalen Organisationen innerhalb und außerhalb der UN, wie Weltbank, Welthandelsorganisation, OECD, EU und anderen, übernommen.

Wann ist ein Umweltproblem global?

Ein globales Umweltproblem liegt vor, wenn

- die Problemerzeugung (Emission) weltweit stattfindet,
- diese Aktivitäten eine (nahezu) globale Wirkung auf das betroffene Umweltmedium haben, gleich an welchem Ort sie stattfinden,
- die bewirkten Umweltveränderungen weiträumig-grenzüberschreitende oder globale Folgen (Treibhauseffekt, Ausdünnung der Ozonschuttschicht) haben und
- Gegenmaßnahmen einer breiten Unterstützung durch viele andere Länder (im Sinne von globaler Governance) bedürfen, um global bis lokal Wirkungen zu zeitigen.

Die üblicherweise als global bezeichneten Umweltprobleme erfüllen in je unterschiedlichem Maße die genannten Kriterien,

wie etwa Bodenerosion, Desertifikation, Umweltchemikalisierung, grenzüberschreitende Mülltransporte, Entwaldung und die Belastung von Süßwasserressourcen, Meeren und sonstigen Gewässern. Der Biodiversitätsverlust, der Verbrauch nicht erneuerbarer Energieträger, insbesondere aber die Zerstörung der Ozonschuttschicht und die steigende Erderwärmung durch den Klimawandel („Treibhauseffekt“) hängen mit allen vier Kriterien zusammen.

Ruft man sich in Erinnerung, wie mühsam es oft mit dem Umweltschutz auf nationaler Ebene vorangeht, dann wird deutlich, welch große politische Herausforderung sich für eine globale (effektive sowie möglichst effiziente und breit akzeptierte) Umweltgovernance angesichts der voranschreitenden globalen Probleme stellt.



Das Leitbild der „Nachhaltigen Entwicklung“, Ergebnis einer UN-Initiative, hat seit 1987 weltweit Akzeptanz gefunden. Es besagt, dass nahezu alle internationalen Umweltprobleme immer auch mit Armut und Unterentwicklung zusammenhängen. Laut einer Studie lebt jeder sechste Inder in einem Slum, hier in Bangalore 2014.

Vereinbarungen und Handlungsempfehlungen

Seit 1972 wurden in rascher Folge weitere multilaterale Umweltvereinbarungen (*Multilateral Environmental Agreements*, MEA) abgeschlossen, oftmals unter Federführung oder mit Beteiligung von UNEP. Je nach den gewählten Kriterien werden bis zu 1000 MEAs gezählt. UNEP selbst spricht von über 500 MEAs, wovon rund 25 als im eigentlichen Sinne global gelten. Zu den größeren Abkommen von globaler Reichweite gehören das Washingtoner Artenschutzübereinkommen von 1973, der Wiener Vertrag von 1985 und das Montrealer Protokoll von 1987 zum Schutz der Ozonschicht, die Baseler Konvention über grenzüberschreitenden Transport von Sondermüll von 1989 und das Abkommen über Biodiversität von 1992, in dem es um den weltweiten Schutz biologischer Artenvielfalt geht.

Die Biodiversitäts-Konvention, die Klimarahmenrichtlinie und das Ozonschutzregime haben jeweils über 190 (in der Regel staatliche) Vertragspartner.

Unüberschaubar wird das Feld internationaler Steuerungsmittel dann, wenn die große Vielfalt nicht-förmlicher und zwischen verschiedenen Gruppen und Organisationen vereinbarten Abkommen und Willenserklärungen hinzugegerechnet wird. Insgesamt haben rechtlich nicht bindende Vereinbarungen in den letzten Jahrzehnten rasant zugenommen, mutmaßlich erheblich stärker als in anderen Politikbereichen. Maßgeblich für die Zunahme waren Reaktionen auf Defizite und Lücken der offiziellen internationalen Umweltgovernance. Dazu gehören auch als „soft law“ bezeichnete Handlungsempfehlungen und Resolutionen privater, staatlicher und internationaler Organisationen wie *Principles of Conduct*, *Guidelines* (Agenda 21), oft geschlossen in der Hoffnung, viele Akteure zur Übernahme der Empfehlungen anzuregen. So empfiehlt die auf dem UN-Umweltgipfel in Rio

de Janeiro 1992 (*UN Conference on Environment and Development*, UNCED) verabschiedete „Agenda 21“ nachdrücklich die Kooperation von Akteuren verschiedener Sphären und Ebenen. Und im Gefolge des UN-Nachhaltigkeitsgipfels (*UN Conference on Sustainable Development*, UNCED) in Johannesburg im Jahr 2002 warben UN-Organisationen für ihre *Global Compact*-Initiative, mit der sich private Unternehmen und andere Organisationen unter anderem auf gute Umweltstandards verpflichten sollen. Der UN-Fonds für Internationale Partnerschaften (*UN Fund for International Partnerships*, UNFIP) unterstützt die Partnerschaftsbildungen.

Der *Global Compact* ist nur eine von inzwischen vielen weiteren Formen der Kooperation zwischen internationalen und staatlichen Organisationen und privaten Akteuren (aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft), die gemeinhin als öffentlich-private Partnerschaften (*Public-private-Partnerships*, PPPs) bezeichnet werden.

Akteure

Der Vielfalt der Kooperationsformen entspricht die Vielfalt der beteiligten Akteure. Diese kommen aus allen Sphären von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Neben den internationalen Organisationen findet man häufig Repräsentanten verschiedener staatlicher Ebenen (Regierungs-, Länder- und Kommunalebene), Vertreter von Unternehmen und ihren Verbänden, Mitarbeiter zivilgesellschaftlicher gemeinnütziger Organisationen (kirchlicher, sozialer und natürlich entwicklungspolitischer Organisationen) sowie Experten und Expertinnen aus dem Wissenschaftsbereich. Sie kooperieren in allen denkbaren Kombinationen miteinander. So arbeiten Staatsvertreter mit Wirtschafts- und Umweltverbänden oder mit Wissenschaftlern zusammen (wie im *Intergovernmental Panel for Climate Change*, IPCC). Das *Climate Action Network* und das



Im Bereich der Umweltpolitik gibt es eine Vielzahl von Akteuren. Im Weltklimarat (IPCC) arbeiten Vertreter von Staaten und Verbänden mit Wissenschaftlern zusammen. Tagung der Arbeitsgruppe II in Yokohama 2014



Das UN-Umweltprogramm (UNEP) koordiniert und dokumentiert umwelt- und entwicklungspolitische Maßnahmen. Eine solarbetriebene Lampe ermöglicht in Kisma, Kenia, Kindern, die tagsüber Vieh hüten, den abendlichen Schulbesuch.

Pesticide Action Network sind hingegen Netzwerke von Umweltverbänden verschiedener Länder, während die *Coalition for Environmental Economies* eine Initiative der Wirtschaft und das ICLEI (*International Council for Local Environmental Initiatives*, seit 2003 *Local Governments for Sustainability*), eine Institution der Kommunen vieler Länder ist. Alle genannten Gruppen arbeiten in der Organisation *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN 21) zusammen.

Das Bild der internationalen Kooperationslandschaft wird noch bunter durch die zunehmende Beteiligung von internationalen Organisationen, deren Primäraufgaben nicht im Umweltbereich liegen: Internationale Energieagentur (IEA), Weltbank, Entwicklungsprogramm der UN (UNDP), Welthandelsorganisation (WTO), Weltgesundheitsorganisation (WHO), Weltorganisation für Meteorologie (WMO), Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO), Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und EU, um nur die wichtigeren zu nennen. Auch auf den Gipfeltreffen der in der Weltwirtschaft führenden Länder (G7/G8) werden seit Ende der 1990er-Jahre vermehrt Klima- und Energiefragen behandelt, manchmal mit hoher Priorität wie 2005 im schottischen Gleneagles und 2007 in Heiligendamm. Aus all diesen unkoordinierten Aktivitäten eine kohärente und schlagkräftige globale Umweltgovernance zu formen, bleibt eine immense politische Herausforderung – ohne dass es Unterstützung durch eine Organisation mit übergreifender Autorität, umfassenden Kompetenzen und adäquaten Handlungskapazitäten auf UN-Ebene gibt.

Auf UN-Ebene gibt es vielmehr rund 40 Einrichtungen, die mehr oder weniger mit Umweltschutzaufgaben befasst sind. Die wichtigsten Organisationen für die globale Umweltgovernance sind UNEP und, mit erheblichem Abstand, die 1991 gegründete Globale Umweltfazilität (*Global Environmental Facility*, GEF), eine Institution zur Finanzierung von Umweltschutzprojekten in Entwicklungsländern sowie bis vor kurzem die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (*Commission for Sustainable Development*, CSD).

Hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung werden die genannten drei UN-Organisationen allerdings von einigen der auf multilateralen Verträgen beruhenden Umweltregime weit übertroffen. Denn die spröde Fachbezeichnung „*Multilateral Environmental Agreement*“ (MEA) lässt leicht übersehen, dass ein MEA nicht nur ein Vertragswerk (eine Institution) ist, sondern zugleich eine sehr komplexe Organisation sein kann, ausgestattet mit etlichen Nebenorganisationen, die an verschiedenen Standorten technisch-wissenschaftliche Koordinations-, Monitoring-, Implementations- und Kontrollaufgaben erfüllen. Das gilt etwa für die Klimarahmenrichtlinie in Verbindung mit dem Kyoto-Protokoll und seinen Instrumenten, das Ozonregime und die Biodiversitätskonvention. Diese MEAs haben alle einen großen Verwaltungsunterbau, Mitarbeiterstab (Sekretariat) und Entscheidungsgremien, in denen rund 190 Mitgliedsländer vertreten sind. Sie veranstalten alljährlich Vertragsstaatenkonferenzen, die – wie anlässlich der Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 – auch schon mal von fast 30 000 Teilnehmern, darunter rund 120 Staats- und Regierungschefs, besucht werden.

Die 1993 eingerichtete Kommission für Nachhaltige Entwicklung wurde wegen zu geringer Erfolge bei der Förderung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen 2012 aufgelöst und durch ein hochrangiges politisches Forum (*High-level Political Forum on Sustainable Development*) ersetzt, in dem die zuständigen Minister und alle vier Jahre die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten vertreten sind. Das Forum tagte erstmals im September 2013.

Die Globale Umweltfazilität (GEF) finanziert verschiedene Umweltkonventionen sowie Umwelt- und Nachhaltigkeitsprojekte in Entwicklungsländern, die von UNDP, UNEP und von der Weltbank, die gesamtadministrativ federführend ist, durchgeführt werden. GEF bietet den NGOs weitgehende Konsultations- und Teilnahmemöglichkeiten. Die Verteilung der Aufgaben auf wesentlich drei Organisationen und die Federführung der Weltbank spiegeln die unterschiedlichen Interessen der UN-Organisationen und der Mitgliedsländer an



Umweltverbände haben den 3. Juli zum internationalen Aktionstag gegen übermäßigen Plastiktütenverbrauch erklärt. Aktivisten sammeln 2014 in Manila, Philippinen Plastiktüten ein. Müll dieser Art verschmutzt zunehmend die Meere.

umwelt- und entwicklungspolitischen Aufgaben wider, wodurch sich der Koordinationsaufwand für die globale Umweltgovernance beträchtlich erhöht.

UNEP ist keine völkerrechtlich eigenständige Institution, sondern ein sogenanntes Nebenorgan mit begrenzter formaler Autorität, das dem UN Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zugeordnet ist. Gleichwohl soll es laut Mandat die führende Rolle bei der Initiierung und Gestaltung von globalen Umweltpolitiken und der Koordination von Umweltaktivitäten innerhalb des UN Systems spielen. UNEP wurde 1972 bewusst als Programm gegründet, weil man sich davon hohe Flexibilität und Kooperationsfähigkeit erwartete. Trotz finanzieller und personeller Zuwächse im Zeitverlauf blieb UNEP mit gegenwärtig rund 600 Mitarbeitern und einem Budget von über 400 Millionen US-Dollar eine vergleichsweise kleine Einrichtung.

Schon wenige Jahre nach Gründung wurde erheblicher Reformbedarf festgestellt, und seitdem wurde kontinuierlich über notwendige Reformen debattiert. Zeitweilig schien sogar die Gründung einer eigenständigen UN-Umweltorganisation nahe zu sein, letztlich setzten sich aber bis heute die Gegner einer starken finanziellen und autoritativen Aufwertung von UNEP durch, unter ihnen oftmals die USA, Indien und etliche weitere Entwicklungsländer. Auch innerhalb des UN-Systems und unter außerhalb stehenden Experten gibt es erhebliche Bedenken oder Widerstände gegen eine starke eigenständige Umweltorganisation. Die einen befürchten hierdurch die Schwächung des Einflusses ihrer Organisationen, die anderen einen übermäßigen Bedeutungsgewinn von Umwelt- gegenüber Entwicklungs- und Wirtschaftsinteressen, wodurch sich aus ihrer Sicht bestehende Konflikte und Koordinationsaufgaben noch erhöhen würden.

Einige finanzielle und organisatorische Verbesserungen hat es gleichwohl gegeben. Verschiedene Umweltkonventionen wurden besser miteinander vernetzt, wie im Fall von Umweltchemikalien. Wichtig war die Einrichtung des Globalen Ministerforums Umwelt (*Global Ministerial Environment Forum*, GMEF), das im Unterschied zum vorherigen UNEP-Steue-

rungsgremium, dem nur 58 Mitglieder umfassenden *Governing Council*, nun die Umweltminister aller 193 Mitgliedstaaten umfasst. Es wird wohl ersetzt werden durch die im Februar 2013 neu geschaffene UN-Umweltversammlung (*UN Environment Assembly*, UNEA), in der alle Mitgliedsländer vertreten sind. Sie tagt seit 2014 alle zwei Jahre und wird das Hauptentscheidungsorgan in der UN-Umweltgovernance sein. Es wird erhofft, dass ihre Beratungen und Entscheidungen allgemein die Autorität von UNEP und anderen Umweltorganen stärken werden.

Verrechtlichung und Politisierung

In der internationalen Umweltpolitik nimmt die Verrechtlichung zu, wie beispielsweise der rasche Anstieg von multi- und bilateralen Umweltvereinbarungen im UN-System zeigt. Allerdings fehlt eine zentrale Koordinations-, Kontroll- und Durchsetzungsinstanz. Auch förmliche Verfahren, die im Fall von Vertragsverstößen oder Interessenkonflikten zum Einsatz kommen und bei denen abweichend vom sonst allgemein üblichen Konsensprinzip das Mehrheitsprinzip angewendet wird (wie beim Montrealer Protokoll zum Ozonschutz), sind eher selten. Im Vordergrund steht vielmehr „sanfter Zwang“, ausgeübt durch Berichtspflichten, Evaluationsverfahren, Veröffentlichung von Ranglisten, auf Einsicht setzende Konfliktregelungsverfahren oder manchmal auch (eher schwache) Sanktionsregelungen wie beim Kyoto-Protokoll. Für Streitfälle zwischen zwei verschiedenen Vereinbarungen können gerichtsähnliche Gremien eingeschaltet werden, deren Entscheidung dann für alle Mitglieder verbindlich ist. Konflikte zwischen dem Welthandelsrecht und umweltpolitisch begründeten Begrenzungen – etwa Importbeschränkungen oder Exportlimitierungen wie im Fall der Seltenen Erden aus China – sind auf diese Weise geregelt.

In der Mehrzahl der Vereinbarungen sind die eingegangenen Verpflichtungen in kaum kontrollfähiger Vagheit formuliert, und Sanktionen sind meist nicht vorgesehen. Doch selbst diese Vereinbarungen können indirekt eine Verrechtlichungswirkung haben, indem andere Organisationen mit eigenständigen Rechtssetzungs- und Steuerungskompetenzen – beispielsweise EU- und staatliche Institutionen oder spezielle Fachorganisationen – bei ihren eigenen Entscheidungen und Normsetzungen auf Geist und Inhalt der internationalen Vereinbarung Bezug nehmen. Kooperative Partnerschaften und freiwillige Vereinbarungen können solche Wirkungen besonders dann haben, wenn ihre Politiken als beispielhaft gelten oder sie eigene Verhaltens- und Orientierungsstandards entwickeln, wie es etwa der *Forest Stewardship Council* (FSC) mit seinem Zertifizierungsverfahren für umweltverträglichen Holzeinschlag macht.

Trotzdem wird die globale Umweltgovernance im UN-System weithin als unzureichend wahrgenommen. Im „*Global Environment Outlook*“ der UNEP von 2012 werden nur 4 von 90 Umweltzielen, welche die internationale Gemeinschaft als besonders wichtig festgelegt hatte, signifikante Fortschritte bescheinigt. Sie betreffen die Senkung der FCKW-Emissionen zum Schutz der Ozonschicht, die Entfernung von Blei aus Benzin, die Verbesserung des Zugangs zu sauberem Wasser und die Zunahme der Forschungen zur Verminderung der Meeresverschmutzung.

Die prekäre Situation von globaler Umweltgovernance lässt sich gut mit dem bekannten Spruch charakterisieren: *The institutions get bigger, and the environment gets worse*, der auf das Problem der Vermehrung von Institutionen ohne zu Grunde liegendem politischem Masterplan hinweist.

Klimagipfel

Professor Hartmut Graßl spricht im Interview über Klimagipfel – und warum man sie braucht, auch wenn sie nervig sind.

Frankfurter Rundschau: Herr Professor, Sie haben am Rio-Erdgipfel und den ersten Klimakonferenzen in den 1990er-Jahren teilgenommen. Was hat sich seither verändert?

Hartmut Graßl: Es gab damals eine viel größere Aufbruchsstimmung und viel mehr Bereitschaft, das Problem anzupacken. Inzwischen ist alles ziemlich eingefahren. Die Verhandlungen sind ungemein komplex geworden, im Grunde ist ein Klimagipfel fünf verschiedene Konferenzen. Es geht um CO₂-Ziele, Waldschutz, um Finanzhilfen, um „Loss and Damage“, um Anpassung. Und alles hängt mit allem zusammen.

FR: Sind Klimagipfel denn noch das geeignete Forum, Klimaschutz voran zu bringen?

Graßl: Auf jeden Fall! Stellen sie sich vor, wir hätten diese Arena nicht, in der alle Länder mit den gleichen Rechten zusammenkommen. Ohne die Klimakonferenzen hätten wir überhaupt noch keinen Klimaschutz. Wir hätten weltweit noch fast keine erneuerbaren Energien. Wir hätten noch nicht einmal Regeln, wie die Treibhausgas-Emissionen der einzelnen Länder vergleichbar zu messen sind. Natürlich sind das immer zähe Verhandlungen. Und natürlich muss man dem Prozess vorwerfen, dass er langsam ist. Dass manchmal – wie 2009 beim Kopenhagen-Gipfel – etwas nicht klappt, berührt mich aber nicht so sehr. Es ist entscheidend, dass durch die Klimakonferenzen ein weltweites Bewusstsein für das Problem entwickelt wurde.

FR: Die Wissenschaft mahnt aber zu mehr Eile.

Graßl: Dass Politiker nicht immer so handeln, wie wir Wissenschaftler das wollen, ist für mich klar. Meine Erfahrung ist aber, dass die Wissenschaft in die Politik durchtröpfelt. Es dau-

ert einige Jahre, bis die Politiker verinnerlicht haben, was ihnen die Wissenschaft sagt. [...]

FR: Müsste sich die deutsche Zivilgesellschaft stärker für Klimaschutz aussprechen?

Graßl: Absolut. Es ist die Allgemeinheit, die die politische Agenda bestimmt. [...] Es ist [...] nicht ganz einfach, Klimaschutz politisch zu verorten, weshalb ein politischer Druck der Wähler für eine echte Mobilisierung nur schwer hinzubekommen ist.

FR: Wie groß schätzen Sie die Chancen ein, dass nach dem Lima-Gipfel dann 2015 in Paris ein neuer globaler Klimaschutz-Vertrag verabschiedet wird?

Graßl: Die Dramaturgie dafür ist günstig. Ohne ein Abkommen wird die Politik aus Paris nicht mehr herauskommen. Ein neuerliches Scheitern wie in Kopenhagen wäre eine Ohrfeige für all die Präsidenten und Regierungschefs. Getrieben ist momentan die EU. Nach der Einigung von China und den USA zu gemeinsamen, wenn auch lauen Klimaschutz-Anstrengungen muss die EU zeigen, dass sie es mit dem Klimaschutz ernster meint als andere. Sie hat auf militärischem Gebiet wenig zu sagen, sie hat nichts zu bieten im Bereich hoher Anteil junger, kreativer Bevölkerung. Der EU bleibt nur noch ein Feld, auf dem sie dominant sein kann: im Klimaschutz.

FR: Wird das Paris-Abkommen das Problem Erderwärmung lösen?

Graßl: Nein, das kann man jetzt schon sagen. Aber es wird ein wichtiger Schritt in diese Richtung sein. Der Vertrag wird uns eine minimale Chance lassen, das Zwei-Grad-Ziel noch zu erreichen.

„Noch eine minimale Chance“, Interview von Nick Reimer und Joachim Wille mit Professor Hartmut Graßl (bis 2005 Direktor am Max-Planck-Institut für Meteorologie in Hamburg, einer der Herausgeber des Online-Magazins klimaretter.info), in: Frankfurter Rundschau vom 29./30.11.2014

Haben die offenkundigen Defizite der globalen Umweltgovernance zu einer Politisierung des UN-Systems, in dem sie eingebettet ist, geführt? Um die Antwort gleich vorweg zu nehmen: Angesichts der gravierenden, weiter wachsenden Probleme und der erkennbar unzureichenden Reaktion der UN-Institutionen fiel die Politisierung bislang trotz breiter und massiver Kritik überraschend schwach aus. Kritik an der Umweltpolitik der Vereinten Nationen ist schon immer geübt worden, auch und gerade von den zivilgesellschaftlichen umwelt- und entwicklungspolitischen Gruppen. Um ihren Einfluss zu vergrößern, haben sich viele dieser Gruppen international vernetzt und ihre Aktivitäten auf internationaler Ebene ausgebaut. Auf den internationalen Tagungen der UN-Organisationen sind sie zumeist in großer Zahl vertreten und verstehen es in aller Regel gut, ihre Anliegen und Kritik medienwirksam vorzubringen. In Reaktion auf die Defizite und die träge Reaktionsweise der UN-Organisationen starteten sie immer häufiger eigene oder gemeinsam mit anderen Akteursgruppen entwickelte Umweltgovernance-Projekte. Auch beteiligen sie sich an den Gemeinschaftsprojekten, die von den UN-Umweltorganisationen angestoßen werden, wie im Fall der öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP). Von der Beteiligungsstruktur entsprechen diese zwar häufig dem Kooperationsideal des Nachhaltigkeitsgedankens, kritisch wird jedoch gesehen, dass ihr Zustandekommen und ihre Wirksamkeit stark vom guten Willen der Adressaten abhängen.

Der Einmarsch der zivilgesellschaftlichen Gruppen in die internationale Politikarena hatte zur Folge, dass viele internationa-

le Organisationen ihre Türen für NGOs geöffnet haben und sie in ihre Willens- und Programmbildungsprozesse – aber nur selten in Entscheidungsprozesse – einbeziehen. Das gilt besonders für die umweltnahen UN-Organisationen, doch selbst wirtschaftsnahe oder elitäre und von den NGOs vormals massiv bekämpfte Organisationen wie der Internationale Währungsfonds, die Welthandelsorganisation und die Weltbank haben NGO-Vertreter in ihre Gremien aufgenommen. Der Anstieg der kooperativen bis integrativen Politik scheint bislang jedoch keinen signifikanten Einfluss auf die sich nach wie vor verschlechternde



Trotz der Brisanz der Umweltproblematik sind militante Proteste wie hier gegen die WTO in Seattle 1999 eher selten.



globale Umweltproblemlage zu haben, sie aber möglicherweise abzubremesen. Die Frage nach den substanziellen Effekten des internationalen NGO-Engagements lässt sich derzeit aus methodischen und empirischen Gründen nicht schlüssig beantworten. Unübersehbar ist aber, dass anstelle der Fundamentalkritik der NGOs an den wichtigen UN-Umweltorganisationen eine differenzierte Kritik getreten ist. Sie richtet sich eher auf fehlende Reformen und den zu langsamen Ausbau der Umweltorganisationen und konzentriert sich vor allem auf die großen, besonders die westlichen Mitgliedsländer; wobei aber auch mit diesen die Kooperation in den letzten Jahren stark ausgebaut wurde. So gibt es im Grunde auf Ebene der globalen Umweltgovernance keinen zentralen Akteur, dessen Politik skandalisiert wird und radikal geändert werden soll. Die Weltklimakonferenzen werden zwar regelmäßig von öffentlichkeitswirksamen Großdemonstrationen gegen die in den vergangenen Jahren meist schwachen (und absehbar wirkungslosen) Beschlüsse und gegen einzelne klimapolitische „Bremser“-Länder begleitet, aber die Abschaffung von internationalen Umweltorganisationen, die bloß symbolische Politik betreiben, oder eine fundamentale Strukturreform werden nicht gefordert. Eine breite öffentliche Politisierungsbewegung, vergleichbar etwa mit den früheren Aktionen gegen den Internationalen Währungsfonds, die Welt handelsorganisation („Battle of Seattle“ 1999) und die Weltbank

oder mit den massiven, teilweise über hunderttausend Teilnehmer mobilisierenden Protestaktionen anlässlich von G8-Treffen in Gleneagles, Genua und Heiligendamm, hat sich nicht entwickelt. Bildhaft gesprochen: Die Kritiker der globalen Umweltgovernance des UN-Systems belagern oder bestürmen keine verbarrikadierte Festung, sie bewegen sich in ihr schon seit längerem als wohlgeleitete Gäste.

Das vorrangige Ziel der NGO-Aktivitäten auf internationaler Ebene ist offenbar die institutionelle Stärkung des Umweltbereichs und die Verbesserung der Umwelteffektivität von Global Governance. Fragen der sozialen Fairness von internationaler Politik werden besonders dann thematisiert, wenn dies – wie in der Klimapolitik besonders ausgeprägt – wichtig für die Realisierung der Umweltziele ist. Auch demokratische Grundsatzfragen wie Legitimität von Entscheidungen internationaler Organisationen, Machtverteilung und Transparenz werden primär im funktionalen Zusammenhang mit Umweltfragen thematisiert. Die Zentralität der Umweltdimension lässt sich wohl auf die Dominanz westlicher NGOs auf der internationalen Umweltpolitikebene zurückführen, für die üblicherweise der Umweltschutz an erster Stelle steht. Stiege der Einfluss der Gruppen aus Entwicklungsländern, hätten die westlichen NGOs wahrscheinlich zu befürchten, dass der Vorrang des Umweltschutzes zugunsten der ökonomischen und sozialen Nachhaltigkeitsdimension geschwächt würde.

Auch über eine ethisch-moralische Frage wird nicht grundsätzlich und öffentlich debattiert: Gewinnt die globale Umweltgovernance tatsächlich an Legitimität, wenn ein steigender Einfluss von Entwicklungs- und Schwellenländern auch „scheiternden Staaten“ mit korrupten Strukturen bis in die Regierungsinstitutionen hinein zugutekäme oder gar „schurkengeführten“ Staaten, deren politisches Führungspersonal unter rechtsstaatlichen Bedingungen inhaftiert würde? Eine „moralisierende Politisierung“, die Menschenrechte, soziale und demokratische Grundprinzipien systematisch in die Forderungen nach dem institutionellen Wandel von internationalen Organisationen einbezöge, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verbesserung der globalen Umweltgovernance erheblich erschweren; vielleicht liegt hierin eine wichtige Ursache für die hier konstatierte schwache oder eindimensionale Politisierung globaler Umweltgovernance.



Aktivisten und Kritiker der globalen Umweltgovernance sind vielmehr Teil der Strukturen. NGO-Mitglieder auf der UN-Klimakonferenz in Kopenhagen 2009

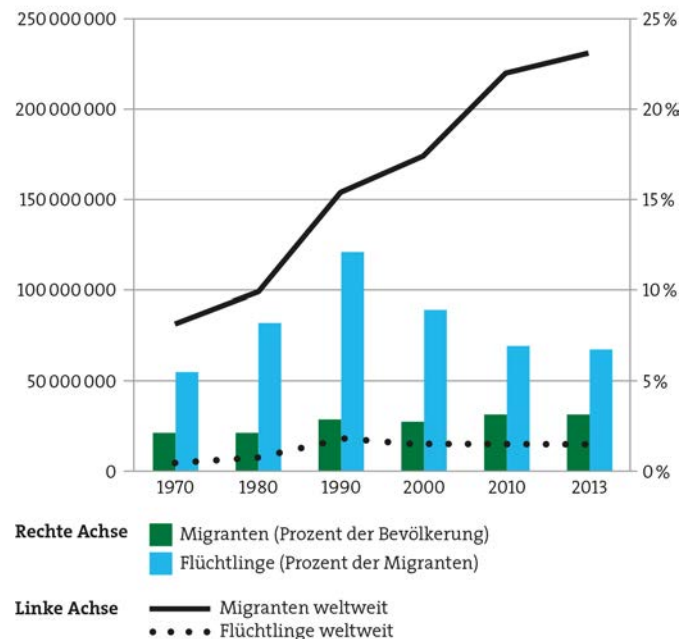
STINE WAIBEL

Migration

Migration hat bedeutende Folgen für die Entsende-, Aufnahme- und Transitländer sowie für die Migranten selbst. Einen ganzheitlichen globalen Governanceansatz zur Migrationssteuerung gibt es bislang nicht. Faktisch existiert zwar ein internationales Migrationsregime, teilweise fehlen jedoch stimmige und einheitliche Strukturen.

Für die Vereinten Nationen sind internationale Migranten Personen, die ihren Wohnsitz für mindestens ein Jahr – eventuell auch für immer – ins Ausland verlegen. Viele ärmere Länder verfügen über keine amtliche Wanderungsstatistik, sodass keine genauen Angaben über den Umfang der internationalen Migration weltweit gemacht werden können. Doch Schätzungen zufolge hat sich die Anzahl der internationalen Migranten weltweit, inklusive der Flüchtlinge, seit den 1970er-Jahren fast verdreifacht und wird derzeit auf gut 230 Millionen geschätzt. Dies entspricht 3,2 Prozent der Weltbevölkerung. Hinzu kommen die Menschen, die jährlich irregulär und nicht selten in Verbindung mit organisiertem Menschenhandel bzw. -schmuggel internationale Grenzen überqueren. Darüber hinaus hat das internationale Meinungsforschungsinstitut Gallup im Zuge einer weltweiten Umfrage ermittelt, dass weitere 630 Millionen auswandern würden, hätten sie die Möglichkeit dazu. Vorschläge zur Gründung einer „Weltmigrationsorgani-

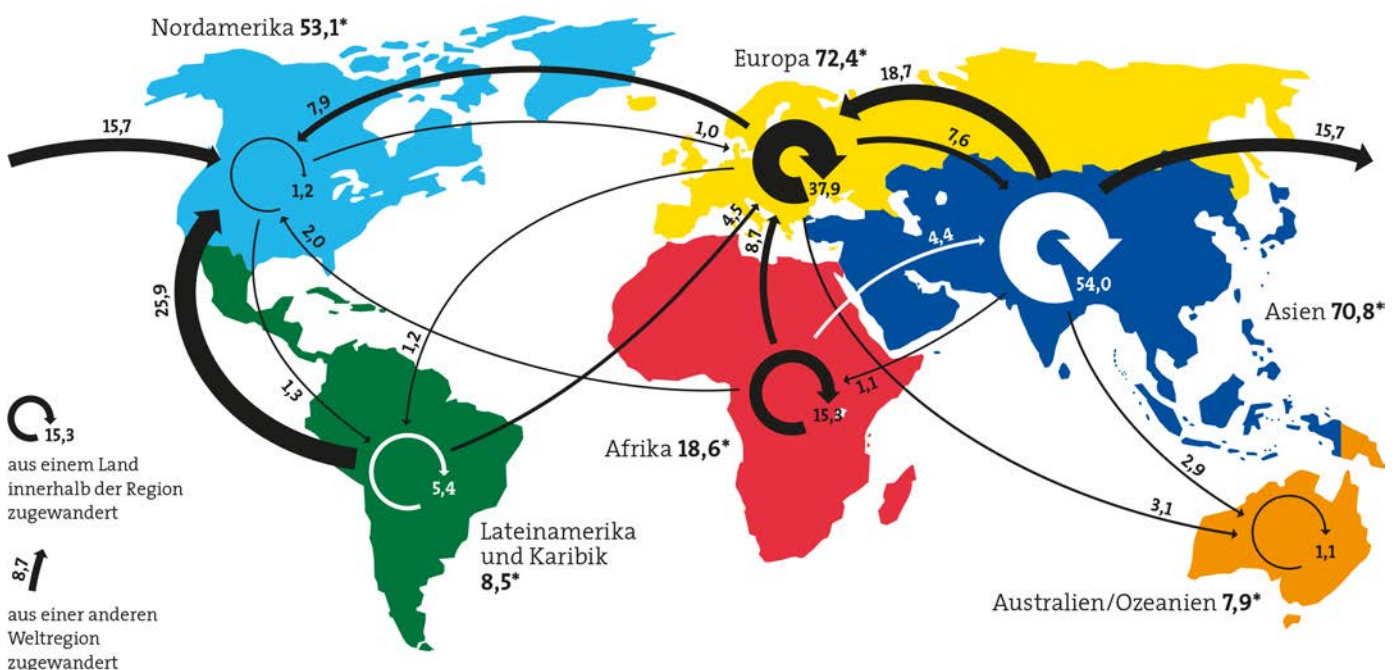
Internationale Migranten und Flüchtlinge weltweit



Quelle: United Nations Populations Division (Reihe: Trends in International Migrant Stock) und UNHCR (Reihe: Global Trends)

Migranten

In den Weltregionen lebende Zuwanderer nach ihrer Herkunft



Kinder und Jugendliche auf der Flucht

[...] Samel ist eines der vielen Kinder und Jugendlichen, die ohne Eltern, Verwandte oder andere nahestehende Erwachsene in den Flüchtlingsbooten über das Mittelmeer kommen. Elftausend waren es in diesem Jahr [2014] schon, fast jeder Zehnte der 120 000 Bootsflüchtlinge, die in Süditalien landeten. Manche sind bereits in der Heimat zu Waisen geworden, durch Krankheit, Krieg oder Gewalt, andere haben [...] die Familie unterwegs verloren. Manche sind ohne Wissen der Mütter und Väter auf die gefährliche Reise Richtung Europa gegangen, andere werden von ihren Eltern geschickt, weil es als gute Investition in die Zukunft gilt. Es ist ein Mosaik aus Beweggründen und individuellen Schicksalen. Aber alle haben sie einen gemeinsamen Hintergrund: Armut, Diktaturen, Kriege. [...]

Die Sizilianerin Virginia Giugno, 50 Jahre alt und zwei erwachsene Töchter, ist durch den Exodus aus Afrika und Asien in gewisser Weise noch einmal zur Mutter geworden. Zur 800-fachen gleich. Die Angestellte der Stadt Pozzallo an der sizilianischen Südküste ist dort der Vormund für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge, wie sie in der Behördensprache heißen. Einer ihrer Schützlinge war Samel.

[...] Der kleine Eritreer kam am 22. Mai im Erstaufnahmelaager im Hafen von Pozzallo an, zusammen mit Hunderten anderen Flüchtlingen. Weil er noch so jung war, nahmen ihn die Mitarbeiter mit in ihren Aufenthaltsraum, sonst hätte er auf den dicht gedrängten Matratzenlagern in der Halle schlafen müssen. „Kinder und Jugendliche, die alleine sind, müssen möglichst rasch von den Erwachsenen getrennt werden“, sagt Virginia Giugno, „man muss sie vor sexuellen Übergriffen und kriminellen Einflüssen schützen.“ [...]

Schon nach kurzer Zeit fand sich ein Platz für Samel in einer Wohngemeinschaft für Kinder und Jugendliche nahe Catania, zwei Autostunden entfernt. [...] Ein neues Zuhause für den Elfjährigen zu finden war leicht, weil er deutlich jünger ist als die Hunderte anderen Flüchtlingsjungen in ihrer Obhut. Für sie muss Virginia Giugno verzweifelt nach einer Bleibe suchen. Dabei sind die italienischen Städte und Gemeinden verpflichtet, dafür zu sorgen, dass sie nicht nur ein Obdach haben, sondern altersgerecht betreut werden, irgendwann zur Schule gehen, eine Ausbildung bekommen und sich integrieren können. Zurückgeschickt werden in ihre Heimatländer dürfen sie nicht. Laut Gesetz genießen minderjährige Ausländer denselben Schutz wie italienische Kinder und Jugendliche.

Das hört sich in der Theorie gut an. Tatsächlich aber fehlt es überall in Süditalien an Geld und an geeigneten Einrichtungen. In Pozzallo hat der Pfarrer das Gemeindehaus vorübergehend als Notlösung zur Verfügung gestellt. 80 junge Afrikaner leben nun dort, wo sonst Kommuniionsunterricht erteilt wird. Die Kirchengemeinde organisiert Feste für sie mit Gleichaltrigen aus dem Ort, Virginia Giugno hat eine Lehrerin gefunden, die den Jungen in ihrer Freizeit ein paar Worte Italienisch beibringt. [...]

In der Hafenstadt Augusta, 90 Kilometer nordöstlich von Pozzallo, sind junge Flüchtlinge in einer ehemaligen Schule untergebracht, die wegen Renovierungsbedarf geschlossen war. „Die Grüne Schule ist wirklich nur eine absolute Notunterkunft“, betont die Vizepräfektin vor dem Besuch. Es klingt wie eine Warnung, dass man bitte nicht allzu kritisch sein solle. [...] Die Stadt hat 36 000 Einwohner und 60 Millionen Euro Schulden. „Wir sind in riesigen Schwierigkeiten“, sagt die Vizepräfektin entschuldigend.

Die Grüne Schule liegt in einer staubigen Nebenstraße. Der blassgrüne Putz, der ihr den Namen gibt, bröckelt von der Fassade, in den Klassenzimmern und im Schulflur stehen Feldbetten, ein Fernseher plärrt, es riecht nach Urin. Jungen hocken, liegen, stehen herum und starren ins Leere. Der Betreuer hat sich in einem Kabuff eingeschlossen, das früher dem Hausmeister diente, er will seine Ruhe haben. [...]

Mohamed ist einer von derzeit 163 Jungen in der Grünen Schule. Der 13-Jährige kommt aus dem westafrikanischen Mali. [...] Mohamed sei krank geworden, als er in Libyen auf die Überfahrt wartete, übersetzt der vier Jahre ältere Moussa, der ein wenig Französisch spricht. Was es für eine Krankheit war, wisse Mohamed nicht, er habe sich in eine Ecke gelegt und gewartet, bis es vorbei geht. Warum ist er denn ganz allein nach Sizilien gekommen? „Er will hier Arbeit finden, um seiner Familie Geld zu schicken“, übersetzt Moussa. Seine Mutter habe 500 000 westafrikanische Francs für die riskante Reise bezahlt. „*Beaucoup d'argent*“, sagt Mohamed leise – viel Geld. Umgerechnet 750 Euro sind ein kleines Vermögen in einem der ärmsten Länder der Welt. Dass Kinderarbeit in Europa verboten ist, weiß Mohamed nicht. „Aber viel lieber würden wir sowieso zur Schule gehen“, sagt der ältere Moussa. „Wir wissen, dass man das in Europa kann. Und wir möchten etwas lernen.“ In Mali haben beide nur Koranschulen besucht. [...]

Im Fall von Moussa und anderen Jungen in der Grünen Schule stehen die Chancen allerdings nicht so gut. Bald wird Moussa 18 und damit volljährig. Dann muss er einen Asylantrag stellen. Und bis für den 13-jährigen Mohamed ein Platz in einem Kinderheim gefunden wird, kann es dauern. So lange muss er auf einer Pritsche in der Schule ausharren. Viele Jungen sitzen dort seit Monaten gelangweilt herum. Dutzende andere sind irgendwann abgehauen, wie der Betreuer [...] erzählt, der nun endlich aus dem Hausmeister-Kabuff kommt. Viele hätten Zettel dabei mit Telefonnummern oder Adressen, sagt er.

Vor allem die Jungen aus Eritrea und Ägypten setzen sich aus den Notunterkünften ab. Während die Eritreer in der Mehrzahl in andere europäische Länder wollen, um Verwandte und Freunde zu erreichen, bleiben die jungen Ägypter in Italien. „Sie glauben zurückzahlen zu müssen, was ihre Familien für ihre Reise ausgegeben haben“, sagt Michele Proserpi [...] [vom Hilfswerk] Save the Children. „In Mailand und Rom arbeiten sie illegal in Pizzerien oder auf Großmärkten.“ Manche werden zu Straßenkindern. Einige enden im Drogenhandel oder in der Prostitution. [...]

Für Samel dagegen gibt es Hoffnung auf eine Art Happy End, auch darin ist er wieder eine Ausnahme. [...] Sein 16-jähriger Bruder lebt bereits mit ihm in der Wohngemeinschaft. Er war wenige Wochen nach der Verhaftung am Strand [durch die libysche Polizei, der Samel entkommen konnte – Anm.d.Red.] aus dem libyschen Gefängnis freigekommen, kurz darauf gelang ihm die Überfahrt nach Sizilien. In Messina wurde er identifiziert und zu seinem Bruder gebracht. Die Mutter dagegen sitzt noch immer in Libyen im Gefängnis. Aber das UN-Flüchtlingshilfswerk wisse, wo sie inhaftiert ist, sagt Anna de Luca. Es sei schon alles geregelt. Sobald die Frau in Freiheit komme, werde sie nach Italien gebracht. Sie darf dann mit ihren beiden Söhnen im Land bleiben.

Regina Kerner, „Die Illusion von einem besseren Leben“, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Oktober 2014



Nationalstaaten entscheiden, wen sie aufnehmen. Protestparolen am Grenzzaun zwischen Mexiko und den USA in Tijuana 2014

sation“, die eine globale Führungsfunktion darin übernehmen könnte, dem wachsenden Migrationsdruck zu begegnen und die komplexen Entwicklungs-, Sicherheits- und humanitären Aspekte von Migrationsprozessen zu koordinieren, stießen bislang auf wenig Resonanz.

Nationalstaatliche Souveränität

Migrationsprozesse unterscheiden sich von anderen grenzüberschreitenden Bewegungen, indem sie Fragen der nationalen Identität berühren. Es obliegt den Nationalstaaten zu bestimmen, wer unter welchen Bedingungen Zugang zu ihrem Territorium sowie zu sozialen, ökonomischen, politischen und zivilen Rechten bekommt – die ansetzende Vergemeinschaftung der Migrationspolitik auf EU-Ebene ist eine Ausnahme. Die jüngsten Diskussionen in verschiedenen Ländern Europas zur „Armutszuwanderung“ aus Rumänien und Bulgarien zeigen die große innenpolitische Sprengkraft, die diesen Fragen innewohnt. Nur Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern sind automatische und vollumfängliche Ansprüche auf die genannten Anrechte vorbehalten. Für alle Nichtstaatsbürger gelten differenzierte und abstufende Zugangsregeln – etwa zum sozialen Sicherungssystem und zum Arbeitsmarkt. In Anbetracht neuer Rahmenbedingungen und Migrationsmuster sind diese Zugangsregeln jedoch veränderbar und werden unter anderem um überstaatliche Mitgliedschaftsformen wie die Unionsbürgerschaft für Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates ergänzt.

Grenzen nationalstaatlichen Handelns

Ungeachtet des Anspruchs auf Souveränität in migrationspolitischen Angelegenheiten, der vor allem von den westlichen Einwanderungsländern erhoben wird, sind Staaten zunehmend zur internationalen Kooperation und Koordination bereit. Damit wollen sie Migrationsströme abfedern und den komplexen Ursachen von Auswanderung Rechnung tragen. Denn Auswanderungsströme werden oft durch unbefriedigende (sicherheits-) politische und sozioökonomische Bedingungen in instabilen oder schwachen Staaten veranlasst. So lässt sich trotz lückenhafter Verrechtlichung zumindest in Ansätzen von einem (de facto) internationalen Migrationsregime sprechen. Dieses ist jedoch auf verschiedenen Ebenen des Regierens verankert sowie in Teilbereiche zersplittert, die jeweils unterschiedlichen Zielen und Handlungsanweisungen folgen. Auf diesen fehlenden Zusammenhang wird in globalen Debatten vehement verwiesen, und die noch jungen Anstrengungen, in dieser Hinsicht für Verbesserungen zu sorgen, werden wohl auch in Zukunft die globale Agenda bestimmen.

Das existierende Governancemodell im Bereich der Migration beinhaltet „klassische“ Elemente eines formalen Multilateralismus auf Basis der UN sowie zunehmend „weiche“ Regulierungsformen auf globaler und insbesondere regionaler Ebene.

Das internationale Flüchtlingsregime

Das Fundament des internationalen Flüchtlingsregimes bildet die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951. Ergänzt durch das „Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ im Jahr 1967 ist sie im Kontext der internationalen Bemühungen auf dem Gebiet der Menschenrechte nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden. Bis heute haben 147 Staaten mindestens eines der beiden Dokumente (Konvention oder Protokoll) ratifiziert; dies entspricht 75 Prozent der Staaten weltweit.

Die GFK ist die Rechtsgrundlage für das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), mit welchem das Flüchtlingsregime über eine internationale Organisation mit einem spezifischen Schutzmandat verfügt. Der UNHCR soll sicherstellen, dass kein Unterzeichnerstaat eine Person in ein Gebiet ausweist oder zurückschickt, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugung bedroht ist (*non-refoulement*). Darüber hinaus unterstützt der UNHCR Staaten mit schwach ausgebildeten Asylsystemen bei der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft oder übernimmt diese ganz. Seine Aufgabe ist es auch, „dauerhafte Lösungen“ für Flüchtlinge zu finden, wobei drei Ansätze verfolgt werden: die freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland, die Integration im Aufnahmeland und die Neuansiedlung in einem Drittland. Da die durchschnittliche Dauer einer Flüchtlingssituation gegenwärtig bei 18 Jahren liegt, stellt sich die Frage, wie effektiv die Lösungsansätze bzw. wie kooperationsbereit nationale Regierungen sind.

Vor dem Hintergrund, dass sich Flüchtlingsmigration und andere, vor allem irreguläre, Migrationsbewegungen zunehmend überschneiden (sogenannte *mixed flows*), mehren sich Befürchtungen unter Experten und in der Öffentlichkeit, dass der UNHCR zu sehr den Kontroll- und Sicherheitsbedürfnissen seiner Hauptgeldgeber aus den entwickelten Ländern Folge leistet, um seine Existenz zu wahren sowie sich ihre (freiwillige) finanzielle Unterstützung zu sichern. Als Beispiel dafür



Für globale Flüchtlingsfragen ist der Hohe Flüchtlingskommissar (UNHCR) zuständig. Lager für syrische Flüchtlinge in Mafraq, Jordanien, im Mai 2014

UN-Flüchtlingskonvention

Sie fliehen vor Krieg, Gewalt oder Unterdrückung: Flüchtlinge verlassen ihre Heimat, um in anderen Staaten ein Leben in Freiheit, Sicherheit und Würde zu führen. Diesen Verfolgten spricht das „Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ – so der offizielle Titel der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) – eindeutige Schutzrechte zu.

Die internationale Gemeinschaft handelte die GFK angesichts der Fluchtbewegungen im Zuge des Zweiten Weltkriegs aus. Verabschiedet wurde sie am 28. Juli 1951 auf einer Sonderkonferenz der UN in Genf und trat am 22. April 1954 in Kraft. Ziel der Konvention ist es, Menschen weltweit rechtliche Anerkennung zu verschaffen, die gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, um in einem anderen Zuflucht zu suchen.

Schlüsselement der Konvention ist die Definition des Flüchtlingsbegriffs. So ist im Sinne der Konvention jede Person ein Flüchtling, die „aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will [...]“ (Art. 1A Abs. 2).

Ein weiteres Kernprinzip der GFK ist das Verbot der Ausweisung und Zurückweisung. Kein Flüchtling darf in ein Gebiet

abgeschoben werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sind. (Art. 33 Abs. 1). Gleichzeitig definiert die GFK auch Rechte von Flüchtlingen wie die Religions- und Bewegungsfreiheit, das Recht auf Zugang zu Bildung sowie das Recht auf Arbeit. Sie fixiert zugleich die Pflichten, die Flüchtlinge gegenüber ihrem Gastland erfüllen müssen und schließt bestimmte Gruppen, wie etwa Kriegsverbrecher, vom Flüchtlingsstatus aus.

Mit dem allgemeingültigen, individuellen Flüchtlingsbegriff steht die Genfer Flüchtlingskonvention in der Tradition internationaler Menschenrechtsdokumente, die nach den Erfahrungen zweier Weltkriege den Schutz des Individuums zur universellen Aufgabe erklärten.

Zunächst war die GFK jedoch hauptsächlich beschränkt auf Flüchtlinge in Europa und auf Ereignisse, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten waren. Mit dem Protokoll von New York wurde 1967 die zeitliche und geographische Begrenzung aufgehoben und die Konvention zu einem universellen Instrument erweitert. Mittlerweile wurde die Genfer Konvention und/oder das nachfolgende Protokoll aus dem Jahr 1967 von insgesamt 147 Staaten unterzeichnet. Zudem ist die Beachtung der Konvention im Vertrag von Lissabon und in der EU-Grundrechtecharta festgeschrieben. [...]

www.bpb.de/politik/hintergrund-aktuell/68760/60-jahre-genfer-fluechtlingskonvention-27-07-2011

gilt der verstärkte Fokus des UNHCR auf staatsinterne „Fluchtalternativen“, welche Flüchtlingen unter Umständen die Schutzsuche in anderen Ländern von vornherein versperren. Die Kritik an der Legitimität und Autonomie des UNHCR wird daher lauter, und Regimeexperten fordern verstärkt, dass der UNHCR Rechenschaft darüber ablegt, wie und mit welchem Erfolg er die finanziellen und materiellen Mittel verwendet, die ihm zur Verfügung gestellt werden, seine Entscheidungen trifft und seine Programme gestaltet.

Für andere schutzbedürftige Migrantengruppen gibt es keine robusten internationalen Regelwerke, die dem Regime für Flüchtlinge (gegenwärtig etwa 7 % aller Migranten weltweit, siehe Abb. S. 38) vergleichbar wären: Die 2003 in Kraft getretenen internationalen Konventionen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen haben nur wenige Staaten, darunter keines der hauptsächlichlichen Empfängerländer, unterzeichnet; internationale Bestimmungen zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und -schmuggel kleiden sich in optionale Formulierungen und lassen weitestgehend offen, wie sich Betroffene Rechte verschaffen können. Diese Schutzlücken sind ein wichtiges Thema globaler Dialoge (siehe weiter unten).

Regionale Konsultationsprozesse

Seit den 1980er-Jahren zeigt sich ein Trend zur regionalen Zusammenarbeit von Staaten in Migrationsfragen. Angesichts der schnellen Verbreitung der sogenannten regionalen Konsultationsprozesse (RCPs) entwickelt sich die globale Migrationsgovernance hier am schnellsten weiter. Diese Entwicklung fügt sich nahtlos in den Trend zu neuen informellen Formen von globaler Governance ein (siehe S. 17 ff.). RCPs ermöglichen

Staaten, internationalen Organisationen und in manchen Fällen auch Nichtregierungsorganisationen, sich über Migrationsfragen auszutauschen: Wie kann Migration in einer Region effektiver und koordinierter gesteuert oder illegale Migration verhindert werden? Wie können sogenannte Mobilitätspartnerschaften zwischen Sende- und Empfängerländern aufgebaut und Entwicklungsgewinne erzielt werden? Wie können die Rechte der Migranten stärker berücksichtigt werden? Die Beliebtheit der RCPs ergibt sich daraus, dass für die teilnehmenden Staaten ihre Dialog- und Kooperationsbereitschaft keine Einschränkung ihrer staatlichen Souveränität bedeutet. Forciert wurden die RCPs von der außerhalb des UN-Systems agierenden Internationalen Organisation für Migration (IOM), die häufig auch das (mit minimalen Ressourcen ausgestattete) Sekretariat stellt bzw. technisch unterstützt. Mittlerweile gibt



Die 1951 gegründete Organisation für Migration (IOM) setzt sich weltweit für Migranten ein. Rettung von Zivilisten aus Homs, Syrien, im Februar 2014

Regionale Konsultationsprozesse (RCPs)

Prozess	Gründung	Fokus
Europa und ehemalige Sowjetunion		
Budapest Process	1991	Breiter Ansatz
Prague Process	2009	Mobilitätspartnerschaften
Amerika und Karibik		
Puebla Process (oder RCM)	1996	Breiter Ansatz
South American Conference on Migration (SACM)	2001	Breiter Ansatz
Afrika		
Migration Dialogue for Southern Africa (MIDSA)	2000	Breiter Ansatz
Migration Dialogue for West Africa (MIDWA)	2001	Breiter Ansatz
Inter-governmental Authority on Development – Regional Consultative Process on Migration (IGAD-RCP)	2008	Breiter Ansatz
Westliche Mittelmeerregion		
5 + 5 Dialogue	2002	Breiter Ansatz
Mediterranean Transit Migration Dialogue (MTM)	2003	Irreguläre Migration / gemischte Motive
Asien und Ozeanien		
Asia-Pacific Consultations (APC)	1996	Breiter Ansatz
Bali Process	2002	Irreguläre Migration
Colombo Process	2003	Temporäre Arbeitsmigration
Abu-Dhabi Dialogue	2008	Temporäre Arbeitsmigration
Interregional (nur Zielländer): Westeuropa, Nordamerika, Australien		
Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies (IGC)	1985	Breiter Ansatz

Quelle: Globales Forum on Migration & Development (<http://www.gfmd.org/en/rcp>); Internationale Organisation für Migration (<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region.html>)

es in allen Weltregionen mindestens eines der 14 existierenden RCPs, die allein durch die Verschiedenartigkeit ihrer Mitgliedschaft sehr unterschiedliche Prioritäten setzen: In Asien etwa steht die Steuerung der massiven Zunahme temporärer Arbeitsmigranten im Vordergrund, in Teilen Afrikas und Amerikas ist irreguläre Migration verbunden mit organisierter Kriminalität ein großes Problem, in Europa stellen sich asylpolitische Fragen wie die einer gerechteren Lastenverteilung. Trotzdem gibt es eine Reihe von Gemeinsamkeiten, welche die RCPs miteinander verbinden: zunächst ist das ihr wenig formalisierter Charakter, der schon daran deutlich wird, dass es sich um einen „Prozess“ und keine „Institution“ handelt. Zweitens zeichnen sich RCPs durch ihre Unverbindlichkeit aus: Die beteiligten Staaten werden nicht aufgefordert, allen entwickelten Lösungsansätzen Folge zu leisten. Schließlich ist die Kommunikation zwischen hochrangigen Beamten und Experten in der Region direkt und kaum bürokratisiert. Das ermöglicht den Sende-, Transit- und Empfängerländern sowie den beteiligten internationalen Organisationen, auf unkomplizierte Weise ihre Daten und Informationen untereinander auszutauschen, ihre nationalen Migrationspolitiken zu koordinieren sowie Unterstützung beim Aufbau personeller und institutioneller Kapazitäten zu leisten.

Konsens- und Vertrauensbildung

Auf globaler Ebene begann das Bemühen um eine koordinierte Migrationsgovernance mit der UN-Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung im Jahr 1994 in Kairo. Vor allem der 2005 veröffentlichte Abschlussbericht der *Global Commission for International Migration* (GFIM) – einer Kommission, die auf Initiative des damaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan knapp 20 internationale Migrationsexperten an einen Tisch gebracht hatte – vermittelte wesentliche Impulse. Unter ande-

rem machte die Kommission konkrete Vorschläge, wie das institutionelle internationale Arrangement auf globaler Ebene in Zukunft aussehen könnte und welche Rolle die UN und ihre Unter- und Sonderorganisationen darin einnehmen sollten. Empfohlen wurde, auf kurze Sicht ein Forum zu schaffen, in dem sich die verschiedenen UN- sowie assoziierte Institutionen miteinander austauschen und ihre jeweiligen Aufgabengebiete besser koordinieren könnten. Mit der Formierung der *Global Migration Group* (GMG, www.globalmigrationgroup.org), die derzeit aus 15 UN-Organisationen sowie der IOM besteht, ist man den Empfehlungen in großen Teilen nachgekommen. Die GMG ist bestrebt, die Querverbindungen zwischen existierenden internationalen Regimen (allen voran dem Menschenrechtsregime) offenzulegen, damit zukünftig Doppelarbeit vermieden wird. Zum Beispiel beschäftigen sich sowohl die Weltbank, die IOM, die Internationale Arbeitsor-



Die Weltbevölkerungskonferenz 1994 in Kairo gab erste Impulse für ein international koordiniertes Vorgehen im Bereich Migration. Ein Bestreben ist, Doppelstrukturen zu vermeiden und damit effizienter zu werden.

ganisation (ILO) als auch das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) mit dem Einfluss, den sogenannte Rücküberweisungen – also der Teil des Einkommens, den Migranten vor allem zur Unterstützung ihrer Familien zurück ins Heimatland schicken – auf die Herkunftsländer ausüben. Aber nicht nur die Doppelungen, sondern auch die bestehenden (Schutz-) Lücken im System sollen ohne Aufbau neuer bürokratischer Strukturen vermindert werden. Ein Pilotprojekt stellt in dieser Hinsicht das „Lampedusa-Modell“ dar, in dem IOM, UNHCR, eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen sowie die italienische Regierung zusammenarbeiteten, um schnell und synchronisiert auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen und irregulären Migranten reagieren zu können.

Im Mittelpunkt der globalen Migrationsgovernance steht aber weiterhin die Kooperation zwischen Staaten (intergouvernementale Kooperation). Die seit der Konferenz von Kairo unternommenen Bemühungen um eine globale Weltmigrationskonferenz gipfelten im Jahr 2006 schließlich im ersten *High Level Dialogue on Migration and Development* (HLD), zu dem die UN-Generalsversammlung eingeladen hatte und an dem sich 130 Staaten beteiligten. In mehreren Workshops

wurden Migrationsthemen diskutiert, und am Ende einigte man sich auf die Weiterführung des zwischenstaatlichen Dialogs. Es war schnell klar, dass das in der Folge entstandene *Global Forum for Migration and Development* (GFMD, www.gfmd.org, nicht zu verwechseln mit der oben genannten UN-basierten GMG) außerhalb des UN-Systems angesiedelt sein sollte. Das GFMD stellt heute das inklusivste von Staaten geführte globale Dialogforum im Bereich der internationalen Migration dar. Es ähnelt in seiner offenen, unverbindlichen und informellen Orientierung in vielerlei Hinsicht den regionalen Konsultationsprozessen und wird von vielen Experten als aussichtsreichster Rahmen für die Intensivierung der globalen Zusammenarbeit und des zwischenstaatlichen Austauschs wahrgenommen. Es besteht ein hohes Maß an Koordination zwischen GMG und GFMD, und beide Mechanismen integrieren auch Akteure der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft in den Dialogprozess. Der globale internationale Dialog soll dazu beitragen, dass Ideen, Probleme und Lösungen zirkulieren und Staaten so unter Umständen ihre Politiken koordinieren, ohne dass es hierfür einen verbindlichen „harten“ Handlungsrahmen gäbe.

Schlussbemerkungen

Zumindest in absehbarer Zukunft stehen die Chancen schlecht für eine formale internationale „Weltmigrationsorganisation“, die schon länger von prominenten Experten gefordert wird. Vielmehr stellt die derzeitige Form der globalen Migrationsgovernance die Souveränität nationaler Staaten nicht in Frage. Die globale Migrationsgovernance befindet sich in großen Teilen außerhalb des UN-Systems und baut auf eine zwischenstaatliche Dialogbereitschaft, gerade weil formale multilaterale Standards fehlen. Durch die Betonung gemeinsamer Interessen in politisch sensiblen Fragen soll zwischenstaatliches Vertrauen aufgebaut und letztlich eine stärkere Zusammenarbeit herbeigeführt werden. Die verschiedenen UN-Organisationen wiederum sind bestrebt, ihre Aktivitäten stärker untereinander, aber auch mit Staaten und Nichtregierungsorganisationen zu koordinieren und zu diskutieren.

Die starke Verbreitung der unverbindlichen Dialogformate birgt die Gefahr, dass die ohnehin schwache internationale Normsetzung noch weiter in den Hintergrund rückt, dafür aber vermehrt staatliche Sicherheits- und Kontrollinteressen in den Vordergrund treten und die globale Agenda bestimmen. Gerade an dieser Stelle gibt es anhaltende Kritik von Seiten zivilgesellschaftlicher Organisationen, die auch die Perspektive der Migranten und ihrer Rechte stärker berücksichtigt sehen wollen. Darüber hinaus wird wiederholt auf die Gefahr hingewiesen, dass schwierigere Themen vernachlässigt werden. So geraten die grundlegenden Ursachen von Migration, die diese für viele nicht zur Wahl sondern zur Notwendigkeit machen, ins Hintertreffen gegenüber Themen, denen viele zustimmen, wie der Bekämpfung des internationalen Menschenhandels. Dies weckt Zweifel an der Effektivität des Systems. Schließlich wird vor allem die Rolle der IOM hinterfragt, die sich zunehmend als informelle Leitinstitution in der Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit etabliert und nicht demokratisch legitimiert ist. Somit ist auch im Hinblick auf die globale Migrationsgovernance die Frage nach der Legitimität, Transparenz und Effektivität der bestehenden Strukturen nicht abschließend geklärt.



Verschiedene Organisationen beschäftigen sich mit dem Einfluss von Rücküberweisungen auf die Herkunftsländer. Mit dem Geld, das dieser in den VAE beschäftigte Arbeiter überweist, trägt er wesentlich zum Lebensunterhalt seiner Familie bei.



Zur Verbesserung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit in Migrationsfragen wurde das Global Forum for Migration and Development gegründet. Es ist außerhalb des UN-Systems angesiedelt. Plenarsitzung in Manila 2008



Die islamistische Terrororganisation IS nutzt die durch den Bürgerkrieg geschwächten Staaten Irak und Syrien für ihre militärische Expansion. Durch mediale Inszenierung wollen sie Anhänger gewinnen und ihre Gegner einschüchtern. Parade durch die syrische Stadt Tall Abyad 2014

MONIKA HEUPEL

Sicherheit

Kriege zwischen Nationalstaaten sind selten geworden, dafür haben die Bedrohungen durch nicht staatliche Gewaltakteure zugenommen. Vor allem in Verbindung mit dem internationalen Terrorismus ziehen sie Nutzen aus der Globalisierung. Auf diese neuen Gefahren muss die internationale Staatengemeinschaft eine Antwort finden.

Herausforderungen im Zeichen der Globalisierung

Traditionell galten Staaten als die Akteure, von denen Sicherheitsbedrohungen ausgehen. So wurde Krieg lange mit gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Staaten gleichgesetzt. Dementsprechend beauftragt die Charta der Vereinten Nationen den UN-Sicherheitsrat als zentrale Institution für Sicherheitsfragen, Zwangsmaßnahmen zu erlassen, um den Frieden und die internationale Sicherheit – gedacht als Frieden und Sicherheit zwischen Staaten – aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen (UN-Charta, Art. 39). Diese Sichtweise hat sich heute fundamental geändert. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges findet nur noch etwa jeder sechste Krieg zwischen Staaten statt, während der Großteil der kriegerischen Auseinandersetzungen ausschließlich durch nicht staatliche Gewaltakteure oder zumindest unter deren Beteiligung ausgetragen wird.

Gleichzeitig entstanden beziehungsweise verschärften sich vor dem Hintergrund der Globalisierung sogenannte transnationale, also grenzüberschreitende Sicherheitsbedrohungen, die ebenfalls in erster Linie von nicht staatlichen Akteuren ausgehen.

Die wohl bekannteste Sicherheitsbedrohung dieser Art ist der transnationale Terrorismus. Grenzüberschreitende Terrornetzwerke profitieren von den Chancen und Begleiterscheinungen der Globalisierung, um sich von staatlichen Unterstützern unabhängig zu machen. Sie nutzen schwache und versagende Staaten, deren Regierungen das Gewaltmonopol auf ihrem Territorium verloren haben, als Rückzugsraum, und sie rekrutieren gerade über das Internet weltweit Mitstreiter und Anhänger. Außerdem finanzieren sich transnationale Terrornetzwerke vor allem über private Geldgeber und illegale ökonomische Aktivitäten. Das Terrornetzwerk Al Qaida etwa, das für die verheerenden Anschläge in den Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 verantwortlich war, nutzte den zerfallenen Staat Afghanistan als Rückzugsraum. Zudem finanzierte sich Al Qaida über religiöse Stiftungen, reiche Geschäftsleute und den illegalen Handel mit Drogen und anderen Gütern. Eine ähnliche Vorgehensweise wendet die Terror-

Die Finanzierung des IS-Terrors

zenith: Das von der Organisation „Islamischer Staat“ (IS) ausgeführte Kalifat umfasst mittlerweile große Teile Syriens sowie des Iraks. Ist IS mit den eroberten Gebieten, Erdölvorkommen und Bankgeldern inzwischen überhaupt noch auf ausländische Finanzmittel angewiesen?

David Romano: Es ist schwierig, abzuschätzen, wie viel ausländisches Geld den „Islamischen Staat“ – noch – erreicht. IS und seine Geldgeber verwenden oft das „Hawala-System“: Eine Person A, die Geld an eine Person B transferieren will, übergibt dieses an eine Drittperson, der sie vertraut und die mit B oder einer Vertrauensperson von B in Kontakt ist. Dieses informelle Überweisungssystem bewährt sich seit Jahrzehnten. Da es jenseits offizieller Kanäle erfolgt, ist es unmöglich, herauszufinden, wie viel Geld der IS aus privaten Spenden erhält.

zenith: Besonders die Golfstaaten sind im Zusammenhang mit der Finanzierung dschihadistischer Gruppen in Verruf geraten, allen voran Katar und Kuwait. Haben diese Länder IS dazu verholfen, zu dieser Größe heranzuwachsen?

David Romano: Die aus den Golfstaaten stammende Unterstützung ist einerseits finanziell, andererseits ideologisch. Dort leben viele reiche Leute mit einer ultrakonservativen salafistischen Ideologie. Sie sitzen in ihren leeren Häusern im Golf, tun selbst nichts, unterstützen aber diejenigen, die aktiv sind, finanziell. [...]

zenith: Mittlerweile kommen die Dschihadisten aber vor allem auf dem Schlachtfeld zu Geld. Wie stark wird die Strategie von IS durch die Gewinnung von Rohstoffen bestimmt?

David Romano: Eine zentrale Einnahmequelle von IS ist die Bevölkerung in den eroberten Gebieten. Kriegsbeute zu machen, ist einer der Gründe, warum IS gleichzeitig verschiedene Fronten öffnet und ständig neue Feldzüge beginnt. Die Christen in Mossul durften erst fliehen, nachdem sie ihr Hab und Gut übergeben hatten [...]. [...] IS erhebt auch Schutzzölle und hat Hunderte von Millionen US-Dollar – der Betrag ist umstritten – aus Banken in Mossul erbeutet. Ansonsten finanziert IS sich durch das lukrative Erdölgeschäft. [...]

zenith: Der „Islamische Staat“ führt Kriege an mehreren Fronten, die Lage ändert sich fortlaufend. Wie muss man sich die interne Finanzverwaltung von IS vorstellen?

David Romano: Es handelt sich um eine organisierte Feudalhierarchie. So wie damals ein Baron dem Herzog und dieser wiederum dem Großherzog Geld schuldet, muss ein lokaler Führer

Einnahmen seinem Vorgesetzten weiterleiten. Er hat relativ viel Entscheidungsfreiheit, was Kampfeinsätze und die Verwaltung finanzieller Mittel betrifft. Dies ist eine Notwendigkeit, weil die Kommunikation von IS durch die irakische und die amerikanische Regierung blockiert wird. Das Feudalsystem ist aber ziemlich effizient. Potentielle Oppositionelle werden so oft als möglich bestochen statt unterdrückt – was allerdings einen Haufen Geld kostet. [...]

zenith: Wie konnte IS diesen Staatshaushalt in derart kurzer Zeit aufbauen?

David Romano: Schon bevor IS die betreffenden Gebiete in seine Gewalt brachte, war es dort üblich, dass Geschäftsleute von ansässigen Stämmen und manchmal lokalen Politikern und Milizen erpresst wurden. Es gab zum Beispiel den Fall eines türkischen Geschäftsmanns, der Stammesleuten 500 000 US-Dollar pro Monat bezahlen musste, um in Mossul sein Gewerbe ausüben zu können. Als IS die Stadt eroberte, erhöhte er die Steuer auf eine Million Dollar pro Monat. Da zog sich der Geschäftsmann zurück, woraufhin IS seine Forderung wieder auf eine halbe Million herabsetzte und ihn bat, zurückzukommen. IS hat die bestehenden mafiösen Strukturen übernommen und ist selbst zur größten Mafia geworden.

zenith: Werden wir es bei IS eines Tages also mit einem gigantischen kriminellen Netzwerk zu tun haben, vergleichbar mit international agierenden Mafia-Clans?

David Romano: Wir sind jetzt schon so weit. Am laufenden Meter werden Leute entführt und Lösegelder erpresst. Das geschieht im Irak seit 2003.

zenith: Und Sie meinen, die Entwicklung wird anhalten?

David Romano: Jein. Wie das IS-Netzwerk wächst, nähert es sich der Überdehnung. Es gibt kaum noch weitere Gebiete, in die IS vorstoßen kann. [...]

zenith: Was wird also geschehen?

David Romano: Wie sich die Erfolge von IS verringern werden, wird der Einfluss, den die Gruppe auf lokale Führer ausüben kann, mit der Zeit schwinden. Diese werden sich abspalten und kriminelle Gruppen bilden – wobei sie sich so lange als möglich noch des „Islamischen Staats“ als politischer Deckung bedienen werden, um sich zu legitimieren. [...]

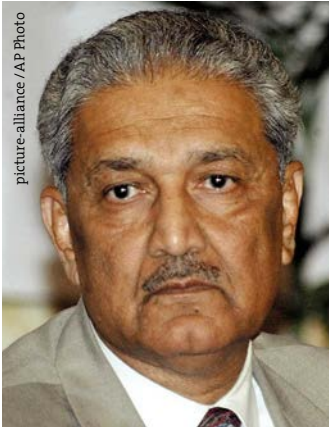
„Das IS-Netzwerk gleicht einem Feudalsystem“, Interview von Julia Joerin mit dem Politologen David Romano, in: zenith 11–12/2014



Eine Finanzquelle der islamistischen Taliban ist der Drogenschmuggel. Opiumern in der südafghanischen Provinz Helmand 2013

organisation Islamischer Staat (IS) an, die in den Wirren des Syrienkrieges und im Irak zu bedrohlichem Einfluss gekommen ist.

Eine weitere neue Sicherheitsbedrohung sind transnational operierende Netzwerke, die Material, Technologie und Expertise für die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen weitergeben (sogenannte Proliferationsnetzwerke). Staaten, die illegale Nuklear-, Bio- oder Chemiewaffenprogramme unterhalten, suchen immer häufiger nicht die Unterstützung von Staaten, sondern kooperieren mit untereinander vernetzten Wissenschaftlern und Geschäftsleuten. Das berühmteste Proliferationsnetzwerk dieser Art um den pakistanischen Wissenschaftler Abdul Qadeer Khan belieferte die Nuklearprogramme Irans, Nordkoreas und Libyens. Dabei profitierte das Netzwerk insofern von der Globalisierung, als die Verdichtung der globalen Handelsbeziehungen und die Auslagerung von Produktionsprozessen in weniger



Der pakistanische Wissenschaftler Abdul Qadeer Khan

entwickelte Staaten dem illegalen Handel mit Nukleartechnologie Vorschub leisteten.

Schließlich zählen auch grenzüberschreitende Gewaltökonomien zur Finanzierung von Bürgerkriegen zu den neuen transnationalen Sicherheitsbedrohungen, die in hohem Maße von der Globalisierung begünstigt werden. Während des Kalten Krieges konnten Rebellengruppen in den sogenannten Stellvertreterkriegen in der Regel darauf bauen, entweder von den Vereinigten Staaten oder von der Sowjetunion finanziell und mit Kriegsausrüstung unterstützt zu werden. Heute versorgen sich viele nicht staatliche Gewaltakteure über den Diamanten-, Holz- und Drogenschmuggel und andere illegale ökonomische Aktivitäten. Die Kriege in Angola und Sierra Leone in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren etwa wurden vor allem deshalb am Leben gehalten, weil Rebellengruppen über Jahre beträchtliche Einkünfte aus dem illegalen Handel mit Diamanten erzielen konnten. Und die Kriege in Kambodscha und Afghanistan konnten viele Jahre lang auch deshalb nicht beendet werden, weil Gewaltakteure hohe Gewinne aus dem illegalen Handel mit Holz beziehungsweise Drogen erwirtschaften konnten. Auch transnationale Gewaltökonomien profitieren von der Globalisierung, denn der Anstieg der grenzüberschreitenden Warenströme stellt ein Hindernis für effektive Grenzkontrollen dar.

Zentrale internationale Institutionen

Der Sicherheitsrat der UN ist die zentrale internationale Institution im Sachbereich Sicherheit. Die UN-Charta überträgt ihm die Hauptverantwortung für die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit (Art. 24). Er kann militärische und nicht militärische Zwangsmaßnahmen verhängen, wenn er eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit feststellt (Art. 41 und 42). Der Sicherheitsrat reagierte auf die Herausbildung transnationaler Sicherheitsbedrohungen, indem er sein Mandat neu interpretierte und nicht mehr nur Konflikte zwischen Staaten, sondern auch transnationale Sicherheitsbedrohungen als Friedensgefährdung definierte. Auf der Basis dieser Mandatserweiterung konnte der Sicherheitsrat in der Folge Zwangsmaßnahmen auch zur Bearbeitung transnationaler Sicherheitsbedrohungen erlassen.

Vor allem drei Typen von Zwangsmaßnahmen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

- Erstens verhängt der Sicherheitsrat Sanktionen. Um Al Qaida zu schwächen, wies der Sicherheitsrat alle Staaten dazu an, Reise- und finanzielle Sanktionen gegen Individuen und Gruppen, die mit Al Qaida und den Taliban verbündet sind, durchzusetzen. Um transnationalen Proliferationsnetzwerken das Wasser abzugraben, erließ der Sicherheitsrat Sanktionen gegen Individuen und Gruppen, die an den Nuklearprogrammen der beiden Staaten beteiligt waren, und untersagte die Lieferung von entsprechendem Material und Technologie nach Nordkorea und in den Iran. Und um transnationale Gewaltökonomien auszutrocknen, beschloss der Sicherheitsrat Handelsembargos gegen nicht zertifizierte Diamanten aus Angola und Sierra Leone.
- Zweitens autorisiert der Sicherheitsrat Friedensmissionen. So entsandte er eigene Blauhelm-Missionen zur Befriedung von Konflikten, die durch transnationale Gewaltökonomien am Leben gehalten wurden. Einige Missionen unterstützen dabei konkrete Maßnahmen zu deren Schwächung, wie zum Beispiel die UN-Mission in Kambodscha, die zu Beginn der 1990er-Jahre ein Moratorium für den Export von Holz überwachen sollte. Darüber hinaus bewilligt der Sicherheitsrat Militäreinsätze, die von Staaten oder Staatenkoalitionen durchgeführt werden. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 etwa genehmigte der Sicherheitsrat den Einsatz der Or-

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

- trägt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit
- fasst Beschlüsse mit bindender Wirkung für alle UN-Mitglieder



Geopolitische Schwerpunkte der UN-Friedensmissionen

[...] Die VN-Einsätze und -Operationen lassen einen geopolitischen Fokus erkennen: Während Afrika und der Nahe und Mittlere Osten bereits in den 1990er-Jahren zum Hauptbetätigungsfeld avancierten, entwickelte das VN-System kollektiver Sicherheit keine vergleichbare Rolle als Anbieter regionaler Sicherheit in (Ost-)Europa, (Ost-)Asien und Lateinamerika. Dieser Umstand ist nicht mit der nachhaltigen Lösung der sicherheitspolitischen Problematik in den Regionen zu erklären, sondern hängt in erster Linie mit den Interessen der im SR [Sicherheitsrat – Anm.d.Red.] vertretenen Großmächte zusammen. So wurde auf dem europäischen Kontinent der Rat durch Frankreich und Großbritannien 1992 zwecks Balancierung des deutschen Einflusses in die Jugoslawien-Krise einbezogen; die somit gewährleisteten Mitbestimmungsrechte Russlands und Chinas führten indes ab der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zur „Herausdrängung“ des SR aus der europäischen Sicherheitspolitik, die nun in den Fällen Mazedonien, Bosnien und Kosovo durch regionale Organisationen übernommen wurde.

Auch auf dem lateinamerikanischen Kontinent stand die relative „Stärke“ der regionalen Mittelmächte (Mexiko, Kolumbien, Brasilien) wie auch der Anspruch der USA auf weitgehende Handlungsfreiheit in der eigenen Nachbarschaft einer elaborierten Rolle des SR entgegen. Während das Problemfeld Haiti kontinuierliche Aufmerksamkeit erhielt, blieben die Effekte und die *Spill-over*-Problematik des Drogenhandels außerhalb der Agenda. Ähnlich in Asien: Hier fiel das Engagement des SR ab Mitte

der 1990er-Jahre ab, um sich auf die Konflikte in Indonesien/Osttimor und Nordkorea zu konzentrieren. Externe und regionale Akteure wie Indien, Pakistan und China sperrten sich gegen eine Einmischung des SR in ihre Einflussosphäre, während speziell die euro-atlantischen Staaten um eine Kanalisierung von asiatischen *High-priority*-Sicherheitsrisiken im Rahmen eigener Missionen bemüht waren (wie etwa durch ISAF in Afghanistan).

Die regionale Differenzierung führte – zumindest in der Tendenz – zu der Etablierung eines „Zwei-Klassen-Sicherheitsmanagements“, wonach die Rückläufigkeit der VN-Friedensmissionen insbesondere in den geopolitisch relevanten Regionen Europa und Asien zu einer starken Konzentration des VN-Sicherheitsmanagements auf die ansonsten vernachlässigten Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent führte. Unzureichend ausgebildete und ausgestattete Blauhelmkontingente leisteten der Etablierung kleinerer, häufig insuffizienter Missionen Vorschub, während große NATO-Missionen europäische Ressourcen und Technologie in Anspruch nahmen, die dadurch für die VN nicht mehr zur Verfügung standen. Bis ins Jahr 2013 stellte die NATO das System kollektiver Sicherheit mit der höchsten Sach- und Personalausstattung dar, wobei allein im Rahmen der ISAF-Mission mehr uniformiertes Personal eingesetzt wurde als in sämtlichen VN-Missionen zusammen. [...]

Eva Schmitt, „Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der internationalen Sicherheitsarchitektur“, in: APuZ 37/2013 vom 2. September 2013

ganisation des Nordatlantikvertrags (NATO) und deren Partnerländern, um Afghanistan, Al Qaidas wichtigsten Rückzugsraum, zu stabilisieren.

- Drittens schuf der Sicherheitsrat mit sogenannten gesetzgebenden Resolutionen ein neues Instrument. Angesichts grenzüberschreitender Sicherheitsbedrohungen verpflichten solche Resolutionen alle Staaten darauf, ihre nationale Gesetzgebung den Vorgaben des Sicherheitsrates anzupassen. 2001 schrieb der Sicherheitsrat mit der Resolution 1373 allen Staaten vor, in ihrer nationalen Gesetzgebung Terrorismus als ernsthaftes kriminelles Vergehen zu behandeln und die

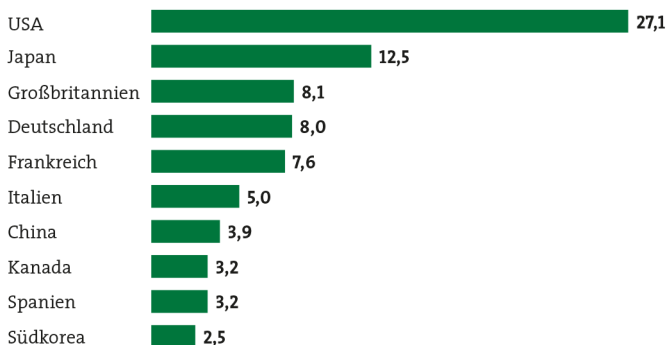
Terrorismusfinanzierung unter Strafe zu stellen. Drei Jahre später wies der Sicherheitsrat alle Staaten an, Gesetze zu erlassen, die die Weitergabe von Material, Technologie und Expertise für die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen kriminalisieren (Resolution 1540 vom 28. April 2004).

Neben dem UN-Sicherheitsrat haben auch Regionalorganisationen Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung transnationaler Sicherheitsbedrohungen ergriffen. So entsendet die Europäische Union Friedensmissionen zur Einhegung von Konflikten, die sich aus transnationalen Gewaltökonomien

UN-Friedensmissionen – Finanzierung und Personal

Die 10 größten Beitragszahler

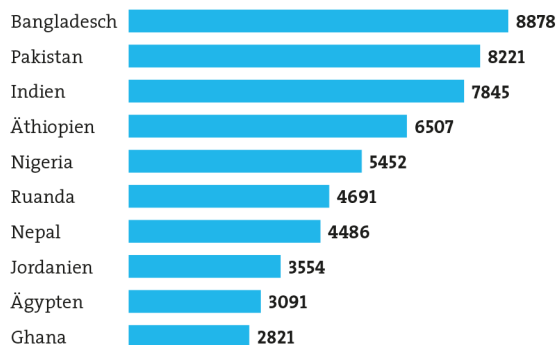
Finanzierungsanteil am Budget der Friedensmissionen 2012/2013 in Prozent



Gesamtbudget der Friedensmissionen (Fiskaljahr 2012/13):
7,33 Mrd. US-Dollar

Die 10 größten Truppensteller

Uniformiertes Personal der Friedensmissionen (Militär und Polizei), Februar 2013



Gesamtstärke des uniformierten Personals der Friedensmissionen:
93 368 aus 114 Ländern



Die OSZE versucht, durch Hilfe beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen transnationalen Sicherheitsbedrohungen vorzubeugen: OSZE-Wahlbeobachter bei der Parlamentswahl in Kiew, Ukraine, im Oktober 2014



Wichtigstes internationales Gremium in Sicherheitsfragen bleibt, trotz aller Kritik, der UN-Sicherheitsrat, hier bei einer Sitzung im Dezember 2014, in der die Resolution 2191 zum Schutz syrischer Flüchtlinge erneuert wird.

speisen, und verhängt Sanktionen gegen Terrorverdächtige sowie gegen Individuen und Gruppen, die mit Proliferationsnetzwerken zusammenarbeiten. Die NATO führte in Afghanistan einen langjährigen (friedenserzwingenden) „robusten“ Militäreinsatz durch, vor allem um Al Qaida einen wichtigen Rückzugsraum zu nehmen. Und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) versucht, über Hilfe beim Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Institutionen dem Entstehen transnationaler Sicherheitsbedrohungen vorzubeugen. Außerdem beteiligen sich zahlreiche Funktionalorganisationen – also Organisationen, die sich auf bestimmte Aufgaben spezialisiert haben, – an der Eindämmung transnationaler Sicherheitsbedrohungen. Die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) trägt Informationen zu transnationalen Proliferationsnetzwerken zusammen und überwacht, ob sich Staaten über sie mit verbotenen Waffenmaterial versorgen. Der Arbeitskreis Maßnahmen zur Geldwäschebekämpfung (FATF), um ein weiteres Beispiel zu nennen, setzt Standards zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung und kontrolliert in seinen Mitgliedstaaten, ob die Standards umgesetzt werden.

Kritik und Reformbemühungen des UN-Sicherheitsrates

Obwohl der Sicherheitsrat nach wie vor ein stark formalisiertes Gremium ist, in dem lediglich Staaten vertreten sind und Entscheidungen treffen, lassen sich dennoch im Umgang des Sicherheitsrates mit grenzüberschreitenden Sicherheitsbedrohungen auch neue Formen der Global Governance ausmachen. So unterstützt er informelle Zusammenschlüsse, die Staaten gebildet haben, um besser auf grenzüberschreitende Bedrohungen reagieren zu können. Die *Proliferation Security Initiative* (PSI) etwa, eine lockere Staatenkoalition mit dem Ziel, die Aufbringung verdächtiger Transfers zu verbessern, wurde durch eine gesetzgebende Resolution des Sicherheitsrates gestärkt. Zudem unterstützt der Sicherheitsrat transna-

tionale Governance-Netzwerke wie zum Beispiel den Kimberley-Prozess, ein internationales Zertifizierungsprogramm für den Handel mit Rohdiamanten, an dem Staaten, die Diamantenindustrie und zivilgesellschaftliche Gruppen beteiligt sind. Darüber hinaus hat sich der Sicherheitsrat zumindest in geringem Maße für gesellschaftliche Akteure geöffnet. Der Sicherheitsrat lässt sich regelmäßig von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu Konflikten und Querschnittsthemen informieren. Außerdem arbeitet er bei der Umsetzung seiner gesetzgebenden Resolutionen mit NGOs zusammen, die Sachverstand bereitstellen und Staaten dabei helfen, Kapazitäten aufzubauen.

Wie viele andere internationale Organisationen, die Autorität ausüben, geriet auch der Sicherheitsrat nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in die Kritik. Zivilgesellschaftliche Akteure, Staaten, Gerichte und andere internationale Organisationen thematisierten öffentlich seine Schattenseiten im Umgang mit den Herausforderungen der Globalisierung. So wurde ihm vorgeworfen, für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich zu sein. Vor allem NGOs kritisierten, dass Handelssanktionen die Lebensgrundlage unschuldiger Zivilisten zerstörten und Individuen, die gezielt mit Sanktionen belegt wurden, kein Recht auf ein ordentliches Verfahren bekamen. UN-Blauhelmen wurde zur Last gelegt, in Konfliktgebieten Frauen und Kinder sexuell auszubeuten. Auch die Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrates wurden beanstandet. Immer mehr Staaten bemängelten, dass der Sicherheitsrat von fünf ständigen Mitgliedern mit Vetorecht – China, Frankreich, Russland, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten – dominiert wird. Dem Sicherheitsrat wurde außerdem vorgeworfen, selektiv zu handeln und in einigen Krisen zu intervenieren, während er etwa dem Genozid in Ruanda 1994 und dem Einsatz von Chemiewaffen in Syrien 2013 weitgehend tatenlos zusah. Schließlich wurde der Sicherheitsrat beschuldigt, sein Mandat zu überschreiten: die neuen gesetzgebenden Resolutionen seien nicht zulässig, weil der Sicherheitsrat lediglich konkrete Situationen, nicht aber den transnationalen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als solche als Friedensbedrohung einstufen dürfe.

Nicht zuletzt die öffentliche Kritik hat dazu beigetragen, dass der globale Trend zur Verrechtlichung auch den Sicherheitsrat erfasst hat. Heute erkennen immer mehr Völkerrechtler und Staatenvertreter an, dass auch er an zwingende Völkerrechtsnormen und an das Völkergewohnheitsrecht gebunden ist. Dies spiegelt sich auch im Umgang des Sicherheitsrates mit transnationalen Sicherheitsbedrohungen wider. So stärkte er, wenn auch zögerlich, das Recht sanktionierter Individuen auf ein ordentliches Verfahren, indem er die Gründe für Listungsentscheidungen offenlegte und einen zumindest schwach verrechtlichten Beschwerde-mechanismus schuf. Und auch in einzelnen vom Sicherheitsrat autorisierten Friedensmissionen richtete das UN-Sekretariat Kontaktstellen ein, die Beschwerden im Zusammenhang mit sexuellem Missbrauch durch Blauhelme entgegennehmen können. Gleichwohl bleibt der Sicherheitsrat insgesamt eine vergleichsweise schwach verrechtlichte internationale Institution.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass internationale Institutionen im Bereich Sicherheit durchaus in der Lage waren, auf die durch die Globalisierung begünstigte Herausbildung transnationaler Sicherheitsbedrohungen zu reagieren. Gerade der UN-Sicherheitsrat, dem häufig vorgeworfen wird, reformunfähig zu sein, zeigte sich erstaunlich anpassungsfähig, indem er seinen Handlungsspielraum ausweitete, bestehende Instrumente anforderungsgemäß umgestaltete und neue Instrumente entwickelte. Gleichzeitig wurde jedoch die Legitimität seines Vorgehens in Frage gestellt. Wenngleich sie eher schwach und zögerlich erfolgten, sind der Verrechtlichungsschub und die Öffnung des Sicherheitsrates für nicht staatliche Akteure dennoch Versuche, verlorene Akzeptanz zurückzugewinnen und die Ausübung von Autorität zu legitimieren. Ob dies gelingt, werden die kommenden Jahre zeigen.

Der Sicherheitsrat – Autorität oder Sündenbock?

[...] Die Akzeptanz einer „Autorität“ des Rates und eine hiermit einhergehende „Verstetigung“ des Konfliktmanagements auf das Gremium sind [...] kritisch zu hinterfragen. Zwar stellten nach 1990 wiederholt relevante Akteure (unter anderem die USA) als auch Regionalorganisationen die Bedeutung einer „übergeordneten Rolle“ des SR [Sicherheitsrates] heraus. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig als normorientierte Affinität zu multilateralen Arrangements im Rahmen der VN gewertet werden. Der Rat macht die internationalen Beziehungen indes nicht egalitärer, da einflussreiche Akteure vielfältige (völkerrechtliche und institutionelle) Optionen zum Handeln außerhalb des Rates besitzen. Auch machen Diplomaten seit den 1990er-Jahren auf ein zunehmend schlechtes Image der VN speziell bei Ländern des Globalen Südens aufmerksam – was wahrscheinlich im Zusammenhang mit der Dominanz von schlecht zu kontrollierenden Großmächten im Sicherheitsrat steht. So fehlt etwa eine Bezugnahme auf den SR in der Charta der Afrikanischen Union (eine der Hauptadressaten der VN-Aktivitäten), während die Blockfreien Staaten nach 1990 wiederholt die fehlende Legitimität des Rates beklagen.

Die Argumentationsfigur einer „Autorität“ des Rates wird hingegen intensiv im Rahmen der OECD beziehungsweise von euro-atlantischen Staaten vertreten – ein Umstand, der mit hoher Plausibilität mit ihrer eigenen einflussreichen Rolle im Rat zusammenhängt. Die USA nutzen die Legitimitätsfunktion des Rates selektiv, während sich die EU-Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003 mit der Zielsetzung eines „angestrebten“ Handelns in Übereinstimmung mit der VN-Charta Handlungsfreiheit verschaffen. Russland und China, die nicht (mehr) über Ressourcen für globale Machtprojektionen verfügen, sind zwecks Wahrung ihrer (außerregionalen) sicherheitspolitischen Relevanz weitgehend auf die Compliance [das Einverständnis – Anm.d.Red.] mit den P3 [den 3 übrigen permanenten Mitgliedern – Anm.d.Red.] angewiesen. Jedoch ist in Rechnung zu stellen, dass gerade auch die Blockadefunktion dieser Mächte (die sie primär dann nutzen, wenn das Interesse der P3 an einem Konflikt nicht sehr ausgeprägt ist) hilfreich und praktisch sein kann, wenn es um die Vermeidung von finanziell und militärisch kostenintensivem internationalem Engagement geht.

Der Sicherheitsrat besitzt – wenn das Gremium mit einem Konflikt befasst beziehungsweise blockiert ist – auch eine Ent-

lastungs- und Sündenbockfunktion für die demokratischen Regierungen, die sie – angesichts von innenpolitischen Forderungen – vor weltpolitischer Überlastung schützen kann. In den Fällen Bosnien und Ruanda bewahrte die (in der Realität rudimentäre) Befassung der Ratsmitglieder die US-amerikanische sowie die europäischen Regierungen zunächst vor nationaler Kritik hinsichtlich des fehlenden eigenen Engagements oder vor der Unfähigkeit, innerhalb des eigenen Territoriums als Anbieter kollektiver Sicherheit zu agieren. Auch mit Blick auf den Sudan verhinderte zunächst die Vetodrohung Chinas das Eingreifen in einem Fall von geostrategisch minderer Relevanz, das unter humanitären Gesichtspunkten notwendig gewesen wäre.

Eine ähnliche „Praktikabilität“ besteht in Bezug auf Tschetschenien sowie Birma, wobei speziell hinsichtlich des asiatischen Binnenstaats eine 2008 erfolgte Vetodrohung Chinas einer sicherheitspolitischen Überlastung Frankreichs entgegenwirkte. Ein aktueller Fall ist der Bürgerkrieg in Syrien: Hier „entbindet“ vorerst noch ein Veto Russlands die NATO-Mitglieder von einem weiteren „kostenintensiven“ (und in den Folgen nicht abschätzbaren) Einsatz nach Libyen.

Angesichts dieser Fallbeispiele erscheint es plausibel, die Attraktivität einer (angenommenen) Prärogative [Vorrecht – Anm.d.Red.] des Rates auch vor dem Hintergrund einer Vermeidung (beziehungsweise Suggestierung) von Engagement zu sehen. Die Argumentationsfunktion der „Autorität“ des Rates ist insofern wirkmächtig, als dass sie einer Vielzahl von Akteuren in variablen Konflikten – im Hinblick auf die Verfolgung konkreter Interessen – nützlich scheint. Dies bedingt möglicherweise einen Anreiz zur Mandatierung von militärischen Einsätzen über den Rat, der jedoch utilitaristisch [nutzorientiert – Anm.d.Red.] motiviert bleibt und keinen Trend zu einer substanziellen „Verrechtlichung“ darstellt. Auch in Zukunft ist daher damit zu rechnen, dass die westlichen Staaten in der Regel SR-Autorisierungen für relevante Missionen generieren können, jedoch – falls dies nicht möglich sein sollte – auch Möglichkeiten zum Handeln außerhalb des Rates wahrnehmen werden. [...]

Eva Schmitt, „Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der internationalen Sicherheitsarchitektur“, in: APuZ 37/2013 vom 2. September 2013

GISELA HIRSCHMANN

Menschenrechte

Die Menschenrechte sind im internationalen Recht fest verankert und universell gültig, doch in der Realität werden sie immer wieder massiv verletzt. Zivilgesellschaftliche Akteure sorgen durch ihr mitunter selbstgefährdendes Engagement dafür, dass Menschenrechtsverletzungen weltweit öffentlich angeprangert werden und sich Institutionen des Schutzes der Betroffenen annehmen.

Aus der Geschichte Lehren ziehen – diese heute weitgehend selbstverständliche Einstellung begründete die Entstehung des heutigen Menschenrechtssystems. Als mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges das Ausmaß der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik in allen Details bekannt wurde, zog die Staatengemeinschaft daraus die Konsequenz, dass fundamentale Rechte von Individuen im internationalen Recht verankert werden mussten. Bürgerinnen und Bürger sollten sich gegenüber der jeweiligen Regierung darauf berufen und ihre Rechte nötigenfalls einklagen können. Diese Erkenntnis mündete in die Gründungscharta der Vereinten Nationen (UN)



Die UN-Gründungscharta verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Achtung der Menschenrechte. Vertragsunterzeichnung der russischen Delegation am 26. Juni 1945

1945 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948 sowie 1966 in die Verabschiedung eines Zivilpaktes und eines Sozialpaktes. Damit wurde der Schutz der Menschenrechte global verrechtlicht: Präzise Regelungen wurden verbindlich festgeschrieben und Verfahren geschaffen, durch die sich Individuen gegen die Verletzung ihrer bürgerlichen und sozialen Rechte wehren konnten. Besonders bemerkenswert ist dabei, dass Staaten mit dem Beitritt zu den Menschenrechtspakten und der Ratifikation der Zusatzprotokolle bewusst eine Einschränkung in ihrer Souveränität akzeptierten. Bürgerinnen und Bürger haben nun die Möglichkeit, vor den Fachausschüssen einzelner Verträge Beschwerde einzulegen, wenn ihre Rechte durch ihren Staat verletzt wurden (Individualbeschwerdeverfahren). Außerdem verpflichteten sich die Vertragsstaaten, mindestens alle fünf Jahre über die Situation der Menschenrechte auf ihrem eigenen Territorium zu berichten (Staatenberichtsverfahren). Durch diese Regelungen wurden erstmals Mechanismen zur umfassenden Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Beschwerdeinstanzen für Individuen jenseits des eigenen Staates geschaffen.

Doch schnell wurde klar: Das Unterzeichnen von Konventionen und Verpflichtungserklärungen reicht nicht aus, um Menschenrechte durchzusetzen. Denn trotz dieser beträchtlichen Anzahl präziser und völkerrechtlich bindender Verträge werden weiterhin Menschenrechte durch Staaten verletzt. Menschenrechte sind aber universell gültig und sollten nicht vor staatlichen Grenzen Halt machen. Zu ihrem Schutz braucht es Regelungen jenseits nationaler Grenzen, eben globale Regulierungsformen, die auf staatliche Souveränität keine Rücksicht nehmen.

Um den Menschenrechtsschutz effektiv voranzutreiben, stehen der Staatengemeinschaft verschiedene Instrumente zur Verfügung. So wurden im Rahmen der Vereinten Nationen Institutionen geschaffen, die die Einhaltung der völkerrechtlichen Verträge überwachen sollen. 1994 wurde das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte mit Sitz



Doch Unterzeichnen allein genügt nicht. Aktion von Amnesty International beim Besuch von US-Präsident Obama in Brüssel im März 2014

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

Diskriminierungsverbot
 Recht auf Leben
 Verbot der Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe
 Verbot der Sklaverei, Leibeigenschaft, Zwangsarbeit
 Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit
 Recht auf Freizügigkeit
 Gleichheit vor dem Gesetz, Unschuldsvermutung, faires Gerichtsverfahren, verfahrensrechtliche Mindestgarantien, Doppelstrafverbot
 Rückwirkungsverbot
 Anerkennung als Rechtsperson
 Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre
 Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit
 Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung
 Recht auf Versammlungsfreiheit
 Recht auf Vereinigungsfreiheit
 Recht auf Heirat und Familiengründung; Schutz der Familie
 Rechte von Kindern auf Schutz
 Recht von Staatsbürgern auf Mitwirkung an Gestaltung öffentlicher Angelegenheit, auf freie Wahlen und auf Zugang zu öffentlichen Ämtern

Politik & Unterricht, 3/4–2014, S. 5

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Diskriminierungsverbot
 Recht auf Arbeit
 Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (angemessener Lohn, gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, Arbeitspausen, angemessene Begrenzung der Arbeitszeit, bezahlter Urlaub, Vergütung gesetzlicher Feiertage)
 Recht auf Gründung und Betätigung von Gewerkschaften
 Recht auf soziale Sicherheit (Sozialversicherung)
 Schutz von Familien (Gründung, Erziehung), Müttern (Mutterschaftsurlaub) und Kindern (vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung)
 Recht auf angemessenen Lebensstandard (ausreichende Nahrung, Bekleidung, Unterkunft und Wasser*) und Recht auf Schutz vor Hunger
 Recht auf erreichbares Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit
 Recht auf Bildung (Grundschulpflicht, offener Zugang zu höheren Bildungseinrichtungen)
 Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und auf Teilhabe an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts sowie Schutz geistiger Urheberrechte

* Das Recht auf Wasser ist nicht explizit erwähnt, wird aber im Wesentlichen aus dem Recht auf angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf Gesundheit hergeleitet und wurde später durch UN-Resolutionen bekräftigt.

Politik & Unterricht, 3/4–2014, S. 5

Grundlegende UN-Menschenrechtsabkommen

	verabschiedet / in Kraft	Anzahl der Ratifikationen (Stand 23.6.2014)
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	1966/1976	162
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte	1966/1976	168
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1966/1969	177
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	1979/1981	188
Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	1984/1987	155
Übereinkommen über die Rechte des Kindes	1989/1990	194
Internationales Übereinkommen zum Schutz von Wanderarbeitern und ihren Familien	1990/2003	47
Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung	2006/2008	147
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Menschen vor gewaltsamem Verschwinden	2006/2010	42

Politik & Unterricht, 3/4–2014, S. 4

in Genf eingerichtet, das alle UN-Aktivitäten im Bereich Menschenrechtsschutz koordinieren soll (siehe unten). Außerdem wurde die 1946 eingerichtete UN-Menschenrechtskommission 2006 durch den UN-Menschenrechtsrat als Nachfolgegremium ersetzt, der ebenfalls in Genf residiert. Mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag wurde schließlich 2002 erstmals eine gerichtliche Instanz geschaffen, vor der auch Staatsschefs für schwerste Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden können.

Zivilgesellschaftliche Akteure bilden eine wichtige Schnittstelle zwischen diesen internationalen Institutionen und den Menschen, deren Rechte verletzt wurden. Menschenrechtsorganisationen wie zum Beispiel *Amnesty International* oder

Human Rights Watch sind oftmals die einzige Anlaufstelle für Betroffene. Sie prangern die jeweiligen Täter öffentlich an und bringen Menschenrechtsverletzungen auf die Agenda der internationalen Institutionen. Indem sie Rechtsverletzungen dokumentieren, liefern sie die Grundlage für Verfahren, mithilfe derer Staaten und Individuen zur Verantwortung gezogen werden können. Global Governance im Bereich der Menschenrechte zeichnet sich also durch ein Zusammenspiel zivilgesellschaftlicher, staatlicher und internationaler Akteure aus und ist unerlässlich für einen effektiven Menschenrechtsschutz. Denn trotz der umfassenden globalen Regelungen sind Menschenrechte heute immer noch stark gefährdet und benötigen kontinuierliche Anstrengungen zur erfolgreichen Umsetzung der Regelungen.

Das globale Ausmaß der Folter

[...] Folter – verstanden als internationale Straftat, als politischer und diplomatischer Skandal, als Übergriff, der von fast allen Regierungen abgelehnt und rhetorisch oder in der Praxis verurteilt wird – findet im Verborgenen statt. Regierungen bemühen sich oftmals mehr darum, die Existenz von Folter abzustreiten oder zu vertuschen, als effektive und transparente Untersuchungen zu Folttervorwürfen einzuleiten und die TäterInnen vor Gericht zu stellen.

Folter ist in den meisten Ländern nur lückenhaft dokumentiert. Bei den Opfern handelt es sich oft um Tatverdächtige, die kaum Möglichkeiten haben, Beschwerde einzulegen, und die problemlos ignoriert oder zurückgewiesen werden können, wenn sie es doch tun. Häufig sind die Opfer auch nicht in der Lage oder zu verängstigt, um Folter zu melden, und glauben nicht daran, dass tatsächlich wirksame Maßnahmen ergriffen werden, sollten sie Anzeige erstatten.

[...] Alle Statistiken zu Folter – ob zur Zahl der Länder, in denen Foltterfälle gemeldet wurden, oder zur zahlenmäßigen Entwicklung von Folttervorwürfen in einem bestimmten Land – sind mit Vorsicht zu behandeln.

Dennoch belegen die von Amnesty International gesammelten Beweise, die weltweite Recherche der Organisation und ihre

Erfahrungen, die sie in mehr als fünf Jahrzehnten der Dokumentation und des Kampfes gegen diese Misshandlung gewonnen hat, dass Folter – 30 Jahre nach Verabschiedung der UN-Antifolterkonvention – weiter auf dem Vormarsch ist.

In den vergangenen fünf Jahren hat Amnesty International über Folter und andere Formen der Misshandlung in mehr als drei Vierteln aller Länder berichtet. In einigen kommt es nur vereinzelt zu Fällen von Folter und anderen Misshandlungen, in vielen ist Folter jedoch noch immer an der Tagesordnung.

Zwischen Januar 2009 und März 2014 hat Amnesty International Berichte über Folter und andere Misshandlungen durch Staatsbedienstete aus 141 Ländern erhalten. Dies sind nur die Fälle, die der Organisation bekannt wurden, daher spiegeln sie nicht das gesamte Ausmaß der Folter weltweit wider. Da in diesen Statistiken nur Fälle berücksichtigt werden, die sich belegen lassen, ist das tatsächliche Ausmaß vermutlich bedeutend größer.

Amnesty International (Hg.), Folter 2014. 30 Jahre gebrochene Versprechen. Bericht zur weltweiten Anwendung von Folter 30 Jahre nach Verabschiedung der Antifolterkonvention der Vereinten Nationen, Berlin, 16. Mai 2014, S. 6

Menschenrechtsschutz durch zentrale Organisationen

UN-Menschenrechtsrat und UN-Hochkommissariat für Menschenrechte

Auch der UN-Menschenrechtsrat trägt maßgeblich zu mehr Global Governance im Menschenrechtsschutz bei. Obwohl seine Entscheidungen weiterhin ausschließlich von Staatenvertretern getroffen werden, ist die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs) inzwischen aus der Arbeit des Rates nicht mehr wegzudenken. So können Organisationen mit Sonderberaterstatus (*special consultative status*) im Wirtschafts- und Sozialausschuss der UN-Generalversammlung (ECOSOC) die Themensetzung der jährlichen Ratstreffen beeinflussen, indem sie zum Beispiel Eingaben zu einzelnen Agendapunkten

und in Verhandlungen einreichen. Um zu überwachen, wie gut Menschenrechte geschützt werden, errichtet der Rat spezielle Arbeitsgruppen im Rahmen von Unterausschüssen, beispielsweise zu den Rechten von Minderheiten. An deren Treffen nehmen auch externe Menschenrechtsorganisationen teil.

Außerdem wurde im Rahmen des Menschenrechtsrates ein bisher einmaliger globaler Überwachungsmechanismus geschaffen, das *Universal Periodic Review* (UPR). Dabei reicht der jeweilige Staat einen 20-seitigen Bericht ein, der die aktuelle Menschenrechtslage im eigenen Territorium zusammenfasst. Dieser Bericht wird ergänzt durch jeweils zehn Seiten mit Informationen von UN-Organisationen und unabhängigen, externen Organisationen. Im Rahmen des UPR können also NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen beim UN-Hochkommissariat einreichen, die dann im Berichtsverfahren berück-



Gerhard Meiser / Baaske Cartoons



picture-alliance / dpa / Rainer Jensen

Der UN-Menschenrechtsrat mit Sitz in Genf überwacht die Menschenrechtslage in den Teilnehmerstaaten, nimmt Beschwerden entgegen und entsendet Sonderbericht-erstatte, die in einzelnen Staaten oder Regionen Ermittlungen durchführen. Am 25. Februar 2013 empfing das Plenum Bundespräsident Joachim Gauck, der sich vor Ort über die Menschenrechtsarbeit informieren ließ.

sichtigt werden. Zwar dürfen NGOs an der UPR-Arbeitsgruppe und deren „Interaktiven Dialogen“ mit Staatenvertretern nicht teilnehmen. Dennoch können sie zumindest anschließend zu den Berichten Stellung nehmen, noch bevor die Empfehlungen durch den Rat verabschiedet werden. Bis zum Jahr 2011 wurde jeder UN-Mitgliedstaat diesem Überwachungsverfahren einmal unterzogen, seitdem folgen weitere Überprüfungen.

2007 wurde zudem ein Beschwerdemechanismus (*complaint procedure*) im Menschenrechtsrat eingeführt, an den sich Individuen und zivilgesellschaftliche Organisationen im Fall von Menschenrechtsverletzungen wenden können, wenn alle nationalen Verfahren ausgeschöpft sind. Dieser Beschwerdemechanismus ist vertraulich und wird als intransparent und extrem langwierig kritisiert, da es Jahre dauern kann, bevor der Rat über eine Beschwerde entscheidet. 2012 kam es zu einem ersten Erfolg, als der Rat vertrauliche Beschwerden gegen Eritrea in ein öffentliches Verfahren umleitete und einen Sonderberichterstatter mit Ermittlungen betraute. Angesichts der großen Zahl an eingereichten Beschwerden muss dieser Mechanismus in Zukunft dringend gestärkt werden, wenn er an Effektivität gewinnen soll.

Ein weiterer wichtiger Überwachungsmechanismus sind die UN-Sonderberichterstatter und Experten im Rahmen der „*special procedures*“, die schon zu Zeiten der früheren Menschenrechtskommission existierten. Dabei werden unabhängige Experten vom Rat zur Überwachung der Menschenrechte in bestimmte Länder und Regionen entsandt oder damit beauftragt, zu einem festgelegten Thema (wie z.B. Rechte von Migranten) zu ermitteln. Dafür ist wiederum eine enge Zusammenarbeit mit NGOs vor Ort oder in Genf unerlässlich, da diese eine wichtige Quelle der Expertise darstellen. Die Berichte der Sonderberichterstatter stellen allerdings nur Empfehlungen dar. Die jeweiligen Staaten können sich daran halten – oder auch nicht. Deshalb kommt Menschenrechtsorganisationen die wichtige Rolle zu, die Umsetzung der Empfehlungen zu verfolgen (*follow up*-Prozess) und darüber öf-



UN Photo / Pierre Albouy

Als Schnittstelle zwischen dem Menschenrechtsrat und externen Menschenrechtsorganisationen fungiert seit 2008 ein Beratungskomitee, hier in Genf bei einem Treffen im Februar 2012.

fentlich zu berichten und einzelne Staaten bei Nicht-Befolgen anzuprangern.

Für die Kooperation zwischen dem Menschenrechtsrat und externen Menschenrechtsorganisationen wurde 2008 extra ein Beratungskomitee (*advisory committee*) geschaffen. Dieses Gremium leitet Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Akteuren und nationalen Menschenrechtsinstitutionen an den Rat weiter. Anfänglich war die Zahl der teilnehmenden Akteure eher gering, auch weil der Rat den Empfehlungen dieses Gremiums nur begrenzte Bedeutung zukommen ließ und in seinen Verfahren dessen Arbeit kaum berücksichtigte. Gegenwärtig scheint das Komitee jedoch verstärkt wahrgenommen zu werden: Auf dessen Empfehlungen hin richtete der Rat 2013 Arbeitsgruppen zum Recht auf Nahrung und Recht auf Frieden ein. Außerdem beauftragt der Rat seit 2013 das Komitee vermehrt mit Untersuchungen, unter anderem zu den Themenfeldern Korruption sowie dem Umgang mit Menschenrechten nach Katastrophen und Konflikten.

Unterstützt wird der Menschenrechtsrat in seiner Arbeit außerdem durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR). Es entstand auf Druck von NGOs, die sich auf der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien 1993 für einen verstärkten Überwachungsmechanismus einsetzten. Zuvor hatte trotz der zahlreichen völkerrechtlichen Verträge die Zahl von spurlos verschwundenen Menschen („disappearances“) und Folteropfern zugenommen, ohne dass die dafür verantwortlichen Staaten Konsequenzen fürchten mussten. Deshalb nutzten die NGOs die Wiener Menschenrechtskonferenz, um diesen Missstand anzuprangern und grundlegende Reformen zu fordern. In der Schlussklärung der Konferenz wurde die UN-Generalversammlung mit der Einrichtung eines Hochkommissars für Menschenrechte beauftragt, der die internationalen Bemühungen im Menschenrechtsschutz koordinieren sollte. Das Hochkommissariat kann eigenständig gegen Regierungen vorgehen, ohne von einem anderen Gremium damit beauftragt zu werden. Bei allem Respekt für staatliche Souveränität ist es die Aufgabe des Hochkommissars, Staaten im Dialog auf ihre menschenrechtlichen Pflichten hinzuweisen. Er übernimmt es, die Missachtung



Die Weltmenschenrechtskonferenz in Wien 1993 unterliegt dem Druck ...



... externer Aktivisten, die eine stärkere Überwachung staatlicher Willkür einfordern.



Im Ergebnis wird das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte in Genf eingerichtet.

von Menschenrechten öffentlich anzuprangern und innerhalb der UN in Berichten an den Menschenrechtsrat und die Generalversammlung darauf hinzuweisen. Der Hochkommissar ist in heikler politischer Mission unterwegs und muss eine Person sein, die hohes Ansehen innerhalb der Staatengemeinschaft genießt.

Seit seiner Gründung hat das Hochkommissariat allerdings mit finanziellen und personellen Einschränkungen zu kämpfen, die eine effektive Arbeit erschweren. Deshalb stützt es sich auch auf NGOs, um Hinweise auf staatliche Menschenrechtsverletzungen zu erhalten. Besonders eng ist die Kooperation zwischen den lokalen OHCHR-Büros oder OHCHR-Menschenrechtsberatern in einzelnen Ländern wie zum Beispiel Kolumbien, Kosovo, Russland, Sri Lanka oder Uganda und den dort ansässigen NGOs. Diese liefern in vielen Fällen wertvolle Informationen über die tatsächliche Menschenrechtssituation, zum Beispiel die Anzahl von Verschleppten und Ermordeten in Bürgerkriegen vor Ort. Generell betrachtet sich das Hochkommissariat als Bindeglied zwischen dem gesamten UN-Menschenrechtssystem und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Für die Zusammenarbeit mit diesen unterhält es eine eigene Abteilung (*Civil Society Section*). 2012 rückte die damalige Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, die Unterstützung von unabhängigen, zivilgesellschaftlichen Organisationen ins Zentrum ihrer Arbeit. Sie prangerte öffentlich die Repressionen an, unter denen NGOs in zahlreichen Ländern leiden, und eröffnete weitere Länderbüros, erstmals auch in Tunesien. Auch der 2014 neu ernannte Hochkommissar für Menschenrechte Zeid Ra'ad Al Hussein bezeichnete NGOs als das „Herz“ der Menschenrechtsarbeit, das den entscheidenden Unterschied ausmache.

Internationaler Strafgerichtshof und NGOs

Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) ist eine supranationale, also den Staaten übergeordnete, juristische Instanz, die im globalen Menschenrechtssystem einzigartig ist. Das Gericht ermittelt gegen Regierungsangehörige, die schwerste Menschenrechtsverletzungen begangen haben und aufgrund von nationalen Immunitätsregelungen (Regelungen, die sie vor Strafverfolgung schützen), oft nicht anders belangt werden können. An der Entstehung des Gerichtes waren supranationale NGOs maßgeblich beteiligt. Nach Berichten über Massaker im ehemaligen Jugoslawien 1993 und in Ruanda 1994 hatte eine Koalition von Menschenrechtsorganisationen den Druck auf die internationale Gemeinschaft erhöht, der Straflosigkeit für derartige Verbrechen ein Ende zu setzen. In der Folge wurde 2002 das Rom-Statut verabschiedet, das erstmals die individuelle Verantwortung über die nationale Souveränität stellte und den IStGH ins Leben rief (Art. 5). Er ermittelt gegen Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Angriffskriege immer dann, wenn nationale Instanzen nicht willens oder nicht fähig sind, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Der IStGH wird vom UN-Sicherheitsrat mit Ermittlungen beauftragt. Er wird aber auch auf eigene Initiative aktiv, wenn ein begründeter Verdacht besteht, oder er ermittelt auf Initiative eines Vertragsstaates hin. Einzelne Staaten haben jedoch im UN-Sicherheitsrat besondere Vetorechte. Einflussreiche Staaten wie China, Russland und die USA wehrten sich von Anfang an gegen eine unabhängige Gerichtsbarkeit außerhalb ihrer nationalen Verfassungen und haben deshalb das Rom-Statut nicht ratifiziert. Aufgrund seiner supranationalen Stellung ist der IStGH also eine umstrittene, politisierte



Der Internationale Strafgerichtshof ist als überstaatliche juristische Instanz ebenso einzigartig wie umstritten. Gerichtsverhandlung gegen den ehemaligen liberianischen Staatspräsidenten Charles Taylor (M.)

Institution. Dabei ist er insbesondere bei der Durchsetzung von Haftbefehlen auf die Kooperationsbereitschaft von Staaten angewiesen. Trotz aller Widerstände und Blockaden wurde nach jahrelangen Verhandlungen am 26. April 2012 in einem wichtigen Fall ein erstes Urteil gesprochen, mit dem der frühere Staatschef von Sierra Leone, Charles Taylor, für die Planung und Beihilfe zu Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu 50 Jahren Haft verurteilt wurde.

Der IStGH stützt sich in seiner Arbeit stark auf die Aktivitäten von NGOs. Laut Rom-Statut kann der Chefankläger diese um Hintergrundinformationen bitten (Art. 15), in Ausnahmefällen sogar um personelle Unterstützung (Art. 44,4). Mit ihrer Erfahrung und ihrem Sachverstand sind NGOs wichtige Partner bei den Ermittlungen. Sie teilen ihre Informationen dem IStGH mündlich mit oder in Form eines sachverständigen Beistands (*amicus curiae brief*). Bestimmten Organisationen wird ein Beobachterstatus gewährt, der besonders von westlichen NGOs genutzt wird, die über ausreichende Kapazitäten verfügen. Seit seiner Gründung wird dem Internationalen Strafgerichtshof immer wieder vorgeworfen, nur gegen nicht westliche Staatschefs zu ermitteln und dementsprechend parteiisch zu sein. Deshalb ist eine breitere Beteiligung für seine zukünftige Anerkennung und die Akzeptanz seiner Urteile weltweit notwendig.

NGOs betätigen sich außerdem oft als Mittler zwischen dem IStGH und Individuen, deren Rechte verletzt wurden, und nehmen so eine Rolle als Anwälte der Betroffenen ein. Dies ist mit Gefahren verbunden: In einigen Fällen wurden diese Mittler bedroht, attackiert oder sogar getötet, um Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Die Weltgesellschaft steht daher vor der besonderen Herausforderung, diese Mittler sowie andere Zeugen zu schützen. Nicht alle Organisationen jedoch stehen dem IStGH als Zeugen oder als Informanten zur Verfügung: Eine der wichtigsten humanitären Organisationen, das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, sieht sein Mandat ausschließlich im vertrauensvollen Dialog mit den betroffenen Parteien und arbeitet explizit nicht mit dem IStGH zusammen, um die eigene Neutralität zu wahren. Trotzdem: Ohne das Zusammenspiel verschiedener transnationaler Akteure im Sinne von Global Governance wäre der IStGH nie entstanden, und ohne diese Kooperation würde seine Ermittlungsarbeit heute nicht funktionieren.

Aktuelle Herausforderungen

Die Verankerung von Menschenrechten in der internationalen Politik und im Völkerrecht ist so weit fortgeschritten, dass sich zunehmend auch die internationalen Institutionen ihrer Verantwortung für den Menschenrechtsschutz bewusst werden. Dies ist besonders wichtig, wenn – wie zum Beispiel nach Terroranschlägen – das Bedürfnis nach Sicherheit mit der Einhaltung fundamentaler Rechte kollidiert. Auch multinationale Operationen wie die Einsatztruppe in Afghanistan oder die Sanktionen, die von den UN und der EU gegen Einzelne oder ganze Länder erlassen werden, müssen sich an Menschenrechte halten. Immer mehr Organisationen haben daher Gremien geschaffen, an die sich Individuen wenden können, wenn sie glauben, dass ihre Rechte durch internationale Organisationen verletzt werden bzw. wurden. Beispiele dafür sind die Ombudsperson der UN-Sanktionspolitik und die Ombudsinstitution der UN-Mission im Kosovo. Ob dieser Trend tatsächlich einen nachhaltigen Bewusstseinswandel ausdrückt, wird sich zeigen, wenn sich in einer neuen Krise der Vorrang der Menschenrechte wieder gegenüber einem gestiegenen Sicherheitsbedürfnis behaupten muss.

Menschenrechtsschutz in einer globalisierten Welt bedeutet allerdings nicht nur Schutz vor staatlichen Repressionen oder Kriegsverbrechen, sondern auch vor Ausbeutung durch global agierende wirtschaftliche Akteure, beispielsweise durch Textil- oder Agrarunternehmen in Billiglohnländern oder durch private Sicherheitsunternehmen in Konfliktgebieten. Bisher gibt es für die internationale Staatengemeinschaft keine Handhabe, wenn Staaten ihrer Aufsichtspflicht gegenüber multinationalen Konzernen nicht gerecht werden. Es existieren einzig freiwillige Vereinbarungen zu Arbeitnehmerrechten, die auf Betreiben der UN-Institutionen geschlossen werden, wie zum Beispiel zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz oder zur Begrenzung von Arbeitszeiten. Deshalb verabschiedete der Menschenrechtsrat 2011 erstmals Richtlinien (*guiding principles*) für Unternehmen und Menschenrechte, die auf den sechsjährigen Konsultationen des UN-Sonderbeauftragten John Ruggie mit wirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren basierten. Der Rat beauftragte außerdem eine Arbeitsgruppe, sodass das Thema „Menschenrechte in der Wirtschaft“ (*business and human rights*) zu einem neuen Schwerpunkt innerhalb des Menschenrechtsrates und des Hochkommissariates wurde. Da dieser Bereich bisher nur schwach verrechtlicht ist, ist eine verstärkte Kooperation verschiedener transnationaler Akteure unerlässlich, damit Menschenrechte effektiv geschützt werden. Es bleibt abzuwarten, ob im Zuge dieses Prozesses verbindliche Regelungen, Verträge oder sogar Beschwerdemechanismen entstehen.



Menschenunwürdige Arbeitsverhältnisse sind ein neuer Schwerpunkt der supranationalen Menschenrechtsarbeit. Billiglohnfertigung in Gazipur, Bangladesch, 2014



Weltweit Armut zu verringern und Ungleichheit entgegenzuwirken sind Anliegen internationaler Entwicklungsarbeit. Gleichzeitig verbreiten sich im Zeichen globaler medialer Vernetzung Abbilder westlicher Konsumwelten. Mobile Besenverkäufer vor Werbetafel in Addis Abeba, Äthiopien, 2014

JULIA SATTELBERGER

Entwicklung

Im Bewusstsein einer von gegenseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt will Entwicklungspolitik auf nachhaltige Weise weltweit Armut und Ungleichheit vermindern – eine Querschnittsaufgabe, die auf die Stärkung und Eigenverantwortung der Betroffenen zielt. Nach dem Auslaufen der Millenniumsziele 2015 muss über eine neue globale Agenda nachgedacht werden.

Ziele, Akteure und Instrumente

Wachsende Ziele und Aufgaben

Als Folge wachsender wechselseitiger Abhängigkeiten mit anderen Politikfeldern sind die Ziele und Aufgaben von Entwicklungszusammenarbeit vielfältiger geworden. Zwar bleiben Armutsreduzierung und der Zugang zu Bildung und Gesundheit weiterhin zentrale Anliegen. Gleichzeitig sollen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklungszusammenarbeit aber auch negative Auswirkungen in anderen Politikfeldern vermieden werden und die Bereitstellung globaler Güter wie eine saubere Umwelt, ein gerechtes und stabiles Finanzsystem oder Frieden und Sicherheit mit in den Blick genommen werden.

Doch nicht nur die Ziele und Aufgaben von Entwicklungszusammenarbeit haben sich erweitert, auch die weltweite Verteilung von Armut und Ungleichheit hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verschoben. Aktuelle Studien zeigen, dass ein Großteil der Armen (also der Menschen, die nach einer Definition der Weltbank mit weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag auskommen müssen), nicht mehr in den am wenigsten entwickelten Ländern (*least developed countries*) der Erde leben, sondern vielmehr in sogenannten Schwellenländern (*middle*

income countries). Außerdem wächst in diesen Ländern neben der Armut auch die Ungleichheit zwischen Einkommensgruppen.

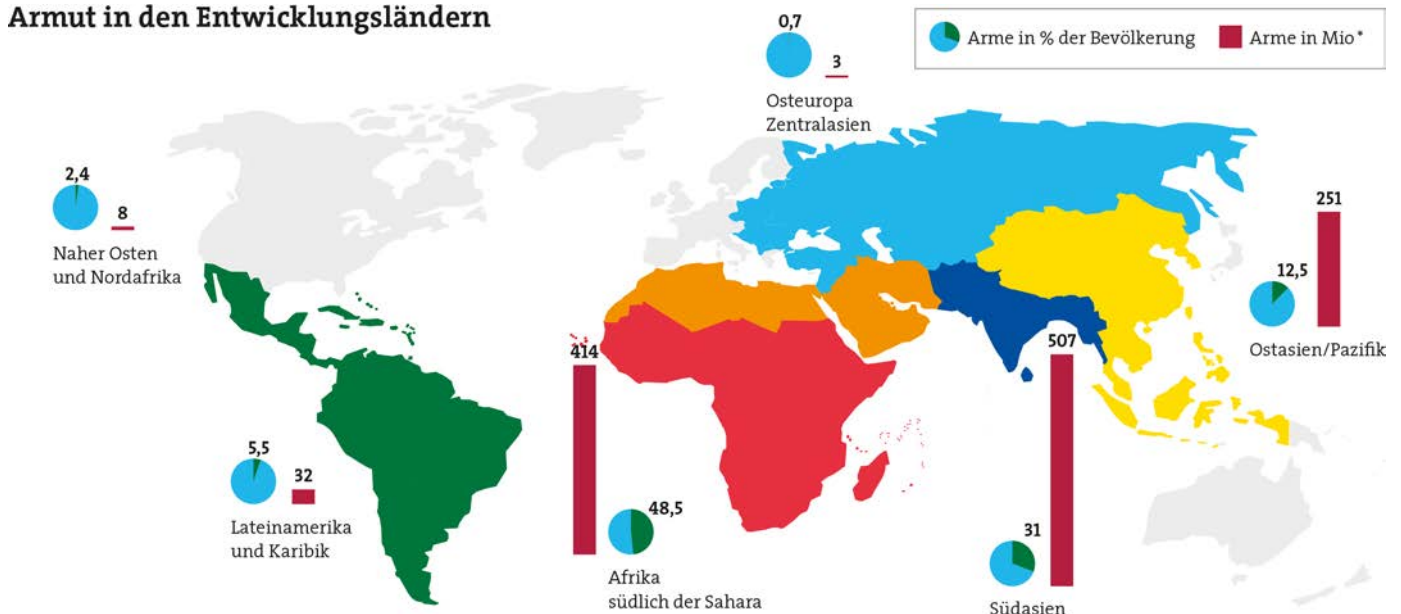
Vielfalt an öffentlichen und privaten Akteuren

Das Politikfeld Entwicklung ist durch eine hohe Anzahl unterschiedlicher Akteure gekennzeichnet, die auf unterschiedlichen Politikebenen agieren. Dieser Trend hat sich in den vergangenen Jahren noch weiter verstärkt: Neben staatlichen Akteuren sowie zahlreichen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) treten auf nationaler und internationaler Ebene zunehmend auch private und öffentliche Stiftungen sowie Unternehmen als entwicklungspolitische Akteure auf.

Konkret erfolgt die zwischenstaatliche Entwicklungszusammenarbeit bilateral, in der Regel zwischen „Geberländern“ (traditionell den zentralen Industrienationen) und Entwicklungsländern. In den meisten westlichen Geberländern haben sich im Laufe der Jahre zum Teil komplexe institutionelle Strukturen herausgebildet, die für die Programmierung, Durchführung und Finanzierung von Entwicklungsprojekten verantwortlich sind. So gründete beispielsweise die Bundesrepublik in den 1960er-Jahren das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Eingeführt und in die Praxis umgesetzt werden entwicklungspolitische Projekte in Deutschland in der Regel durch die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die finanzielle Zusammenarbeit erfolgt durch die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Ähnliche Strukturen finden sich auch in den anderen Gebernationen.

Neben nationalen Instrumenten und Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit gibt es auch auf supranationaler Ebene entwicklungspolitische Akteure. Ähnlich wie auf nationaler Ebene die Entwicklungsministerien hat beispielsweise die Europäische Union (EU) ein eigenständiges Amt für Entwicklungszusammenarbeit (*EuropeAid*) und ist mit einem Vergabevolumen von 12,5 Millionen Euro im Jahr 2013 eine der größten Geberinnen weltweit (OECD, www.oecd.org/dac/european-union.htm). Zum Vergleich: Insgesamt wurden im Jahr 2013

Armuts in den Entwicklungsländern



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 632147; Quelle: Weltbank 2014 (Zahlen für 2010)

* Menschen in extremer Armut: mit einer Kaufkraft von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag

Akteure der Entwicklungspolitik

Einzelne Staaten

Bilaterale Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

Multilaterale Organisationen

UN-System

UN-Generalversammlung • Wirtschafts- und Sozialrat
Weltkonferenzen (Klimaschutz, Bevölkerung, Frauen u. a.)

UN-Sonderorganisationen
FAO, IFAD, ILO, UNESCO, WHO, Weltbank u. a.
Ziele und Regeln der Entwicklungszusammenarbeit

Finanzierungsinstitutionen

Weltbank-Gruppe, Regionale Entwicklungsbanken
Langfristige zinsgünstige Darlehen, Zuschüsse, Garantien, Mobilisierung privaten Kapitals

WTO Regeln für den Welthandel, Abbau von Handelshemmnissen

Europäische Union

Europäischer Entwicklungsfonds, Wirtschaftspartnerschaften

UN-Fonds und -Programme

UNOP, UNFPA, UNICEF, WFP, UNHCR, UN-Habitat, UNEP u. a.
Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen (Technische Zusammenarbeit)

Internationaler Währungsfonds (IWF)
Zahlungsbilanzhilfen, zinsgünstige Sonderfazilitäten für ärmere Entwicklungsländer

OECD/DAC

Koordination der Entwicklungspolitik der Industrieländer

Zivilgesellschaftliche Organisationen

auf nationaler und internationaler Ebene
darunter kirchliche Hilfswerke, private Organisationen, Stiftungen und Fonds

Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 625310

105,5 Millionen Euro an Entwicklungshilfegeldern vergeben (OECD, www.oecd.org/dac/stats/). Zur besseren Koordinierung der Geberpolitiken hat die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in den 1960er-Jahren das sogenannte Entwicklungspolitische Komitee (*Development Assistance Committee*, DAC) gegründet (OECD, 2012). Aufgabe des DAC ist es, den Gebern ein Forum zu stellen, in dem sie ihre Politiken und Praktiken diskutieren können, um durch den Erfahrungsaustausch gemeinsame Politikempfehlungen und Prinzipien für eine effektive Entwicklungszusammenarbeit zu erarbeiten und ihr entwicklungspolitisches Handeln besser zu koordinieren. Neben der Formulierung von Politiken überprüft und dokumentiert das DAC zudem in regelmäßigen Abständen die Umsetzung der Politikempfehlungen innerhalb seiner Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus bestehen auch auf der regionalen Ebene Entwicklungsbanken wie z. B. die Interamerikanische Entwicklungsbank (IADB), die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB), die Karibische Entwicklungsbank (CDB), die Asiatische Entwicklungsbank (AsDB) oder die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD). Diese Entwicklungsbanken zeichnen sich dadurch aus, dass sie vor allem Entwicklungsprojekte innerhalb einer bestimmten Region finanzieren. So wurde die EBRD beispielsweise nach dem Ende des Ost-West Konflikts gegründet, um den Aufbau der ehemaligen Ostblockstaaten zu finanzieren.

Schließlich existieren auch auf internationaler Ebene zahlreiche entwicklungspolitische Akteure. Wesentlich für die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit sind beispielsweise die Vereinten Nationen, insbesondere mit ihrem Ent-

„Unser System ist überlastet“

Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ist am 1. Januar 2011 aus der Verschmelzung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt) und dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED) hervorgegangen. Das Unternehmen hat seinen Sitz sowohl in Bonn als auch in Eschborn. Hauptaufgabe der GIZ ist die Unterstützung der Bundesregierung in der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung und in der internationalen Bildungsarbeit. Das bundeseigene Unternehmen beschäftigte zum Stichtag 31. Dezember 2013 insgesamt 16 510 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Davon waren 3208 in Deutschland und 2058 als sogenannte Entsandte im Ausland beschäftigt. 11 224 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiteten als lokale Kräfte in den Partnerländern. Insgesamt arbeiteten rund 80 Prozent der Mitarbeiter der GIZ im Ausland. Tanja Gönner ist seit Juli 2012 Vorstandsvorsitzende der GIZ.

General-Anzeiger: Frau Gönner, die Ebola-Epidemie hält die Welt in Atem. Dass sie zur Katastrophe werden konnte, hängt auch mit dem unterentwickelten Gesundheitssystem in den betroffenen Ländern zusammen. Hätte die Entwicklungszusammenarbeit im Vorfeld mehr tun müssen?

Tanja Gönner: Natürlich stellt man sich bei solchen Krisenfällen immer diese Frage. Aber richtig ist auch, dass nicht alle Geber in jedem Land alles machen. Die GIZ ist vor allem in den drei betroffenen Ländern in anderen Schwerpunkten aktiv, zum Beispiel Bildung und nachhaltiges Wirtschaften. Natürlich ist die GIZ in der Lage, ein Gesundheitssystem zu beraten und zu unterstützen. Aber letztendlich muss das die Bundesregierung in Abstimmung mit den anderen Gebern entscheiden.

GA: Was könnte die GIZ denn leisten, wenn wieder eine Zusammenarbeit möglich ist?

Gönner: Wir beraten Regierungen, wie ein Gesundheitssystem aufgebaut sein muss, wir können Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiter im Gesundheitswesen unterstützen, wir können beim Aufbau von Laboren und der Einführung von Sicherheitsstandards Hilfe leisten. [...]

GA: Ein zweites großes Thema derzeit ist die durch den Krieg in Syrien ausgelöste Flüchtlingskrise. Ist die GIZ damit befasst?

Gönner: Ja. Wir arbeiten im Auftrag des Entwicklungsministeriums im Libanon und Jordanien, um die Lage der Flüchtlinge in den Gemeinden, die sie aufgenommen haben, zu stabilisieren. Dabei geht es vor allem um Bildung, den Bau von Schulen, ausreichend Trinkwasser und Entsorgung von Abwasser.

GA: Macht die Zunahme der Krisen der GIZ zu schaffen?

Gönner: Das beschäftigt uns schon. Wir sind ja auch in der Ukraine aktiv, wir unterstützen im Auftrag des Entwicklungsministeriums in der Ostukraine mit winterfesten Unterkünften, aber auch mit Winterbekleidung, Generatoren und mehr. Auf der Krim hingegen haben wir unsere Arbeit zur HIV-Aufklärung nach der Annexion durch Russland eingestellt. Und ein großes Thema bleibt natürlich Afghanistan. Afghanistan ist unser größter Auslandsstandort, wir haben 1850 Mitarbeiter dort, davon 250 entsandte Kräfte.

GA: Afghanistan ist aber, was den Drogenhandel angeht, keine Erfolgsgeschichte: Die Opiumproduktion ist so hoch wie noch nie – auch weil jetzt dank der Entwicklungsprojekte mehr Land bewässert wird.

Gönner: Soll man den Menschen, die normale Landwirtschaft betreiben, das lebenswichtige Wasser verweigern, weil auch der Opiumanbau davon profitieren könnte? Die GIZ ist mit der Bekämpfung des Opiumanbaus nicht befasst. Aber klar ist: Afghanistan ist ein schwieriger Standort, die Arbeit für die Mitarbeiter ist unglaublich herausfordernd. Die Korruption ist immer noch hoch. Da liegt noch viel Arbeit vor uns. Aber man darf auch sagen, was schon erreicht wurde.

GA: Was sehen Sie denn als Erfolg an?

Gönner: Allein die Tatsache, dass es gelungen ist, eine Regierung zu bilden, ist für das Land ein Fortschritt. Der Zugang zu Bildung für Frauen und Mädchen ist deutlich erleichtert worden, wir kommen Stück für Stück im Bereich nachhaltiges Wirtschaften voran, und die Lebenserwartung der Afghanen ist deutlich gestiegen. [...]

GA: Ist es schwierig, Personal für den Einsatz in Krisenländern zu finden?

Gönner: Manchmal müssen wir etwas länger suchen, aber alles in allem kommen wir gut zurecht. [...]

„Unser System ist überlastet“, Mit der GIZ-Chefin Tanja Gönner sprachen Andreas Baumann und Lutz Warkalla, in: Bonner General-Anzeiger vom 3. November 2014



In Afghanistan ist die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) besonders aktiv. Eines ihrer dortigen Förderprojekte ist eine Schule, in der Jugendliche zu Diamantenschleifern ausgebildet werden. In Kisumu, Kenia, unterstützen GIZ-Mitarbeiter 2014 ein Projekt zur Zucht von Tilapia-Fischen, einer heimischen Buntbarsch-Gattung.



Regionale Entwicklungsbanken konzentrieren sich auf Entwicklungsprojekte einer bestimmten Region. Nach dem Taifun Haiyan werden 2014 am Stadtrand von Tacloban, Provinz Leyte, Philippinen, Häuser für Überlebende errichtet.

Biokakao statt Kokapflanzen

[...] „Von den achtziger bis zur Mitte der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts war Peru der weltweit größte Koka-Produzent“, sagt Fernando Rey, Direktor der peruanischen Antidrogen-Kommission Devida, die seit der Demokratisierung 2002 Peru vom Kokaweg abbringen soll. Die Organisation sitzt in einem unscheinbaren Hochhaus in Limas Geschäftsviertel Surco, eine Dreiviertelstunde vom Zentrum entfernt. Soldaten bewachen den Eingang. Ohne Personenkontrolle lassen sie niemanden durch. Drinnen herrscht rege Betriebsamkeit. Mitarbeiter rufen sich über Tische Informationen zu, Telefone klingeln, Computer summen.

Rey weiß, dass der Job, die heimische „Kokabranche“ zu zerschlagen, ein fast aussichtsloses Unterfangen ist. Auch wenn Kolumbien dem Land den zweifelhaften Rang als Koksation Nummer Eins abgelaufen hat. Zusammen mit Bolivien bilden die Nachbarn immer noch das goldene Dreieck der internationalen Kokainmafia. Doch während im abgelegenen Südosten Perus der Kokaanbau munter weiter geht, ist der Wandel in der Provinz San Martín, der einst bedeutendsten Kokaregion der Welt, gelungen, der Strauch bei vielen Menschen fast nur noch in der Erinnerung präsent. [...]

Statt Koka wie früher liefert die Region heute mit 12 000 Tonnen ein Drittel des peruanischen Kakaos. Peru ist die zwölftgrößte Kakaonation der Welt, bei Biokakao hinter der Dominikanischen Republik die Nummer Zwei. Rey zitiert aus einer internationalen Studie über den Wandel in San Martín: „Die Armutsrate hat sich in den letzten zehn Jahren von 70 auf 31 Prozent verringert.“ In keiner anderen Region des Andenstaates sei die Wirtschaft kräftiger gewachsen. Neben staatlichen Investitionen in Schulen, Straßen und Sicherheit liege das an der boomenden Agrarproduktion. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche habe sich verdoppelt. Die Bauern pflanzen heute Kaffee, Kakao, Reis und Palmen an, profitieren von teils deutlich gestiegenen Weltmarktpreisen. Auch die EU ist seit ein paar Jahren als Finanzier dabei, hat bisher 36 Millionen Euro in die Region gepumpt, um Koka durch Kakao zu ersetzen. Der Devida-Direktor kennt die Motive der Europäer: „Die Drogen-Routen verändern sich. Peruanisches Kokain, das früher in die USA ging, wird heute über Brasilien und Afrika vor allem nach Europa eingeschleust.“ Im Gegenzug ziehen sich die USA aus Peru zurück, kümmern sich vor allem um Kolumbien. [...]

wicklungsprogramm (*United Nations Development Program*, UNDP). UNDP ist neben der Formulierung von Politiken und Handlungsempfehlungen auch direkt an der Durchführung von Entwicklungsprojekten beteiligt und unterhält in einer Vielzahl von Ländern eigene Länderbüros. Neben den UN sind weitere wichtige internationale Akteure die internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF). Während die Weltbank sowohl technische als auch finanzielle Entwicklungszusammenarbeit leistet, ähnlich wie UNDP durch eigene Länderbüros direkt in Entwicklungsländern vertreten ist und langfristige Entwicklungsprojekte finanziert, vergibt der IWF vor allem Kredite im Falle von Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Neben den „traditionellen Gebern“, also den Industrienationen sowie den multilateralen Entwicklungsinstitutionen, treten immer stärker die sogenannten neuen Geber in Erscheinung wie die aufstrebenden Schwellenländer Brasilien, Indien oder China oder aber arabische Länder. Deren entwicklungspro-

Francisco Rodriguez [...] stammt aus dem Dorf Huayhuantillo, das für eine der größten Biokakao-Kooperativen Lateinamerikas den Rohstoff liefert. Alle 70 Familien des Dorfs haben in den letzten Jahren von Koka auf Bio-Kakao umgesattelt, so wie die meisten der rund 2000 Kooperativen-Mitglieder. [...]

„Die Zeit des Wechsels ist hart. Er dauert ein paar Jahre, Kakao ist anspruchsvoller und bringt weniger als das Koka ein. Doch dafür ist das Geschäft legal und sicher“, sagt er.

In Huayhuantillo sind die Folgen des Wandels offensichtlich. Es gibt eine neu gebaute Grundschule und Spielgerüste, einen großen gepflegten Rasen-Dorfplatz mit Holzbühne für die Fiestas, ein paar einfache Steinhäuser und Kakaoplantagen drum herum. Kein Müll auf den Straßen, die Häuser sind an Sickergruben für die Abwässer angeschlossen – kein Vergleich mit den Dörfern und ihren armseligen Stelzenhütten, durch die man auf den Wegen bis zur Hauptstraße fährt, mit schmutzigen halbnackten Kindern, die auf dem lehmigen Boden spielen. „Die bauen immer noch Koka an“, sagt er hinter vorgehaltener Hand. Die Kooperative hilft dabei, den immer noch kargen Lebensstandard der Kakaobauern zu heben. So zahlt sie den Bauern nicht nur einen Zuschlag auf den regulären Weltmarktpreis – im vergangenen Jahr 50 US-Cent je Kilo. Sie sorgt auch für kostenlose Gesundheitsversorgung und hilft beim Schulbesuch der Kinder – Grundprinzipien des fairen Handels.

Die Bauern hier sind stolz, dass sie den Wechsel geschafft haben. Statt illegaler Ware, dauerndem Stress mit Kokaaufräufeln, Terroristen und dem Militär lassen sie heute einen hochwertigen Rohstoff wachsen, der international begehrt ist. Die Kooperative exportiert die Ware weltweit, etwa für Edel-Chocolatiers in der Schweiz und Belgien. In Deutschland zählen die Fair-Trade-Organisation GEPA und die Ökolebensmittelkette Naturland zu den Kunden. Rund ein Viertel des für ihre Schokolade benötigten Kakaos kauft die GEPA bei den einstigen peruanischen Drogenproduzenten ein. Unter Schokoladenexperten gilt lateinamerikanischer Kakao als der edelste weltweit [...]. Kein Wunder, denn Südamerika ist die Heimat des Kakaos, einer Frucht, die schon vor 5000 Jahren von Mayas, Azteken und Inkas angebaut wurde. [...]

Oliver Ristau, „Das Wunder von San Martín“, in: Frankfurter Rundschau vom 28. Mai 2013

litische Aktivitäten sind zwar nicht neu, erfahren aber erst seit einiger Zeit zunehmend internationale Beachtung. Seit kurzem gibt es beispielsweise neben der Weltbank und dem IWF als weitere multilaterale Entwicklungsbank die *New Development Bank*, die von den aufstrebenden Schwellenländern Brasilien, Russland, Indonesien, China und Südafrika als Alternative zu den bestehen Finanzinstitutionen gegründet wurde.

Im Kontext und als Merkmal globaler Governance gewinnen neben Staaten zunehmend auch nicht staatliche Akteure wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), sowie private Stiftungen und Firmen an entwicklungspolitischer Bedeutung. Bekannte Beispiele für Entwicklungs-NGOs in Deutschland sind zum Beispiel Misereor, Brot für die Welt oder die Welthungerhilfe. Aber auch private und öffentliche Stiftungen sowie multilaterale Konzerne treten immer häufiger entwicklungspolitisch in Erscheinung. Obwohl dieses wachsende entwicklungspolitische Engagement grundsätzlich positiv zu bewerten ist, geht die zunehmende Vielfalt der Akteure innerhalb des Politikfeldes mit einer drohenden Fragmentierung einher, die eine weitere Herausforderung für die gegenwärtige internationale Entwicklungszusammenarbeit darstellt.

Neue Formen der Finanzierung

Schließlich haben sich auch die Finanzierungsinstrumente für Entwicklungszusammenarbeit in den letzten Jahrzehnten stark verändert. Als klassisches Instrument in diesem Bereich galt lange Zeit die sogenannte Entwicklungshilfe, die *Official Development Assistance* (ODA). Zwar zeigen aktuelle Trends, dass ODA in einigen Entwicklungsländern auch in Zukunft eine wichtige Finanzierungsquelle bleiben wird, doch insgesamt nimmt deren Bedeutung ab.

Insbesondere Schwellenländer mit stark wachsender Wirtschaftsleistung (*emerging economies*) werden von privaten Akteuren zunehmend als attraktive Ziele für kurz- und langfristige private Investitionen angesehen. Neben privaten Investitionen

steigt aber auch die Finanzierung entwicklungspolitischer Projekte durch private Stiftungen. Gleichzeitig sind Entwicklungsländer durch eine effektivere Steuerpolitik zunehmend in der Lage, eigene Einnahmen (*domestic revenues*) zu erzielen. Eine aktuelle Studie, der *African Economic Outlook* von 2014, zeigt, dass im Jahr 2012 die Summe der Steuereinnahmen in ganz Afrika zehnmal so hoch war wie die Summe an Entwicklungshilfe. Allerdings sollte dabei bedacht werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen innerhalb des afrikanischen Kontinents recht unterschiedlich gestaltet. Außerdem stellen Rücküberweisungen Angehöriger aus dem Ausland einen nicht unerheblichen Anteil des gesamten Ressourcenpools in Entwicklungsländern dar.

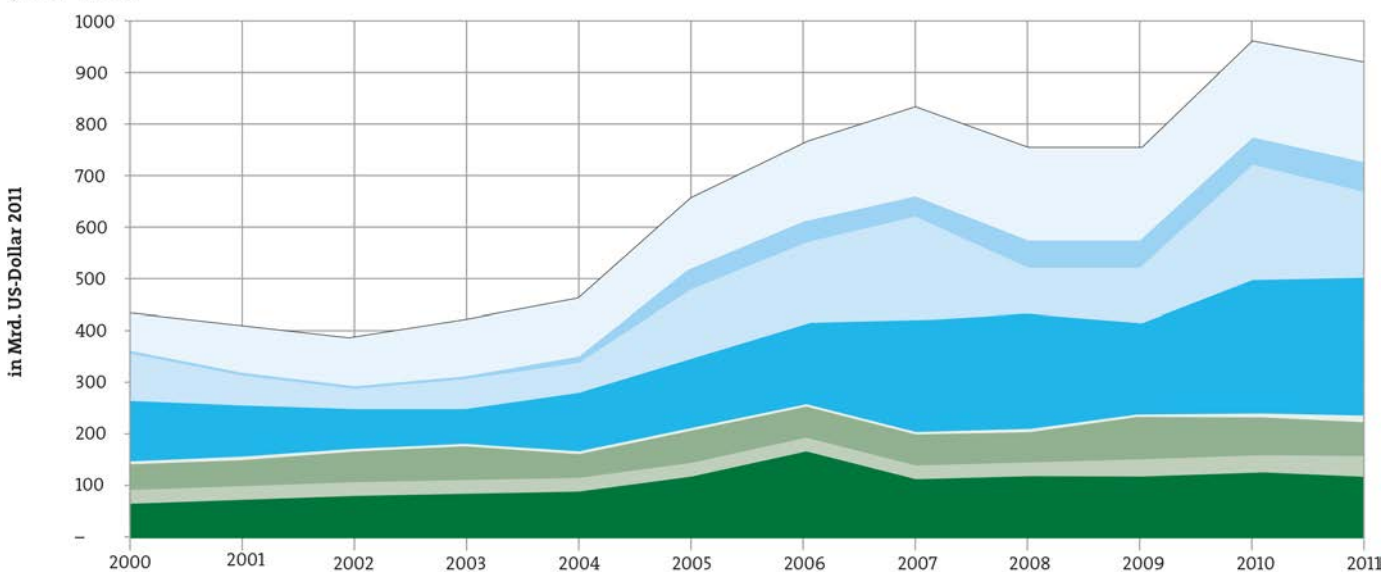
Verstärkte globale Regulierung und Koordination

Als Antwort auf die zunehmende Komplexität und wechselseitige Abhängigkeit internationaler Entwicklungszusammenarbeit hat sich seit spätestens Ende der 1990er-Jahre ein Netzwerk herausgebildet, das auf Basis globaler Vereinbarungen sowohl die Ziele als auch die Verfahren und Prozesse der Entwicklungszusammenarbeit und Vergabe von ODA auf internationaler Ebene reguliert.

Diese Vernetzung wird vor allem von zentralen internationalen Organisationen vorangetrieben. Auf der einen Seite sind dies vor allem das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), aber auch die internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere die Weltbank. Ein weiterer zentraler Akteur, der im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit globale Standards und Prinzipien setzt, ist das oben erwähnte OECD-Entwicklungskomitee (DAC).

Finanzielle Unterstützung durch Mitgliedstaaten des Entwicklungspolitischen Komitees (DAC)

(2000–2011)



von unten nach oben:

ODA Zuschüsse ODA Darlehen Andere öffentliche Geldströme (außer Exportkredite) Exportkredite Ausländische Direktinvestitionen Anleihen und andere Wertpapiere Private Zuschüsse private Rücküberweisungen von im Ausland lebenden Inländern an Familienmitglieder im Herkunftsland

OECD Development Co-operation Report 2014

Ähnlich wie in den anderen Bereichen globalen Regierens nimmt die Regulierungsdichte im Bereich der Entwicklung ständig zu. Als Beispiele lassen sich zwei zentrale Regulierungsinstrumente globaler Entwicklungszusammenarbeit nennen: die Millenniumsentwicklungsziele (*Millennium Development Goals* / MDGs) und die sogenannten Prinzipien für effektive Entwicklungszusammenarbeit der „Pariser Erklärung“.

Millenniumsentwicklungsziele (MDGs)

Die Millenniumsentwicklungsziele bilden derzeit den zentralen übergeordneten Referenzrahmen für Entwicklungszusammenarbeit. Die MDGs leiten sich aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen ab, die im Jahr 2000 von der internationalen Staatengemeinschaft beschlossen wurde. Sie formuliert 8 entwicklungspolitische Ziele, die bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen:

- (1) extreme Armut und Hunger zu halbieren,
- (2) Zugang zu Grundschulbildung zu ermöglichen,
- (3) die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern,
- (4) Kindersterblichkeit zu senken,
- (5) die Gesundheit von Müttern zu verbessern,
- (6) die Ausbreitung von HIV/AIDS, Malaria und anderer Krankheiten einzudämmen,
- (7) die Sicherung ökologischer Nachhaltigkeit zu propagieren und
- (8) eine globale Partnerschaft für Entwicklung zu schaffen.

Zwar haben die MDGs keine formal rechtliche Bindungswirkung. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich mit ihrer Unterzeichnung lediglich freiwillig verpflichtet, einen Beitrag zur Erfüllung der MDGs zu leisten. Diese 8 konkreten Entwicklungsziele bieten jedoch Orientierung innerhalb des immer komplexer werdenden entwicklungspolitischen Umfeldes. Zudem bleiben sie nicht nur abstrakt, sondern konkretisieren sich in quantitativen Unterzielen und definieren eine Reihe von Indikatoren, anhand derer der Erfolg der Ziele gemessen und bewertet werden kann.

Die faktische Umsetzung der MDGs lässt allerdings zu wünschen übrig. Bislang wurde erst eines der Ziele, nämlich MDG 1 – die Halbierung der Armut – vollständig erreicht. Dies ist jedoch vor allem auf ein starkes Wirtschaftswachstum und eine erfolgreiche Armutsreduzierung in China zurückzuführen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit weitere Ziele bis zum Ablauf der aktuellen Agenda 2015 erreicht werden können.

Die Pariser Erklärung und ihre Prinzipien

Die „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ oder kurz die „Pariser Erklärung“ von 2005 markiert einen weiteren Höhepunkt der globalen Regulierung von Entwicklungszusammenarbeit. Ähnlich wie die MDGs verfolgt sie das Ziel, durch fünf Prinzipien die Entwicklungszusammenarbeit effektiver und wirksamer zu gestalten:

- (1) Eigenverantwortung,
- (2) Partnerausrichtung,
- (3) Harmonisierung,
- (4) ergebnisorientiertes Management und
- (5) gegenseitige Rechenschaftspflicht.

Das Prinzip der Eigenverantwortung betont die Eigenständigkeit der Entwicklungsländer bei der Planung und Durchführung entwicklungspolitischer Projekte. Das Prinzip der Anpassung erinnert daran, bei der Vergabe von ODA und der Planung entwicklungspolitischer Projekte die politischen Systeme und Verfahren

der Entwicklungsländer zu nutzen. Harmonisierung formuliert den Anspruch an die Geber, ihre Aktivitäten stärker zu koordinieren und ihre Verfahren untereinander anzupassen. Das Prinzip der Wirkungsorientierung mahnt, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (und damit den „output“) stärker in den Vordergrund zu stellen und regelmäßig zu messen. Das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht verlangt, die Zivilgesellschaft, aber auch Parlamente auf beiden Seiten der Entwicklungspartnerschaft besser einzubinden und umfassender zu informieren.

Das Zustandekommen der Pariser Erklärung wurde maßgeblich vom Entwicklungskomitee der OECD, dem OECD/DAC, mit Unterstützung der Weltbank vorangetrieben. An den zahlreichen Verhandlungen nahmen nicht nur DAC-Mitglieder (also die „Geber“-Seite) und internationale Organisationen, sondern auch zahlreiche Entwicklungsländer und später NGOs teil. Die Pariser Erklärung wurde im Frühjahr 2005 von über 150 Akteuren ratifiziert, darunter 137 Geber- und Entwicklungsländer, sowie 30 internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure.

Wie die Millenniumsentwicklungsziele hat auch die Pariser Erklärung keine rechtliche Bindungswirkung. Das bedeutet, dass sich die Staaten mit der Verabschiedung der Erklärung lediglich freiwillig bereit erklären, die 5 vereinbarten Prinzipien zu beachten. Allerdings definiert die Erklärung, ähnlich wie die MDGs, nicht nur die 5 Prinzipien zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, sondern spezifiziert deren konkrete Bedeutung und formuliert 12 Indikatoren, anhand derer gemessen werden kann, wie erfolgreich die Prinzipien umgesetzt werden. Dies geschieht durch regelmäßige „peer reviews“, also gegenseitige Kontrollen, die den qualitativen und quantitativen Fortschritt bei der Umsetzung der Prinzipien auf Länderebene überprüfen und dokumentieren.

Die Entwicklungszusammenarbeit nach 2015

Da die Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2015 auslaufen, wird die internationale Staatengemeinschaft bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2015 in New York über eine neue, „post-2015“-Entwicklungsagenda entscheiden. Erst dann wird über die endgültige Formulierung der Agenda verhandelt. Entsprechende Debatten haben jedoch bereits begonnen, und erste konkrete Ausarbeitungen für breite Konsultationen liegen bereit.

Expertengremien und Arbeitsgruppen haben erste Berichte veröffentlicht. Danach gilt es als wahrscheinlich, dass die neuen Entwicklungsziele auf einem breiten Entwicklungskonzept aufbauen, in dessen Kern Armutsreduzierung und nachhaltige Entwicklung verankert sind. Anders als in den bisherigen MDGs werden die Bereiche Umwelt und Klima sowie Wachstum und Beschäftigung eine stärkere Rolle spielen. Als nahezu sicher gilt, dass die post-2015-Agenda anstrebt, die entwicklungspolitische und umweltpolitische Diskussion zusammenzuführen und innerhalb einer gemeinsamen Agenda zu vereinen. In deren Kern werden sogenannte nachhaltige Entwicklungsziele (*Sustainable Development Goals* / SDGs) stehen. Es ist jedoch offen, in welche Richtung der politische Entscheidungsprozess gehen wird, und der Ausgang der Diskussion im September 2015 bleibt abzuwarten.

Auf dem Weg zu einer neuen Entwicklungsagenda

Wie gezeigt, ist das Politikfeld Entwicklung im Kontext von Globalisierung mit einer zunehmenden Vielfalt an Zielen, Akteuren und Instrumenten konfrontiert. Als Antwort darauf hat sich eine wachsende Dichte globaler Regulierung herausgebildet. Exemplarisch wurde dies an zwei zentralen Steuerungsinstrumenten globaler Entwicklungszusammenarbeit deutlich: an den Millenniumsentwicklungszielen und den Pariser Prinzipien wirksamer Entwicklungszusammenarbeit. Während die MDGs acht konkrete Ziele für die Entwicklungszusammenarbeit formulieren und Handlungsorientierung im Hinblick auf die inhaltliche Fokussierung entwicklungspolitischer Aktivitäten bieten, regulieren die fünf Prinzipien wirksamer Entwicklungszusammenarbeit vor allem den Prozess und die Verfahren von Entwicklungszusammenarbeit.

Im Hinblick auf die Form globaler Regulierung innerhalb des Politikfeldes Entwicklung lässt sich festhalten, dass diese sich weniger durch eine Verrechtlichung, also eine Zunahme an formalen „harten“ Regelungsinstrumenten auszeichnet,

sondern vielmehr durch eine zunehmende Verregelung: Es haben sich informelle und insofern flexiblere Regulierungsinstrumente herausgebildet, die häufig auch als „weiche“ Formen von Regulierung (*soft law*) globaler Governance bezeichnet werden.

Das Jahr 2015 stellt eine Zäsur für das Politikfeld Entwicklung im Kontext von Globalisierung dar. Es gilt, den zentralen Referenzrahmen globaler Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Kooperation zu reformieren und die bestehenden MDGs durch eine breite, post-2015-Entwicklungsagenda zu ersetzen. Seit Juli 2014 besteht ein erster Entwurf, der neben sozialen auch eine Reihe ökonomischer und ökologischer Entwicklungsziele enthält. Die derzeitigen Diskussionen deuten darauf hin, dass Entwicklungszusammenarbeit künftig mehr beinhalten wird als die Reduzierung von Armut und sozialer Ungleichheit. Darüber hinaus schließt die Agenda auch die Bereitstellung globaler Güter ein, darunter eine saubere Umwelt, Frieden, Sicherheit, die Bekämpfung von Krankheiten und Epidemien sowie die Etablierung eines gerechten Handelssystems. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit diese umfassende Agenda im September 2015 ratifiziert und im Kontext globaler Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich umgesetzt wird.

Entwicklung zur Eigenständigkeit

An der Port Bell Road in Kampala rosten Traktorenwracks vor sich hin, Schrotthändler wühlen in Metallteilen. In einem Verschlag zimmern junge Männer aus Brettern ein schlichtes Regal. Doch zwischen den Hütten und bunten Steinhäusern glitzert die Glasfassade eines Hochhauses. „Quality Chemical Industries“ steht auf einem Schild. Wer hinter der Rezeption durch eine Luftschleuse geht, betritt eine andere Welt. Computermonitore hängen an weißen Wänden; in den klinisch reinen Räumen steht Hightechgerät aus mattem rostfreiem Stahl. In weißer Schutzkleidung gehüllte Männer und Frauen hantieren an elektronischen Feinwaagen.

Hier produzieren 250 Mitarbeiter Medikamente gegen Aids und Malaria. Noch steht ihnen eine Handvoll Berater des indischen Pharmariesen Cipla zur Seite. Die übrige Belegschaft stammt aus Uganda. So wie der Pharmakologe John Kamili. Er hat in der Ukraine und in Polen studiert. Jetzt führt er durch die Fabrik. Kamili deutet durch dicke Scheiben in eine Klimakammer. Hier werden die Produkte für unterschiedliche Klimazonen getestet. „Unsere Medikamente genügen den Standards der Weltgesundheitsorganisation“, sagt Kamili. [...]

George Baguma, einer der Gründer von Quality Chemical Industries, stieg vor rund zehn Jahren in das Medikamentengeschäft ein. Heute empfängt der leicht ergraute Marketingchef im dunklen Anzug und dunkelblauer Krawatte Besucher in seinem klimatisierten Büro. Selbstbewusst [...] erzählt er seine Geschichte. Erst hat er Tiermedikamente verkauft. Als das Geschäft florierete, nahm er Kontakt zu Cipla auf. Die indische Pharmafirma machte Schlagzeilen, als sie die ersten preisgünstigen Nachahmerpräparate für Aids auf den Markt brachte. „Doch wir wollten die Medikamente nicht nur verkaufen“, sagt Baguma. „Wir wollten sie selbst herstellen.“

Die Firma nahm einen Kredit auf, Cipla leistete technische Starthilfe. Geeignete Mitarbeiter gab es durchaus im Land. Der Pharmakologe John Kamili ist nicht der einzige Ugander, der im Ausland studiert hat. Und Universitäten gibt es natürlich auch im eigenen Land. Was den meisten Leuten gefehlt habe,

sei praktisches Training, sagt Baguma. „Heute wissen wir, wie die Produktion läuft.“ Mittlerweile stammt die Hälfte aller Pillen, die Aids-Patienten in Uganda schlucken, aus der Produktion seiner Firma. [...]

Noch vor zehn Jahren waren solche Meldungen undenkbar. [...] Afrika [schien] wie gelähmt. Aids hatte den Kontinent fest im Griff. Südlich der Sahara waren 24 Millionen Menschen 2001 mit HIV infiziert. Die Behandlung eines Infizierten kostete in der westlichen Welt 10 000 Dollar pro Jahr, unerschwinglich für Afrikaner.

Doch dann wendete ein wichtiges Ereignis das Blatt. [...] Die Vereinten Nationen steckten in den Vorbereitungen für das Gipfeltreffen zur Jahrtausendwende, es musste etwas Besonderes her. [...] Ohne ein vorzeigbares Arbeitsziel hätten viele Staaten ihre Teilnahme abgesagt. [...] Also legte man in der Deklaration der Millennium Development Goals den Schwerpunkt auf die Gesundheit: die Verminderung der Kindersterblichkeit, den Kampf gegen Aids, Malaria und andere Krankheiten sowie die Verbesserung der Gesundheit von Müttern bis 2015.

Regierungen und große Nichtregierungsorganisationen [...] stellten Expertise und Milliarden Dollar zur Verfügung. Auf weltweiten Druck hin mussten Pharmafirmen die Preise für ihre Medikamente und Impfstoffe senken. Gleichzeitig wuchs das Angebot von billigen Nachahmerpräparaten. Die Behandlungskosten pro Aids-Patient sanken von 10 000 Dollar auf 100 Dollar pro Jahr. [...] Vor zehn Jahren erhielt noch so gut wie niemand in Entwicklungsländern Aids-Medikamente, jetzt sind es mehr als acht Millionen Menschen. Auch Aufklärungskampagnen griffen. Seit 2001 ist die Zahl jährlicher HIV-Neuinfektionen in 38 von 54 afrikanischen Staaten deutlich gesunken. [...] George Bagumas Arzneimittelfabrik kann florieren, weil die Aids-Misere riesig ist und die Weltgemeinschaft sich darauf geeinigt hat, nicht mehr tatenlos zuzusehen. [...]

Harro Albrecht, „Entwicklungsländer: Von wegen Armut“, in: DIE ZEIT Nr. 14 vom 27. März 2013

MICHAL PARÍZEK / ÜBERSETZUNG: BRITT MAASS

Internationaler Handel und WTO

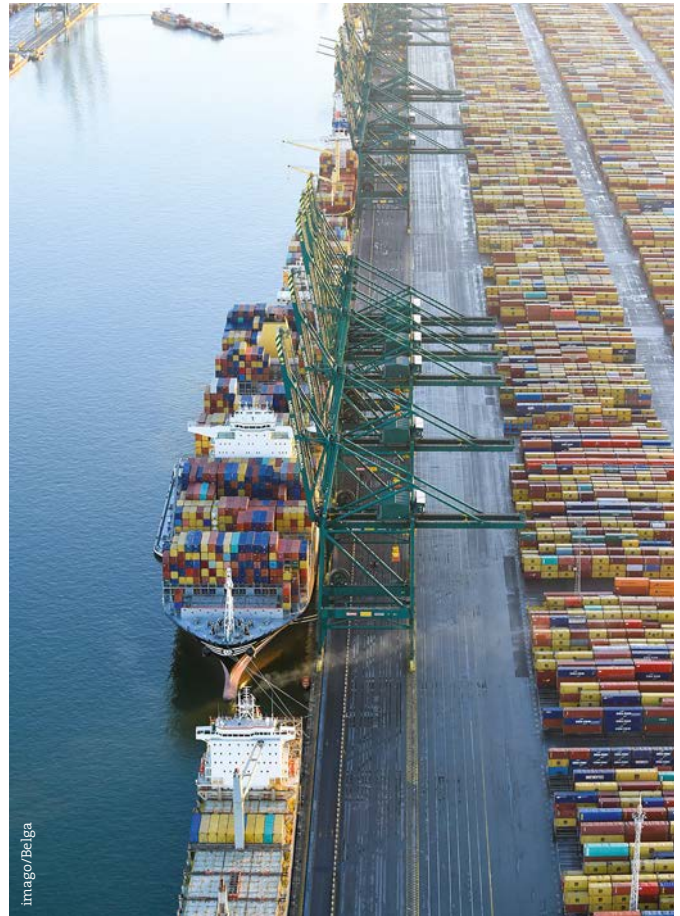
Der weltweite Austausch von Gütern und Dienstleistungen wächst seit Jahrzehnten. Die Liberalisierung des Handels birgt aber auch Risiken, denen die Staaten mit Schutzmechanismen begegnen. Im Rahmen der WTO und mittels einer steigenden Zahl bilateraler oder regionaler Verträge sollen Handelsbarrieren abgebaut und Rechtssicherheit in den grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen hergestellt werden.

Herausforderungen des Welthandels

Vieles von dem, was wir kaufen und konsumieren, wird aus dem Ausland importiert. Von Handys bis zu Obst, von Autos bis zu Jeans, gelangen Konsumgüter direkt aus anderen Ländern auf unsere Märkte. Anderes wird aus importierten Zwischenprodukten oder Rohmaterialien hergestellt. 2012 belief sich der Gesamtwert aller weltweit gehandelten Waren auf circa 14 Billionen Euro. Dies entspricht dem 40-fachen des deutschen Bundeshaushalts und einem Viertel der gesamtwirtschaftlichen Produktion weltweit. Die gigantischen Warenströme stellen eines der wesentlichen Elemente der gegenwärtigen globalisierten Wirtschaft dar. Sie wachsen seit Jahrzehnten, und es gibt bislang keine Anzeichen für ein Ende oder eine Verringerung dieses Wachstums in den kommenden Jahren und Jahrzehnten.

Der ausschlaggebende Grund dafür, dass grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungsströme entstehen und zunehmen, ist die Nachfrage der Konsumenten – entweder weil die Waren und Dienstleistungen aus dem Ausland billiger sind oder weil sie sich von den im Inland produzierten unterscheiden. Gleichzeitig wurde das Wachstum der Handelsströme durch den dramatischen Rückgang der Transportkosten, insbesondere durch die Einführung der standardisierten Containerverschiffung, ermöglicht. Eine Jeans, die etwa in Dhaka, Bangladesch, produziert wurde, erreicht heute ein Lager oder Einzelhandelsgeschäft in einer europäischen Stadt, ohne je den Container zu verlassen, was die Transportkosten auf ein paar Cent senkt. Auch die Kosten der globalen Informationsübermittlung sind in den vergangenen Jahren massiv gesunken, und das hat den wachsenden Handel mit kommerziellen Dienstleistungen beflügelt. Heute ist es nichts Ungewöhnliches, dass ein europäisches oder US-amerikanisches Krankenhaus seine Patientendaten, zum Beispiel Röntgenbilder, zur Analyse in indische Krankenhäuser sendet. Die Lohnkosten in Indien sind niedrig, und dank des Zeitunterschiedes können alle Analysen über Nacht erledigt werden. Die Kosten des Transports der Bilder über das Internet sind praktisch auf Null gesunken.

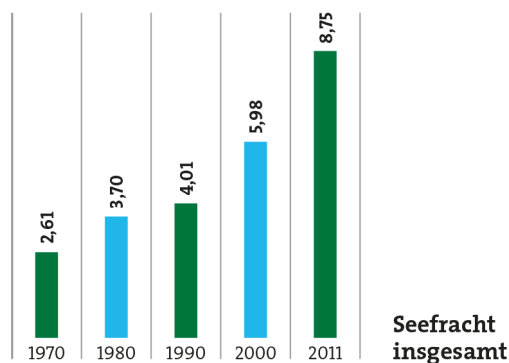
Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Freihandel – Handel ohne künstliche Barrieren wie Zölle oder Kontingente – wirkli-



Die standardisierte Containerverschiffung senkt die Transportkosten und steigert den Frachtverkehr. Der Containerhafen von Antwerpen 2014

Fracht übers Meer

Entwicklung des Seegüterverkehrs 1970–2011



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 682 140; Quelle: UNCTAD, 2011 geschätzt



Gegen unerwünschte Nebeneffekte des Freihandels sichern sich Staaten durch Schutzzölle, Kontrollen und Produktvorschriften. Zollkontrolle chinesischer Importwaren im Hafen von Neapel, 2013 (li.). Zollerklärung (re. o.), Proteste gegen aus den USA importierten Genmais in Brandenburg (re. u.).

che Vorteile bieten kann. Er ermöglicht es, dass die Produktion dort stattfindet, wo sie am billigsten ist, und der Konsum dort, wo die Nachfrage am größten ist.

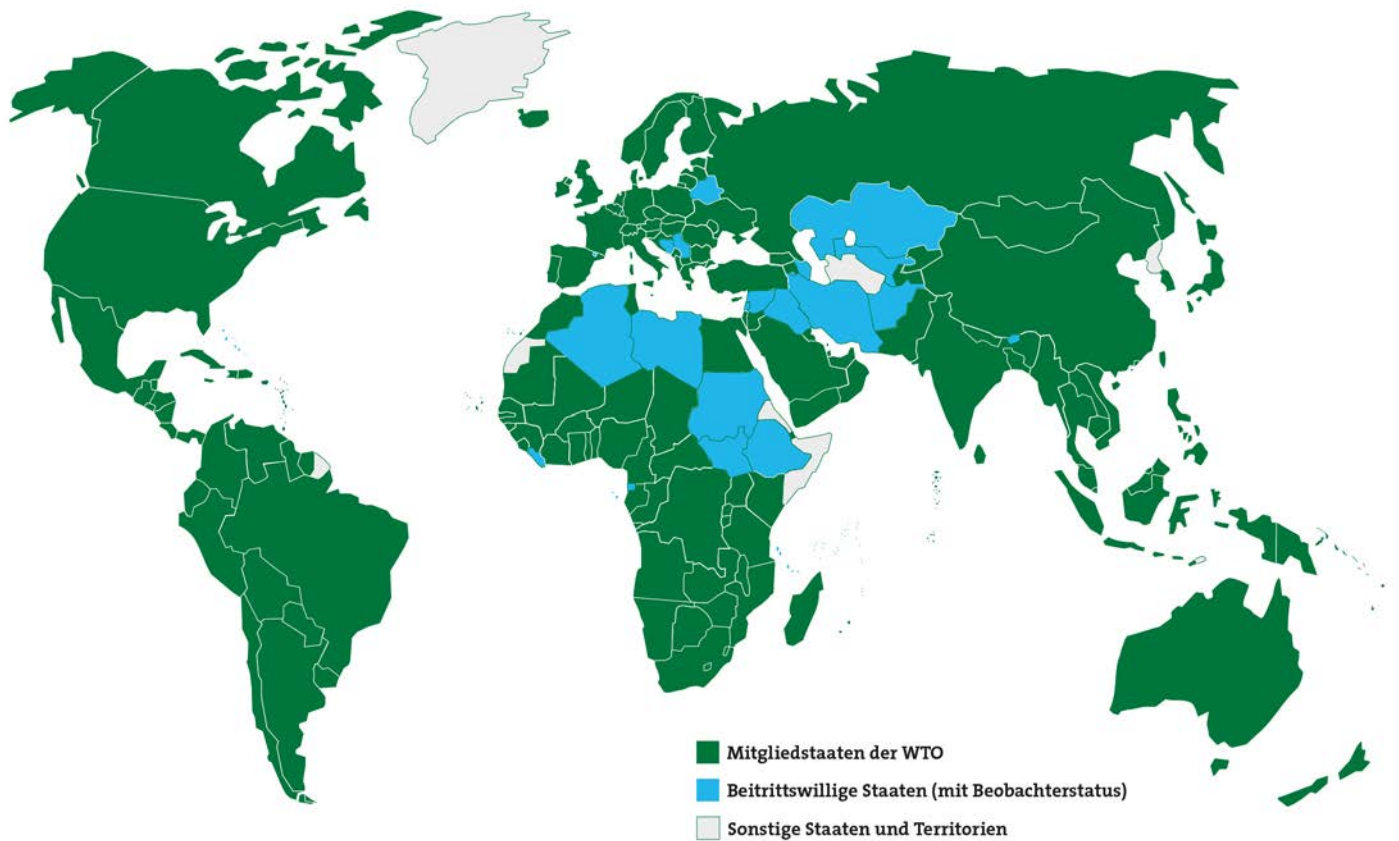
Gleichzeitig sind viele Menschen gegen eine Liberalisierung des Handels und verweisen auf die negativen Auswirkungen, die diese auf die Produktion und Beschäftigungssituation im Heimatland hat. Sie argumentieren, dass die inländischen Hersteller ihre Kunden verlieren und bankrott gehen würden, wenn Waren unbeschränkt aus anderen Ländern importiert werden dürften. Stellt Peru etwa Wolljacken zu einem Bruchteil der Kosten her, die ein italienischer Produzent hat, dann kann dieser Kunden verlieren, wenn die peruanische Produktion ungehindert auf die europäischen Märkte gelangt. Daraus erwächst für die politischen Entscheidungsträger ein Dilemma, das man das Handelsdilemma nennen kann. Sie alle wissen, dass der Freihandel für ihre Länder vorteilhaft ist, doch gleichzeitig wissen sie, dass die einheimischen Hersteller unter einer Öffnung der Märkte für den Import leiden und dass manche Menschen in der Folge ihren Arbeitsplatz verlieren. Die Wirtschaftstheorie besagt, dass alle Volkswirtschaften durch den Freihandel gewinnen – eher auf lange Sicht und bei einer schrittweisen Liberalisierung als bei einem abrupten Wandel. Aber letztlich würden alle Seiten profitieren. Doch individuelle Produzenten, die ihren Arbeitsplatz verlieren, werden das anders empfinden.

Um dieses Dilemma zu lösen, fördern die meisten Staaten die Liberalisierung des Handels in den Branchen, in denen ihre Hersteller sehr wettbewerbsfähig sind, versuchen aber gleichzeitig, für Branchen, in denen die nationale Produktion weniger konkurrenzfähig ist, Schutzmechanismen und Han-

delsbeschränkungen von Fremdwaren aufrechtzuerhalten. So sind zum Beispiel viele Entwicklungsländer für die Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten, weil sie diese dank der niedrigen Lohnkosten zu sehr konkurrenzfähigen Preisen erzeugen können. Gleichzeitig bevorzugen sie aber die Beibehaltung höherer Schutzzölle in *Hightech*-Branchen, da ihre eigene Industrie nicht in der Lage wäre, mit der in den EU-Staaten, in Japan oder in Nordamerika mithalten zu können. Umgekehrt bemühen sich die reicheren Länder sehr darum, den Schutz für ihre hoch subventionierten Agrarsektoren beizubehalten, streben aber nach der Liberalisierung des Handels mit Industrieprodukten wie Luxusautos, wo sie stark und wettbewerbsfähig sind.

Die Staaten wissen also, dass Freihandel grundsätzlich vorteilhaft ist, aber ihre Politik spiegelt dies oft nicht wider. Deshalb gibt es in der Weltwirtschaft weiterhin viele Handelsschranken. Durch die protektionistischen Maßnahmen schaden die Staaten nicht nur ihren eigenen Konsumenten (die nicht die günstigeren Importprodukte kaufen können), sondern auch der Wirtschaft ihrer Handelspartner. Besonders ausgeprägt ist dieses Verhalten in Wirtschaftskrisen, wenn im Inland der politische Druck wächst, Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Tatsächlich wird weithin angenommen, dass protektionistische Maßnahmen die Große Depression der 1930er-Jahre beträchtlich verlängerten und verschärften. In dieser Periode gingen viele Staaten zu einer sogenannten *beggar-thy-neighbour*-Politik (auf Deutsch etwa: Plündere deinen Nachbarn aus) über, erhöhten ihre Schutzzölle und verhinderten so Importe aus anderen Ländern. Da viele Länder solche Maßnahmen ergriffen, erlitten alle Exporteure starke Nachteile, und das Einfrieren des internationalen Handels verschärfte die Krise noch weiter.

Mitglieder der Welthandelsorganisation – WTO



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 615 397; Quelle: WTO, Stand: 2014

Regieren im Bereich des Welthandels

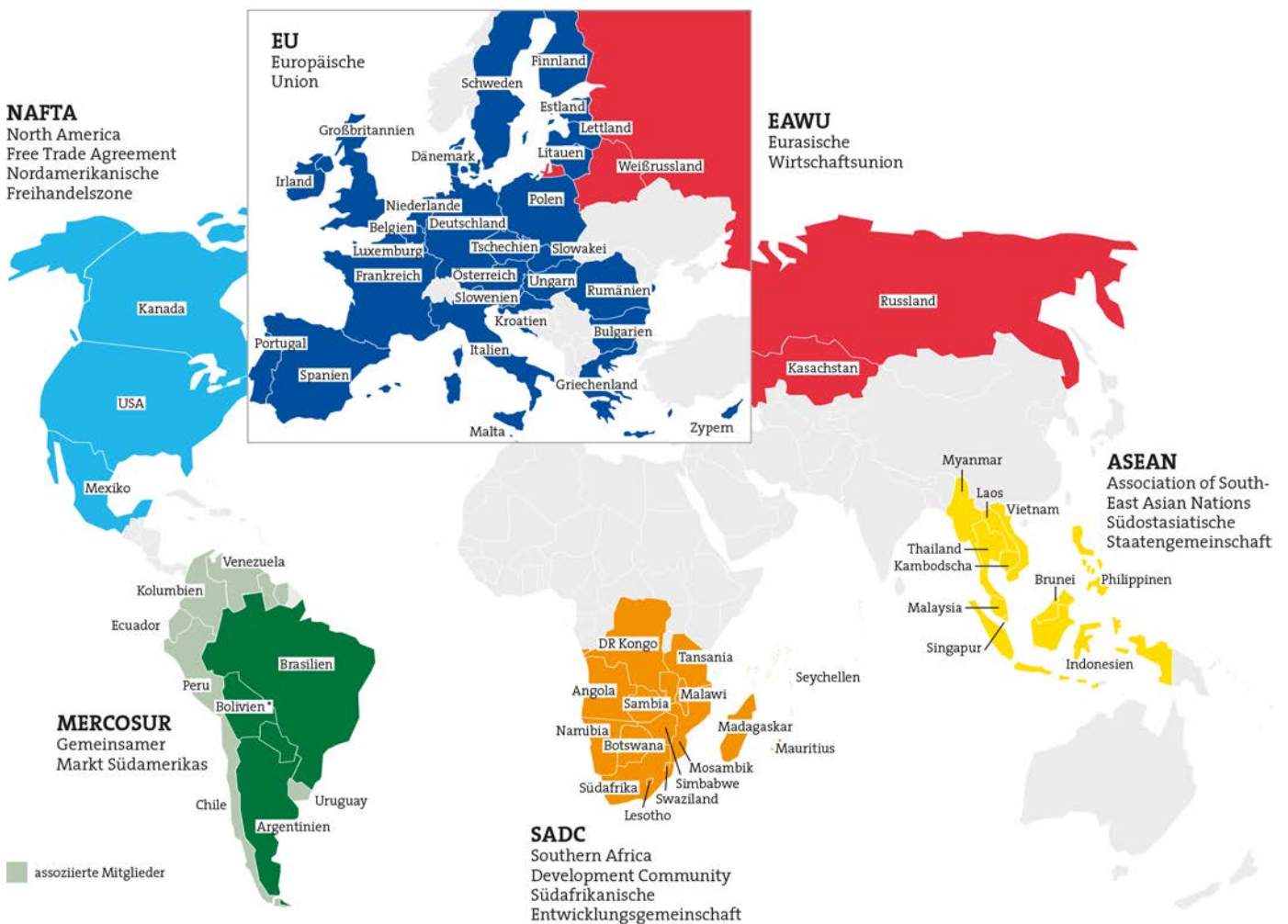
Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde zunehmend deutlich, dass ein System von Regeln für den Welthandel notwendig wäre. Bereits 1944 war die Schaffung der *International Trade Organization* (ITO; Internationale Handelsorganisation) vorgeschlagen worden, die als Ergänzung zur Weltbank und zum Internationalen Währungsfonds fungieren sollte. Dieser Vorschlag fand jedoch nicht genügend Unterstützung. Daraufhin wurde ein weniger ambitioniertes Arrangement vorgeschlagen und 1947 angenommen: das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen). Ursprünglich als befristete Lösung gedacht, erwies es sich als recht dauerhafte und überraschend erfolgreiche Konstruktion. Es schuf ausgeklügelte Regelwerke zur Steuerung der Beziehungen zwischen den Staaten, aber auch ein System der Kontrolle und der Streitbeilegung, um zu prüfen und zu entscheiden, ob die einzelnen Parteien ihren Verpflichtungen nachkommen. Unter der Schirmherrschaft des GATT wurden acht Verhandlungsrunden zur Handelsliberalisierung abgeschlossen, die in vielen Handelsbereichen zu beträchtlichen Senkungen der Zölle führten. Die letzte Runde, die Uruguay-Runde, fand von 1986 bis 1994 statt und führte zur Schaffung der *World Trade Organization* (WTO; Welthandelsorganisation), die schließlich fast ein halbes Jahrhundert nach dem ursprünglichen ITO-Vorschlag als eigenständige Organisation zur Steuerung des Welthandels entstand.

Die Zahl der GATT-(bzw. WTO-)Mitglieder ist zwar seit seiner Gründung stetig gewachsen, dennoch gilt das GATT in vielen Entwicklungsländern als eine Institution, die in erster Linie

die Interessen der reicheren Staaten, besonders der USA, der westeuropäischen Länder und Japans, vertritt. Um der Dominanz des GATT zu begegnen, gründeten Entwicklungsländer 1964 die *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD; Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung) mit dem Ziel, eine speziell auf die Entwicklung ausgerichtete Perspektive in die Debatten zum internationalen Handel einzubringen. Die UNCTAD ist zwar bis heute aktiv, doch ihre Arbeit konzentriert sich hauptsächlich auf die Beratung und Interessenvertretung von Entwicklungsländern; ihr tatsächlicher Einfluss war niemals mit dem des GATT vergleichbar. Neben der Schaffung der UNCTAD hat sich in den letzten Jahrzehnten ein wichtiger Trend herausgebildet: die Entstehung und Ausbreitung regionaler Integrationsprojekte. Dazu gehören zum Beispiel der MERCOSUR (Gemeinsamer Markt des Südens) der lateinamerikanischen Länder oder das *North American Free Trade Agreement* (NAFTA; Nordamerikanisches Freihandelsabkommen) zwischen den USA, Kanada und Mexiko sowie andere Organisationen auf allen Kontinenten (z.B. die Afrikanische Union, der Verband Südostasiatischer Nationen ASEAN und die Andengemeinschaft). Das bekannteste Integrationsprojekt ist die Europäische Union, die aus der Europäischen Gemeinschaft hervorging. Zusätzlich zu diesen größeren Handelsblöcken existieren mittlerweile zwischen 300 und 550 bilaterale Handelsabkommen (Vereinbarungen zwischen zwei Staaten), die die Bedingungen, unter denen die Parteien Handel betreiben, noch präziser festlegen.

Ungeachtet der Vielzahl der Übereinkommen ist die Welthandelsorganisation WTO seit ihrer Gründung im Jahr 1995 das bedeutendste Forum für die Steuerung des Handels auf

Wirtschaftliche Zusammenschlüsse



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 621 956

* Ratifizierung der Mitgliedschaft noch nicht abgeschlossen

globaler Ebene. Mit gegenwärtig 160 Mitgliedstaaten ist sie nahezu universell und schließt alle wichtigen Handelsakteure ein. Der Sitz der WTO befindet sich in Genf, im Centre William Rappard, neben dem europäischen Sitz der Vereinten Nationen. Das höchste Entscheidungsgremium der WTO ist die alle zwei Jahre tagende Ministerkonferenz, die über alle wichtigen politischen Schritte entscheidet. Doch die laufenden Geschäfte der Organisation führt der Allgemeine Rat, der sich aus den ständigen Vertretern der Mitgliedsländer zusammensetzt. Die WTO hat ein relativ kleines Sekretariat mit etwa 640 Frauen und Männern aus circa 70 Mitgliedstaaten. Die meisten Entscheidungen der WTO werden im Konsens gefasst. In der Praxis haben stärkere Staaten jedoch größere Möglichkeiten, ihre Interessen zu vertreten, als die schwächeren. Wenn die schwächeren Länder isoliert sind, verzichten sie meistens auf ihr Vetorecht, um einen Vorschlag zu blockieren, selbst wenn sie mit diesem nicht zufrieden sind, damit sie ihre Position in zukünftigen Verhandlungen mit den großen Mächten nicht untergraben.

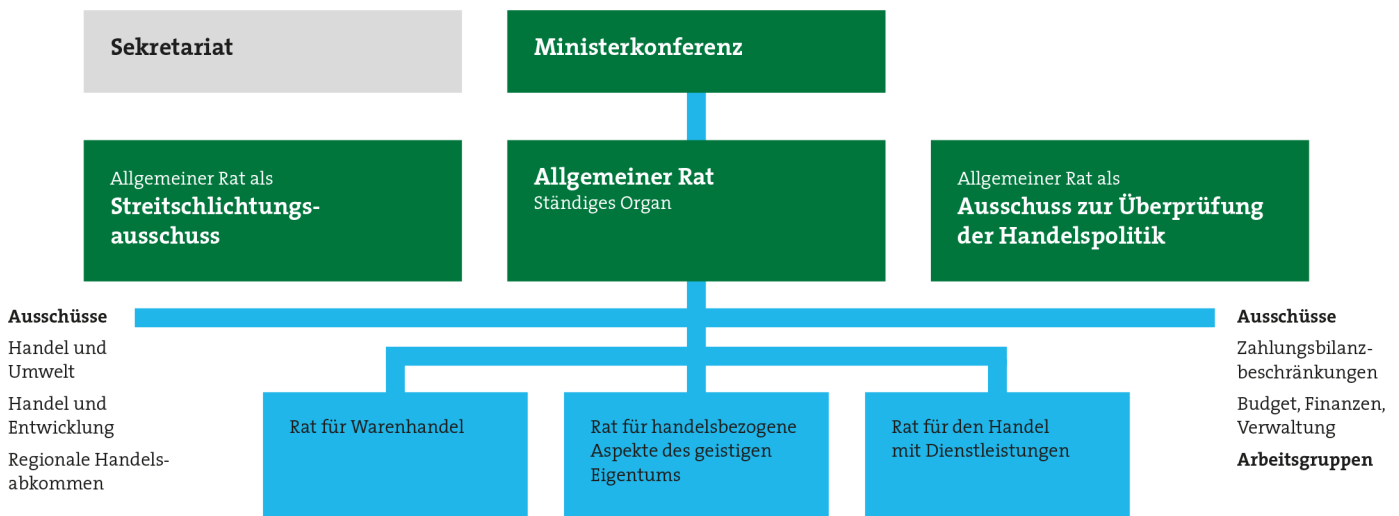
Die WTO verfügt über einen ausgeklügelten Mechanismus, um die Handelspolitik der Mitgliedstaaten zu überprüfen und um Streitigkeiten beizulegen. Dazu sucht sie zu ermitteln, welche Maßnahmen die Mitglieder in Beziehung zueinander ergreifen, um dann herauszufinden, ob diese Maßnahmen mit

ihren Verpflichtungen übereinstimmen. Die Überprüfungsfunktion übernehmen das Sekretariat der WTO und der *Trade Policy Review Body*, ein spezielles Gremium, das aus den ständigen Vertretern der Mitgliedsländer besteht. Die Streit-schlichtung findet im *Dispute Settlement Body* statt, der sich ebenfalls aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, und gilt im Vergleich zu ähnlichen Gremien anderer internationaler Organisationen weithin als erfolgreich und effektiv.

Die Überprüfungs- und Streitschlichtungsfunktionen der WTO sind zwar von grundlegender Bedeutung, doch das globale Handelssystem kann sich nicht weiterentwickeln, wenn die Mitgliedstaaten nicht in der Lage sind, neue Vereinbarungen zu erzielen. Die wirtschaftliche Aktivität entwickelt sich schnell, und es gibt viele Bereiche, die für den Handel immer wichtiger werden, die aber durch die bestehenden Regelungen nur in geringem Maß, wenn überhaupt, gesteuert werden. Zum Beispiel ist der gesamte Dienstleistungsbereich im Vergleich zum Handel mit Industriegütern nur sehr schwach reguliert. In anderen Bereichen wie dem Schutz geistigen Eigentums gibt es zwischen Staaten erhebliche Meinungsunterschiede über Fragen einer globalen Regulierung. In weiteren Bereichen wie dem Verhältnis von Handel und Umweltschutz ist es strittig, ob es überhaupt eine Regulierung geben sollte. Hinzu kommt, dass der Handel mit landwirtschaftlichen Produkten

Welthandelsorganisation – WTO

Organisatorischer Aufbau



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 615395; Quelle: WTO

in puncto Liberalisierung um Jahrzehnte hinterherhinkt. Um für diese neuen Felder und den am meisten vernachlässigten Bereich der Landwirtschaft zu einer Übereinkunft zu kommen, wurde 2001 in Doha, Katar, die jüngste Runde der Handelsgespräche gestartet. Erst im Dezember 2013, nach zwölf Jahren schwieriger Verhandlungen, wurde mit der sogenannten *Doha Development Agenda* (DDA; Doha-Entwicklungsagenda) eine erste kleine Einigung erzielt. Die Hauptkonfliktpunkte sind weiterhin ungelöst. Dies zeigt, dass die WTO zwar in der Lage ist, die laufende Überprüfung und Streitschlichtung wahrzunehmen, bei der Entwicklung neuer Regulationen, die für den Handel im 21. Jahrhundert bedeutsam sind, aber vor Herausforderungen stehen wird.

Aktuelle Trends in der Steuerung des Welthandels

Zunächst einmal verspüren Staaten ein steigendes Bedürfnis, ihre Beziehungen zu formalisieren und sie mithilfe von rechtlich bindenden Dokumenten zu regulieren (siehe S. 10 ff.). Die mehreren hundert bilateralen und regionalen Handelsverträge, die heute bestehen, wurden überwiegend in den vergangenen zwei Jahrzehnten unterzeichnet und ratifiziert. Parallel dazu gab es eine stetige Zunahme der Aktivitäten zur Streitschlichtung. Während in den 40 Jahren, seit das GATT existiert, etwa 200 Fälle im Streitbeilegungssystem eingereicht wurden, sind es in der nicht einmal 20-jährigen Geschichte der WTO schon über 450 Fälle. Die Tatsache, dass Staaten versuchen, ihre Beziehungen mithilfe von formalisierten Regeln zu steuern, und sich der Streitschlichtung durch Dritte unterwerfen, erhöht die Stabilität und Berechenbarkeit des Handelssystems. Für die Staaten ist es damit schwieriger, ihre Vereinbarungen zu brechen und einander zu betrügen. Gleichzeitig erfolgt eine Kosten-Nutzen-Abwägung, die zur Folge hat, dass Staaten nun weniger Bereitschaft zeigen, neue, stark bindende Vereinbarungen zu unterzeichnen, weil sie wissen,

dass sie mit hohen Strafen rechnen müssen, wenn sie ihre Verpflichtungen in der Zukunft nicht einhalten.

Zweitens war die Entstehung neuer Formen der Steuerung im Handel ebenso tiefgreifend wie in anderen Bereichen (siehe S. 17 ff.). Die traditionellen internationalen Organisationen blieben immer wieder die Ergebnisse schuldig, auf die viele gehofft hatten. Als Folge davon haben wichtige Wirtschaftsakteure, ob nun Staaten oder private multinationale Unternehmen, nach neuen, besser funktionierenden Wegen gesucht, um ihre Beziehungen zu regulieren. In der WTO mögen zwar fast alle Länder der Welt vertreten sein, doch wenn sich die Mitglieder nicht auf Lösungen für bestimmte wichtige Probleme einigen können, dann suchen einige von ihnen andere Foren, um ihre Ziele zu erreichen. Das vielleicht berühmteste Beispiel solcher Verhandlungen ist gegenwärtig die *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP; Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft), die zwischen den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union ausgehandelt wird. Eine andere Option sind weniger förmliche und legalisierte Foren wie die G20, die Versammlung von Vertretern der wichtigsten Volkswirtschaften der Welt.

Und schließlich stand die WTO (ebenso wie andere Institutionen) in den vergangenen Jahren vor einer wachsenden



Freihandelsabkommen sollen Handelsbeschränkungen abbauen und Investitionen absichern. Doch die TTIP-Verhandlungen zeigen, wie umstritten sie sind.

Herausforderung nicht durch den Protest ihrer Mitgliedstaaten, sondern durch öffentliche Kontroversen, die von einzelnen Bürgern und zivilgesellschaftlichen Gruppen angestoßen wurden (siehe S. 25 ff.). Mit anderen Worten, was in der Weltwirtschaft geschieht und was in der WTO entschieden wird, scheint nicht nur für eine kleine Gruppe nationaler Entscheidungsträger, sondern auch für eine größere Öffentlichkeit von immer stärkerem und direkterem Interesse zu sein. Massive öffentliche Proteste, die Mitte der 1990er-Jahre begannen und um die Jahrtausendwende herum (besonders 1999 in Seattle) ihren Höhepunkt erreichten, stellen die traditionell nicht öffentliche diplomatische Natur der Arbeit der WTO infrage. Zivilgesellschaftliche Gruppen, die zum Beispiel im Weltsozialforum vertreten sind, beanspruchen eine größere Rolle in Fragen der globalen Wirtschaftsregulierung für sich. In den

1990er-Jahren wurde argumentiert, die Globalisierung zwingt Staaten in einen harten Wettbewerb um ausländische Investitionen hinein; das führe zu einer Schwächung des Sozialstaats und sozialer Rechte. Die WTO wurde, wie auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, als Motor dieser Entwicklung betrachtet und wird dafür zunehmend kritisiert. Es scheint, dass ein Bereich, der zuvor nur für Experten interessant war, nun auch für die breite Öffentlichkeit von Belang wurde.

Genau wie in anderen Bereichen der globalen Politik werden die Entscheidungen der WTO und anderer globaler Steuerungsgremien und die Art, wie sie arbeiten, zukünftig einen wachsenden Einfluss auf das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger haben. Die ökonomische Steuerung über den Nationalstaat hinaus wird für uns wichtiger sein als je zuvor.

TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen

[...] Infolge des stockenden Verlaufs der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) werden Liberalisierungsbestrebungen in fast allen Regionen auf bilateraler und regionaler Ebene sichtbar. Vor allem die Staaten in Asien und der Pazifik-Region verhandeln zurzeit untereinander eine Vielzahl von Freihandelsabkommen und regionalen Zusammenschlüssen. Dazu zählen die Transpazifische Partnerschaft (TPP), das Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) und eine Reihe von bilateralen Abkommen zwischen dem Verband Südostasiatischer Staaten (ASEAN), China, Japan, Australien, Neuseeland, Südkorea und Indien. Wirtschaftswachstum findet vor allem in dieser Region statt. Vor diesem Hintergrund ist TTIP für die EU umso wichtiger, um – zusammen mit dem Partner USA – wettbewerbsfähig und handelspolitisch relevant zu bleiben.

Alle geplanten Freihandelsabkommen und Zollunionen müssen bei der WTO gemeldet werden, um das globale Handelssystem transparent zu gestalten. Nach dem Bericht des WTO-Generalsekretärs vom Januar 2014 wurden bis November 2013 432 regionale Handelsabkommen angemeldet, von denen 250 bereits in Kraft waren. Zusätzlich geht die WTO davon aus, dass es rund 100 Abkommen gibt, die bereits in Kraft sind, ihr aber noch nicht gemeldet wurden. Seit 2003 treten jährlich im Durchschnitt 14 weitere Abkommen in Kraft. Mittlerweile sind fast alle 160 Mitgliedstaaten der WTO Teil eines regionalen Abkommens.

Besonders die EU verfolgt seit Jahren eine sehr aktive Handelspolitik. Seit ihrer 2006 verkündeten Handelsstrategie „Global Europe: Competing in the World“ sind Freihandelsabkommen neben der multilateralen Liberalisierung ein zentraler Pfeiler, um die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dabei sollen „Abkommen der neuen Generation“ geschlossen werden, die weit über klassische Marktzugangsthemen hinausgehen. Die Kriterien für die neuen Handelsabkommen sind Marktpotenzial, Offenheit für EU-Exporte und bereits bestehende Freihandelsabkommen von Wettbewerbern, insbesondere der USA, Japans und Chinas, die die EU benachteiligen. [...] Die EU hat bislang insgesamt Freihandelsabkommen mit über 50 Handelspartnern abgeschlossen. Dazu gehören auch das Abkommen mit Südkorea, das im Juli 2011 in Kraft trat, und das Abkommen mit Kanada (CETA), das im September 2014 zu Ende verhandelt wurde, aber noch paraphiert und ratifiziert werden muss. Daneben werden zwölf Handelsabkommen ver-

handelt, unter anderem mit den USA, Japan, Indien, den vier ASEAN-Staaten Singapur, Malaysia, Vietnam und Thailand und den fünf Staaten des Gemeinsamen Marktes Südamerikas (Mercosur) Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

Die USA haben sich lange mit bilateralen und regionalen Initiativen zurückgehalten. Nach dem Abschluss des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA mit Kanada und Mexiko 1994 wurden zunächst nur noch die Freihandelsabkommen mit Peru, Kolumbien und Panama ratifiziert. [...] [I]m März 2010 nahmen die USA zum ersten Mal an den Verhandlungen zur TPP teil. [...] Daneben haben die USA bereits bilaterale Freihandelsabkommen mit 20 Staaten, unter anderen mit Südkorea (2012) und vielen lateinamerikanischen Staaten. Auch in Asien gibt es starke Freihandelstendenzen: Im Dezember 2013 einigten sich die zehn ASEAN-Mitgliedstaaten und ihre sechs Freihandelspartner Australien, China, Indien, Japan, Neuseeland und Südkorea darauf, RCEP bis Ende 2015 umzusetzen. Zusätzlich haben die einzelnen asiatischen Staaten untereinander bereits eine Vielzahl von Freihandelsabkommen abgeschlossen oder geplant [...] Im Gegensatz dazu spielen Südamerika und Afrika zurzeit keine aktive Rolle in den zahlreichen Bemühungen um Freihandelsabkommen.

Seit einiger Zeit gibt es die Tendenz, sogenannte Mega-Regionals zu verhandeln. Diese umfassen Länder und Regionen mit einem großen Anteil am Welthandel und an den globalen Investitionen. Dazu zählen unter anderem die USA, die EU, Japan und China. Gleichzeitig hält mindestens eine der Parteien eine zentrale Position in den globalen beziehungsweise regionalen Lieferketten. Mega-Regionals zielen zusätzlich darauf ab, neben dem Marktzugang auch tiefergehende WTO-Plus-Themen zu behandeln und die regulatorische Kooperation zu intensivieren. Dabei sollen langfristig Standortunterschiede bei Handel und bei Investitionen abgebaut werden. Zu diesen Mega-Regionals gehören vor allem TPP, an der zwölf Asien-Pazifik-Staaten teilnehmen, und TTIP. Auch RCEP kann dazu gezählt werden, da es rund 28 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) und 24 Prozent des Welthandels an Waren und Dienstleistungen (2012) umfasst. Der Grad der Integration ist allerdings weniger ambitioniert als bei den erstgenannten Abkommen. [...]

Claudia Schmucker, „TTIP im Kontext anderer Freihandelsabkommen“, in: APuZ 50–51/2014 vom 8. Dezember 2014



Eng vernetzt reagieren Finanzmärkte äußerst empfindlich auf wechselnde Nachrichten und beeinflussen sich gegenseitig. Die Erleichterung grenzüberschreitender Finanzgeschäfte ist eine Folge politischer Entscheidungen. Parketraum der weltweit wichtigsten Wertpapierbörse, der New York Stock Exchange 2014

TIM GEMKOW

Finanzen

Finanzmärkte sind heute der Inbegriff der Globalisierung und haben – wenn sie funktionieren – eine wichtige Rolle für die internationale Wirtschaft. Gleichzeitig verstärkt die enge Vernetzung des Finanzsektors die Anfälligkeit für Krisen von globaler Auswirkung. Allgemein gültige Regeln aufzustellen erweist sich aber als schwierig, da die Länder im Wettbewerb um die Kapitalzuflüsse stehen.

Gut funktionierende Finanzmärkte erfüllen wichtige Aufgaben für eine Gesellschaft: So wollen manche Menschen für die Zukunft sparen, während andere jetzt Geld brauchen, um etwas für die Zukunft aufzubauen – wie etwa ein Unternehmer, der in neue Maschinen investiert. Finanzmärkte sollen Ersparnis und Investitionsbedarf zusammenbringen. Zudem erbringen sie wichtige Aufgaben bei der Informationsverarbeitung: So kann zum Beispiel eine Bank meist besser beurteilen als ein einzelner Sparer, welches Unternehmen einen Kredit in Zukunft auch zurückzahlen kann. Und Finanzmärkte ermöglichen es, Risiken zu übertragen – etwa, wenn eine Lebensversicherung das Risiko eines frühzeitigen Todes absichert, weil eine Versicherung mit sehr vielen Verträgen darauf setzen kann, dass sich zufällige Unterschiede ausgleichen.

In einer immer stärker vernetzten Welt gibt es für all diese Aufgaben auch einen grenzüberschreitenden Bedarf: Schwellenländer, die wirtschaftlich gerade erst aufholen, benötigen viele Investitionen; Industrieländer, die einer alternden Bevölkerung gegenüberstehen, haben ein Interesse daran zu sparen. Und Privatpersonen wie Unternehmen können davon profitieren, wenn sich gegenläufige Risiken auf der ganzen Welt ausgleichen – so sind zum Beispiel Aktienfonds, die weltweit investieren, oft weniger schwankungsanfällig als Fonds, die nur in einem Land anlegen, weil sie weniger stark von einzelnen lokalen oder regionalen Krisen getroffen werden.

Tatsächlich sind die Finanzmärkte inzwischen geradezu ein Inbegriff der Globalisierung geworden: Aktien, Anleihen, Währungen und Rohstoffe werden weltweit rund um die Uhr gehandelt. Große Finanzunternehmen – wie die US-amerikanische Bank JPMorgan Chase, die Deutsche Bank oder der Versicherungskonzern Allianz – sind weltweit präsent. Nachrichten aus irgendeinem Teil der Erde können sofort die Kurse an allen wichtigen globalen Handelsplätzen beeinflussen. Und deutsche Anleger kaufen ganz selbstverständlich zum Beispiel amerikanische Fonds, die dann in Korea oder Südafrika investieren. Das Volumen der weltweiten Finanzgeschäfte ist kaum noch überschaubar und übertrifft den Welthandel um ein Vielfaches.

Integration der Finanzmärkte als politisches Projekt

Diese Entwicklung ist jedoch keineswegs selbstverständlich – und auch nicht einfach nur eine Folge der technologischen Neuerungen, die den weltweiten Informationsfluss stark beschleunigt haben. Staaten können grenzüberschreitende Finanzgeschäfte sehr stark einschränken, wenn sie das wollen – und tun dies zum Teil auch noch. So war es in vielen Ländern lange Zeit überhaupt nicht selbstverständlich, dass man sein Geld einfach in die Währung eines anderen Landes umtauschen durfte (Konvertibilität), und etwa in China ist das noch heute nur beschränkt möglich. Ebenso haben Staaten oft die Möglichkeit eingeschränkt, Geld ins Ausland zu übertragen oder dort einen Kredit aufzunehmen. Finanzinstitute können nur deshalb heute als globale Akteure auftreten, weil eine Vielzahl von Regeln, die ihnen Geschäfte in anderen Staaten

Die Öffnung der Finanzmärkte

Die Entfesselung der Kapitalmärkte begann ausgerechnet mit einer Suada gegen die Spekulanten. „Diese Leute“, schimpfte der amerikanische Präsident Richard M. Nixon am 15. August 1971 in einer Fernsehansprache, „leben von der Krise, und deswegen helfen sie dabei, dass solche Krisen entstehen.“ Nixon war wütend, weil die Spekulanten seit Monaten munter gegen den Dollar weteten, gegen die Leitwährung der Welt. Und da er das Spiel nicht länger hinnehmen wollte, kappte er an diesem Tag die starre Bindung des Dollar an die anderen Währungen der Welt.

Nixon zerstörte damit das System fester Wechselkurse, das seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Weltwirtschaft stabilisiert und die Finanzmärkte vor allzu großen Übertreibungen bewahrt hatte: das System von Bretton Woods. Doch er leitete, ohne es zu ahnen, zugleich auch eine Entwicklung ein, die ein noch viel größeres Kasino entstehen ließ. Denn mit dem Ende der festen Wechselkurse verloren die Finanzmärkte auch ihren festen Rahmen.

Es begann eine Ära, in der fast alles möglich war: das Zeitalter der Deregulierung und Globalisierung. In den folgenden drei Jahrzehnten beseitigten die Industrienationen die Schutzwälle, die sie nach der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren um die Wirtschaft errichtet hatten. Sie öffneten sich für fremde Unternehmen und fremdes Kapital. Der Staat trat den Rückzug an, der Markt bekam mehr Raum, so wie es Milton Friedman und andere neoliberale Ökonomen gefordert hatten.

Und nirgends waren die Veränderungen so drastisch wie an den Kapitalmärkten. [...]

Bis Ende der sechziger Jahre wurde auch dort die Wirtschaft von der Industrie beherrscht, während die Banken nur eine dienende Funktion hatten. Sie versorgten die Produktionsbetriebe mit Geld, das sie sich bei ihren Sparern beschafften. Zugleich unterwarf der Staat die Banken einer strengen Aufsicht. Selbst die Zinshöhe durften die Banken nicht nach Belieben bestimmen: In den USA, aber auch in Deutschland gab die Regierung die Konditionen vor.

All dies veränderte sich. Als Erstes lockerten die USA die Regeln für die Finanzmärkte – noch unter Nixon, später auch unter Jimmy Carter und Ronald Reagan. 1986 verordnete die britische Premierministerin Margaret Thatcher ebenfalls den „Big Bang“, sie rüttelte die Banken in der City of London wach und holte ausländische Geldinstitute ins Land. [...]

Die angelsächsischen Banken [...] schufen neue Produkte, für die es keine ausreichende Regulierung gab. [...] So tauchten in den siebziger Jahren die ersten Derivate auf, also Finanzprodukte, deren Wert sich von anderen Wertpapieren ableitet. Die ersten Derivate waren noch simpel, es handelte sich um Termingeschäfte. Doch von den achtziger Jahren an kamen immer komplexere Produkte hinzu.

Mitte der Neunziger begannen amerikanische und britische Banken zudem damit, jene Derivate zu entwickeln, durch die die Finanzkrise mit ausgelöst wurde: Sie verpackten zweitklassige Kredite in Wertpapieren, darunter auch die berüchtigten Subprime-Kredite für Immobilienbesitzer, und verkauften diese als angeblich erstklassige Anlagen weiter. Diese Kreditpakete wanderten rund um den Globus, von Investor zu Investor – und entpuppten sich schließlich als Zeitbomben auf Reisen.

Es entstanden zudem immer mehr Hedgefonds, also hochrisikante Fonds, die vor allem auf Pump spekulieren. Die Finanzindustrie siedelte, um jegliche Regulierung zu vermeiden, diese Fonds zumeist in Steueroasen an, ebenso wie später auch jene Gesellschaften, über die Kreditpakete und andere Derivate verkauft wurden. [...]

[1999] [...] hob Präsident Bill Clinton [...] den Glass-Steagall Act auf und beseitigte die Trennung zwischen Geschäfts- und Investmentbanken. Diese Trennung war nach der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren geschaffen worden; [...].

Seit der Entscheidung von Clinton darf wieder jede Bank im Investmentbanking mitmischen, und so erwarben die großen Geschäftsbanken bald selbst eine Investmentbank [...] Die etablierten Investmentbanken konterten dies damit, dass sie Abteilungen für den Eigenhandel einrichteten. Das heißt: Sie spekulierten nicht mehr nur mit dem Geld ihrer Kunden, sondern wie die Hedgefonds auch in hohem Maße auf Pump [...].

Damals, in der Euphorie der New Economy, scherte dies jedoch niemanden. Und so verabschiedete der US-Kongress in dieser Zeit noch ein anderes Gesetz, vielleicht das entscheidende: Am 15. Dezember 2000 genehmigten die Abgeordneten den „Commodity Futures Modernization Act“, [...] [und erlaubten] so den unregulierten Handel mit Credit Default Swaps, also mit jenen Kreditausfallversicherungen, die der Investor Warren Buffett als „finanzielle Massenvernichtungswaffen“ bezeichnet hat. Bis heute wetten Spekulanten damit unkontrolliert auf die Pleite ganzer Unternehmen oder [...] Staaten [...].

Die Öffnung der Finanzmärkte hat also nicht nur dazu beigetragen, dass man leichter an Geld gelangen kann; Staaten und Unternehmen sind zugleich neuen, viel ernsteren Bedrohungen ausgesetzt. Arthur F. Burns, der US-Notenbankchef unter Nixon, sah diese Gefahr schon vor vier Jahrzehnten. Die Liberalisierung der Finanzmärkte, warnte er damals, „werde mit Sicherheit viel Elend über die Menschheit bringen“.

Ulrich Schäfer, „Startschuss für Casino Royale“, in: Süddeutsche Zeitung vom 28./29. Juli 2012

verboten oder behindert haben, nach und nach abgebaut wurden. Die heutige globale Finanzwelt basiert also auch auf politischen Entscheidungen zugunsten einer Integration der Finanzmärkte.

Dabei haben sich viele Staaten jedoch weiterhin einen erheblichen Handlungsspielraum gesichert: Die Entscheidungen zur Globalisierung des Finanzsektors sind in vielen Bereichen deutlich weniger verbindlich abgesichert als etwa im Bereich des Handels. Es gibt im Finanzbereich keine mit der Welthandelsorganisation vergleichbare zentrale internatio-

nale Institution, die ein umfassendes Regelwerk aufgestellt hat und ein Streitschlichtungssystem zur Durchsetzung bereitstellt. Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat die Aufgabe, bestimmte grundlegende Regelungen in den Finanzbeziehungen zwischen seinen Mitgliedern zu überwachen. Er kann aber keine Vorgaben etwa zu dem Ausmaß an grenzüberschreitenden Bankgeschäften machen, die ein Staat zulässt. Dennoch haben die vergangenen Jahrzehnte gezeigt, dass viele Staaten das Ziel integrierter globaler Finanzmärkte recht konsequent verfolgt haben.



IMF und Weltbank sollen als supranationale Institutionen die Finanz- und Wirtschaftspolitik fördern. Die Finanzminister und Zentralbankpräsidenten der Mitgliedstaaten anlässlich ihres Jahrestreffens im Oktober 2014 in Washington

Neue Regeln für die Finanzmärkte

Wegen ihrer großen Bedeutung für die Gesellschaft können von den Finanzmärkten auch erhebliche Probleme ausgehen. Wenn die Rahmenbedingungen falsch gesetzt sind, können Finanzmärkte beispielsweise unkontrolliertes Risikoverhalten (statt sinnvoller Risikoübertragung) fördern. Sie können „Blasen“ auslösen, bei denen sehr viel in Vermögenswerte investiert wird, welche die in sie gesetzten Erwartungen später nicht erfüllen können – wie zum Beispiel bei einem übertriebenen Bauboom, bei dem weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus investiert wird und der hinterher Bauruinen und ungenutzte Häuser hinterlässt. Auch der Schutz der Anleger kann unter die Räder kommen. Besonders deutlich wurden diese Gefahren in der weltweiten Finanzkrise, die im Jahr 2008 nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank *Lehman Brothers* eskalierte und zu einer globalen Wirtschaftskrise mit massiven wirtschaftlichen Problemen in vielen Ländern führte.

Aber wer soll in einem integrierten globalen Finanzmarkt die Regeln aufstellen? Hier zeigt sich das sogenannte Globalisierungs-Trilemma, das der US-Ökonom Dani Rodrik formuliert hat: Globale ökonomische Integration, politische Entscheidungen auf nationaler Ebene und Prinzipien der Demokratie können nicht komplett gleichzeitig verwirklicht werden: Wenn jedes Land für sich eigene und unterschiedliche Regeln aufstellt, schadet dies dem grenzüberschreitenden Finanzmarkt. Zudem befinden sich die Länder untereinander in einem Wettbewerb um Kapitalzuflüsse (die Investitionen im jeweiligen Land ermöglichen sollen) und zum Teil auch um Arbeitsplätze in der Finanzbranche. Dadurch entstehen für jedes einzelne Land Anreize, Finanzmarktteilnehmer nicht mit harten Regeln abzuschrecken. Wenn die Regeln aber global einheitlich aufgestellt werden sollen, dann fehlt es derzeit an einem Weltparlament und an einer Weltregierung, die unseren Vorstellungen von demokratischer Regierungsführung entsprechen. Im Bereich der Finanzmärkte ist das Trilemma zudem besonders ausgeprägt, da Kapitalflüsse sehr viel schneller auf politische Entscheidungen einzelner Länder reagieren können – und damit den nationalen Spielraum stärker einschränken – als dies beispielsweise bei Handelsflüssen oder bei Investitionen in einen Fabrikstandort der Fall ist.

Es gibt jedoch verschiedene Versuche, neue, international einheitliche Regeln für die Finanzmärkte zu schaffen. Typisch ist dabei, dass diese Regeln an ganz unterschiedlichen Orten und mit einer Vielzahl von beteiligten Akteuren entstehen – meist als Ergebnis von diplomatischen Aushandlungsprozessen, mit all den damit verbundenen Problemen, die in früheren Kapiteln bereits angesprochen wurden. Im Folgenden können nur einige zentrale Beispiele für wichtige Gremien der Finanzmarktregulierung vorgestellt werden.

Dominanz informeller Gremien

Um insbesondere für grenzüberschreitend aktive Banken gemeinsame Regeln aufzustellen, gibt es seit 1975 den Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht. In diesem Rahmen treffen sich die Zentralbankchefs und die obersten Bankenaufseher einer Gruppe von ursprünglich 10 wichtigen Staaten, um sich auf gemeinsame Regeln und Standards zu einigen. Die Mitgliedschaft des Ausschusses wurde schrittweise erweitert und umfasst heute Vertreter von 27 Staaten. Die Regelungen, die in Basel entwickelt werden, werden von Fachleuten erarbeitet. Sie profitieren zudem von dem guten Ruf, den das Expertenwissen von Zentralbanken und Aufsichtsbehörden genießt, und von der hohen Unabhängigkeit vieler Teilnehmer von der Tagespolitik. Deshalb sind sie oft sehr detailliert und für informelle Regelungen auch ungewöhnlich effektiv. Dennoch haben die Baseler Standards keine Gesetzeskraft: Um wirksam zu werden, müssen sie in jedem Land in nationales Recht umgesetzt werden, und dabei kann es immer wieder zu Verzögerungen oder Abweichungen kommen. Eine wichtige international koordinierende Rolle nimmt auch das *Financial Stability Board* (FSB, früher *Financial Stability Forum*) ein, das nationale und internationale Regulierungsexperten zusammenbringt.

Besondere Bedeutung hat gerade im Rahmen der Finanzkrise zudem die Gruppe der Zwanzig (G20) gewonnen: In diesem Kreis treffen sich die Staats- und Regierungschefs von 19 zentralen Staaten und die führenden Vertreter der Europäischen Union. Neben den großen Industriestaaten – etwa den USA, Deutschland, Japan und Großbritannien – nehmen auch große Schwellenländer wie China, Brasilien, Indien und die Türkei an der Gruppe teil. Da hier unmittelbar die höchsten politischen Entscheidungsträger zusammenkommen, haben Entscheidungen der G20 sehr großes politisches Gewicht. So gaben die



Auch die Finanzpolitik wird stark von wirtschaftsmächtigen Staatengruppierungen beeinflusst. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang die Gruppe der G20, hier 2014 in Brisbane.

G20 während der Finanzkrise wichtige Leitlinien dafür vor, in welchen Bereichen der Baseler Ausschuss und das FSB mit größter Priorität aktiv werden sollten. Trotz ihres hohen politischen Gewichts sind aber auch G-20-Beschlüsse letztlich nur Absichtserklärungen, die man nicht vor Gericht durchsetzen kann; das zeigt wieder den geringen Grad der Verrechtlichung der weltweiten Finanzregulierung.

Baseler Ausschuss, FSB und G20 sind internationale Treffen der Vertreter von öffentlichen Institutionen. In einigen Bereichen haben sich jedoch auch private Standardsetzer etabliert. So werden die international wichtigsten Buchhaltungsregeln, die *International Financial Reporting Standards* (IFRS), von einem privaten Gremium erarbeitet, dem *International Accounting Standards Board* (IASB), dem insbesondere erfahrene Wirtschaftsprüfer angehören. In der EU werden IFRS-Regeln noch einmal von der Europäischen Kommission geprüft, bevor sie in Kraft treten; trotzdem hat das IASB einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung international einheitlicher Regeln.

Wichtige Etappen der globalen Regulierung

Internationale Finanzmarktregulierung ist ein äußerst komplexes Feld. Im Laufe der Zeit wurden nicht nur die einzelnen Regeln immer detaillierter, auch die Zahl der regulierten Tätigkeiten und der betroffenen Akteure erweiterte sich stetig. Dennoch können vor allem die großen Meilensteine der Bankenregulierung als Orientierungspunkte dienen. Dabei geht es beispielsweise um die Frage, wie viel eigenes Kapital eine Bank vorhalten muss, um mögliche Verluste aus bestimmten Geschäften verkraften zu können, ohne dadurch existenziell gefährdet zu werden (die sogenannte Eigenkapitalunterlegung).

Schon 1975 veröffentlichte der Baseler Ausschuss Regeln für die Zusammenarbeit nationaler Aufseher bei der Überwachung internationaler Banken. Aber erst 1988 wurden die ersten internationalen Regeln für die Eigenkapitalausstattung festgesetzt. In den 1990er-Jahren nahmen die grenzüberschreitenden Finanzgeschäfte weiter stark zu, auch als Folge des Abbaus staatlicher Beschränkungen für das internationale Bank- und Kapitalmarktgeschäft (zunehmende Liberalisierung). Zugleich weiteten sich das Spektrum und die Komplexität der genutzten Finanzinstrumente deutlich aus, und in den USA wurde die bis dahin geltende Trennung zwischen Investment- und Geschäftsbanken aufgehoben, was auch Geschäftsbanken erlaubte, sich im Investmentbereich zu betätigen. Als Reaktion auf diese Veränderungen wurde 2004 eine umfassende, als Basel II bekannte Neugestaltung der Aufsichtsregeln erlassen. Ihr Ziel war es vor allem, die Risiken bei Bankgeschäften genauer zu erfassen – also beispielsweise viel präziser zwischen guten und schlechten Schuldnern zu unterscheiden, bei denen die Bank dann auch eine unterschiedlich hohe Risikovorsorge benötigt. Das nötige Eigenkapital konnte deshalb im neuen System neben relativ standardisierten Ansätzen auch durch eigene Modellrechnungen der Banken bestimmt werden. Damit kam es jedoch zwischen verschiedenen Unternehmen auch zu deutlichen Unterschieden bei der Frage, wie viel Risikovorsorge für ein bestimmtes Geschäft nötig ist. Zudem entstand die Gefahr, dass Modelle gezielt so konstruiert werden, dass sie eine möglichst geringe Risikovorsorge ergeben (und damit kurzfristig höhere Gewinne erlauben).

Basel II führte außerdem neue Standards über die Aufsicht und über die Veröffentlichung wichtiger Bankinformationen ein.

Dennoch demonstrierte die Finanzkrise ab 2008, dass weiterhin ein großes Risikopotenzial im Bankensektor vorhanden war. Zudem machte die enge Vernetzung der Finanzwelt es praktisch unmöglich, eine Bank, die schlecht gewirtschaftet hatte, wie ein anderes Unternehmen einfach pleite gehen zu lassen. Als Folge wurde 2010 nach einem stark beschleunigten Verfahren der Basel III-Standard verabschiedet, der die Eigenkapitalregeln verschärft und daneben weitere neue Regelungskategorien einführt. So müssen Banken jederzeit genug Geld und leicht veräußerbare Vermögensgegenstände vorhalten und dürfen eine maximale Verschuldung nicht überschreiten. Die neuen Regeln treten schrittweise in Kraft und werden in Einzelheiten auch immer wieder vom Baseler Ausschuss nachgebessert. Zudem wird die internationale Finanzmarktregulierung immer stärker auch auf weitere Akteure ausgeweitet, etwa auf Börsen und Handelsplattformen, auf Derivatehändler (die verschiedene komplexe Produkte nutzen, mit denen man sich zum Beispiel



Die Finanzkrise von 2008 offenbart die Schwächen des Finanzsektors, der Basel III-Standard ist die politische Reaktion. Bauruinen als Folge der Krise in Spanien, 2013

Basel III

Neue Internationale Regeln für ein stabileres Bankensystem

2013 bis Ende 2018:

Aufbau einer stärkeren Eigenkapitalbasis

Erforderliches Eigenkapital in Prozent der risikogewichteten Aktiva (Kredite und sonstigen Forderungen)

Hartes Kernkapital

(Stammaktien, einbehaltene Gewinne u. ä.)

4,5

+ Zusätzliches Kernkapital

1,5

+ Ergänzendes Eigenkapital

2,0

Mindesteigenkapitalanforderung

8,0

+ Kapitalerhaltungspolster

2,5

aus hartem Kernkapital; muss in guten Zeiten aufgefüllt werden, dient in Stressphasen zur Abdeckung von Verlusten

Einführung einer Höchstverschuldungsquote

Einführung von Liquiditätsstandards

Banken müssen über genügend Liquidität verfügen, um in einer Stressphase 30 Tage lang alle Zahlungsverpflichtungen erfüllen zu können.

Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 459 115

gegen unerwartete Wechselkurs- oder Zinsschwankungen absichern, mit denen man aber auch spekulieren kann) und auf sogenannte Schattenbanken (etwa Geldmarktfonds). Ziel ist es, dass riskantes Verhalten nicht einfach aus einem regulierten in einen nichtregulierten Bereich abwandern kann, sondern tatsächlich verhindert wird.

Politisierung, Staatsschulden und Strukturanpassungsprogramme

Die Internationalisierung der Finanzmärkte löste auch in einer breiteren Öffentlichkeit politische Forderungen nach neuen Regeln aus. So fordert etwa das in vielen Ländern präsente Netzwerk Attac eine globale Finanztransaktionssteuer, von der es sich eine Eindämmung spekulativer Finanzgeschäfte verspricht. Dennoch sind Regeln für Finanzmärkte sehr abstrakt und komplex. Eine weitaus größere Mobilisierung der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich deshalb dort, wo ein Staat seine Schulden ohne fremde Hilfe nicht mehr bezahlen kann und im Gegenzug umfangreiche Auflagen für seine Wirtschaftspolitik erfüllen muss, die auch die heimische Wirtschaft treffen und etwa den Verlust von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst oder – zum Teil massive – Einschnitte bei Sozialleistungen bedeuten können.

Internationale Finanzmärkte erlauben es auch Staaten, sich bei ausländischen Geldgebern zu verschulden. Dadurch kann das Kapitalangebot steigen, und eine höhere Verschuldung wird überhaupt erst möglich oder erfolgt zumindest zu niedrigeren Zinsen. Gleichzeitig sind mit einer hohen Auslandsverschuldung aber auch große Risiken verbunden, vor allem, wenn ausländische Investoren das Vertrauen in ein Land verlieren und viel Geld innerhalb kurzer Zeit abziehen. Dann kann ein Staat sich möglicherweise nur noch zu extrem ungünstigen

Konditionen oder überhaupt kein neues Geld leihen. Gleichzeitig wird aber in Abständen ein Teil seiner alten Schulden fällig – die er oft gar nicht auf einen Schlag zurückzahlen kann. Selbst wenn ein Staat keine neuen Schulden machen will, ist er darum oft auf neue Geldgeber angewiesen, um seine bestehenden Schulden regelmäßig umzuschulden. Bei einer akuten Vertrauenskrise kann dann ein Staatsbankrott drohen.

Derartige Krisen gab es in Schwellenländern in der Vergangenheit immer wieder. Als Notfallmechanismus kann ein Land in einem solchen Fall Kredite vom Internationalen Währungsfonds (IWF) erhalten – im Gegenzug fordert dieser jedoch grundsätzlich strikte Reformen in der Wirtschaftspolitik, die das Land wettbewerbsfähiger machen und das Vertrauen internationaler Anleger zurückgewinnen sollen. Auf vergleichbare Weise erhielten einige Mitgliedstaaten der Eurozone in den vergangenen Jahren Hilfen des IWF und der anderen Eurostaaten (über die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität und später über den neu geschaffenen Europäischen Stabilitätsmechanismus). Zu den Auflagen gehörten bei Schwellenländern wie bei Eurostaaten typischerweise ein strikter staatlicher Sparkurs, der Abbau von Beschränkungen wirtschaftlicher Aktivität (Deregulierung) und die Privatisierung staatlicher Unternehmen.

Diese Maßnahmen sollen kurzfristig Vertrauen wiederherstellen und langfristig Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit eines Staates stärken, damit ein Staatsbankrott verhindert wird. Sie greifen jedoch zugleich oft massiv und ohne demokratische Legitimation in das Leben vieler betroffener Bürgerinnen und Bürger ein. Denn auch wenn die Krise schon zuvor bestand, wird über die konkreten Rettungsaufgaben oft von Seiten der internationalen Geldgeber entschieden. In diesen Fällen kommt es daher zu einer starken Politisierung, wenn Bürgerinnen und Bürger mehr Mitsprache bei Entscheidungen einfordern, die sie massiv betreffen. Eine verbesserte Finanzmarktregulierung soll in Zukunft dazu beitragen, das Entstehen solcher Krisen möglichst bereits im Voraus zu verhindern.



Supranational veranlasste Strukturanpassungsprogramme und Sparauflagen für verschuldete Staaten ziehen oft innenpolitische Verwerfungen nach sich. In Athen zerstörten erzürnte Demonstranten im Februar 2012 eine Bankfiliale. Eingriffe in die nationale Souveränität, die als undemokratisch empfunden werden, fördern politische Sammlungsbewegungen wie die griechische Syriza. Ihr Parteiführer, Alexis Tsipras, wird nach seinem Wahlsieg im Januar 2015 zum Ministerpräsidenten Griechenlands ernannt.

Literaturhinweise und Internetadressen

- Abbott, Kenneth W. / Keohane, Robert O. u. a.: The Concept of Legalization, in: International Organization 54(3), 2000, S. 401–419
- Beisheim, Marianne: Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften?, SWP-Studie 20/2011 Berlin, 279 S.
- Dies. / Liese, Andrea (Hg.): Transnational Partnerships: Effectively Providing for Sustainable Development?, Houndmills (UK) 2014, 288 S.
- Betts, Alexander (Hg.): Global Migration Governance, Oxford 2011, 343 S.
- Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Nachhaltigkeit (APuZ 31–32/2014), Entwicklungszusammenarbeit (APuZ 7–9/ 2015), online unter www.bpb.de/apuz
- Collins, Allan: Contemporary Security Studies, 3. Aufl., Oxford 2013, 514 S.
- Dann, Philipp: Entwicklungsverwaltungsrecht, Tübingen 2013, 450 S.
- DCD/DAC 29: The Where of Development Finance. Towards Better Targeting of Concessional Finance. OECD, Paris 2013
- Department of Economic and Social Affairs of the United Nations (DESA): World Economic and Social Survey of 2013. Sustainable Development Challenges, New York 2013, 181 S.
- Fauchald, Ole Kristian: International Environmental Governance. FNI Report 16/210, Fridtjof Nansen Institute, Lysaker 2010, 71 S.
- Global Environmental Politics, Vol. 8, Nr. 4, 2008, S. 66–91; Vol. 10, Nr. 1, 2010, S. 30,59; Vol. 12, Nr. 4, 2012, S. 9–21; Vol. 13, Nr. 3, 2013, S. 1–13
- Hale, Thomas / Held, David (Hg.): Handbook of Transnational Governance. Institutions & Innovations, Cambridge (UK), 2011, 412 S.
- Haller, Gret: Menschenrechte ohne Demokratie? Der Weg der Versöhnung von Freiheit und Gleichheit, Berlin 2012, 238 S.
- Hamm, Brigitte: Menschenrechte. Ein Grundlagenbuch, München 2013, 2., akt. Aufl. 2013, 170 S.
- Heinz, Wolfgang S. / Litschke, Peter: Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Essay Nr. 13 des Dt. Instituts für Menschenrechte, Berlin 2012, 45 S.
- Hoekman, B.M. / Mavroidis, P.C.: World Trade Organization: Law, Economics, and Politics, London 2007, 158 S.
- Hooghe, Liesbet / Marks, Gary: Types of Multi-Level Governance, in: H. Enderlein u. a. (Hg.): Handbook on Multi-Level Governance, Cheltenham 2010, S. 17–31
- Ihne, Hartmut / Wilhelm, Jürgen: Einführung in die Entwicklungspolitik, Berlin 2013, 601 S.
- Johnson, Stanley: UNEP The First 40 Years, Nairobi 2012, 302 S.
- Kaul, Hans-Peter: Der Internationale Strafgerichtshof – auf dem Weg zu mehr internationaler Gerechtigkeit? In: Sicherheit + Frieden 31 (4/2013), S.191–252
- Kriesi, Hanspeter / Grande, Edgar u. a.: Political Conflict in Western Europe, Cambridge 2012, 368 S.
- Nullmeier, Frank / Bignon, Dominika u. a.: Prekäre Legitimitäten. Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation, Frankfurt / New York 2010, 269 S.
- Oltmer, Jochen: Globale Migration. Geschichte und Gegenwart, München 2012, 128 S.
- Pfeil, Florian: Globale Verrechtlichung. Global Governance und die Konstitutionalisierung des internationalen Rechts, Baden-Baden 2011, 351 S.
- Rauh, Christian / Zürn, Michael: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: M. Heidenreich (Hg.): Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven, Wiesbaden 2014, 320 S.
- Ravallion, Martin / Chen, Shaohua / Sangraula, Prem: Dollar a Day Revisited. The World Bank Development Research Group, 2008
- Risse, Thomas u. a. (Hg.): The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance, Cambridge 2013, 372 S.
- Rodrik, Dani: Das Globalisierungs-Paradox, München 2011, 416 S.
- Scharpf, Fritz W.: Legitimität im europäischen Mehrebenensystem in: Leviathan 37 (2/2009), S. 244–280
- Schneekener, Ulrich: Globales Regieren durch Clubs. Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance, SWP-Aktuell 47 der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, vom August 2009, 8 S.
- Schuppert, Gunnar Folke / Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41, Wiesbaden 2008, 580 S.
- Shiller, Robert J.: Märkte für Menschen. So schaffen wir ein besseres Finanzsystem, Frankfurt a.M. 2012, 376 S.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hg.): Globale Trends. Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt a.M. 2012, 351 S.
- Sumner, Andy: What will it take to end extreme poverty? In: Development Co-Operation Report 2013: Ending Poverty, OECD, Paris 2013, 292 S.
- Union of International Associations (UIA): Yearbook of International Organizations, Leiden u. a. 2012, 3058 S.
- United Nations Environment Programme (UNEP): UNEP Yearbook 2013. Emerging Issues in a Global Environment, Nairobi 2013, 70 S.
- Weidner, Helmut / Jänicke, Martin: Die umweltpolitischen Chancen der Globalisierung, in: L.-H. Röller / Ch. Wey (Hg.): Die Soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft, Berlin 2001, S. 293–326
- Wilkinson, R.: The WTO: Crisis and the Governance of Global Trade, London 2006, 175 S.
- Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen 2011, 687 S.
- Zangl, Bernhard / Zürn, Michael: Verrechtlichung. Baustein für Global Governance, Bonn 2004, 267 S.
- Zürn, Michael / Ecker-Ehrhardt, Mathias (Hg.): Die Politisierung der Welt-politik. Umkämpfte internationale Institutionen, Berlin 2013, 412 S.

www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/globalisierung/
Zahlenmaterial zu zentralen Themen der Globalisierungsdebatte

www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf
Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-20747721.htm
Überblick über die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit

<https://treaties.un.org>
Übersicht über beim UN-Sekretariat registrierte Verträge

www.unep.org/IEG/
Informationen der UNEP zur internationalen Umwelt-Governance

www.un.org/en/sc/
Website des UN-Sicherheitsrats

www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm
United Nations Millennium Declaration

www.unric.org/html/german/mdg/index.html
Die Millenniumsentwicklungsziele

www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf
Report „Global Risks 2013“ des World Economic Forum, Genf 2013

www.worldbank.org
Website der Weltbank

http://worldtreatyindex.com/search.php?year0_o=1945&year1_1=2000
Auflistung internationaler Verträge im 20. Jh.

Die Autorinnen und Autoren

Tanja Abendschein-Angerstein ist Doktorandin an der Berlin Graduate School for Transnational Studies (BTS) bzw. dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Völkerrecht, internationale Organisationen, Demokratie jenseits des Staates und transnationale Akteure.

Mit **Dr. Christian Rauh** hat sie die Hefterstellung koordiniert.

Kontakt: tanja.angerstein@wzb.eu

Dr. Marianne Beisheim ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind multilaterale Verhandlungen bei der UNO, Initiativen zivilgesellschaftlicher und wirtschaftlicher Akteure und Partnerschaften im Bereich der globalen Nachhaltigkeitspolitik.

Kontakt: marianne.beisheim@swp-berlin.org

Dr. Lars Brozus ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen der SWP. Seine Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Globalisierung/Global Governance, UNO und Clubgovernance.

Kontakt: lars.brozus@swp-berlin.org

Dr. Tim Gemkow ist Referatsleiter für Geld und Währung, Unternehmensfinanzierung und Unternehmenssicherung beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag.

Kontakt: tim-83@gmx.de

Prof. Dr. Monika Heupel ist seit September 2014 Juniorprofessorin für Politikwissenschaft an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg. Aktuelle Forschungsschwerpunkte sind: Verantwortung internationaler Organisationen für den Schutz der Menschenrechte sowie die Legitimität des UN-Sicherheitsrats und anderer internationaler Organisationen.

Kontakt: monika.heupel@uni-bamberg.de

Gisela Hirschmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB. Forschungsfelder sind Verantwortung von internationalen Organisationen für Menschenrechtsverletzungen in Friedensoperationen, der Wandel von internationalen Institutionen, insbesondere organisationale Lernprozesse, und deren Legitimität.

Kontakt: gisela.hirschmann@wzb.eu

Michal Parizek ist Dozent für Internationale Beziehungen an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Karls-Universität, Prag. Seine Forschungsschwerpunkte sind Struktur und Funktionsweise globaler Institutionen, insbesondere der WTO, sowie die Politik der EU.

Kontakt: michal.parizek@fsv.cuni.cz

Dr. Christian Rauh ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Global Governance am WZB. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Wechselspiel zwischen den Inhalten inter- und supranationaler Politik und ihre gesellschaftliche Politisierung.

Kontakt: christian.rauh@wzb.eu

Julia Sattelberger arbeitet im Rahmen des „OECD Young Professionals Programme“ als Policy Analyst im Development Co-operation Directorate (DCD) der OECD. Sie promoviert an der FU Berlin zur Autorität internationaler Organisationen.

Kontakt: julia.sattelberger@gmx.de

Stine Waibel ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind berufsbedingte räumliche Mobilität sowie die Auswirkungen von Migration und Mobilität auf verschiedene Aspekte des Lebensverlaufs.

Kontakt: stine.waibel@bib.bund.de

PD Dr. Helmut Weidner, Politologe, ist Privatdozent an der FU Berlin und seit 2013 Senior Researcher am Forschungszentrum für Umweltpolitik der FU Berlin. Seine Arbeitsgebiete sind: Vergleichende Umweltpolitik, Alternative Konfliktregelungsverfahren, Klimapolitik

Kontakt: fu.weidner@t-online.de

Prof. Dr. Michael Zürn ist Direktor der Abteilung Global Governance und Professor für Transnationale Konflikte und Internationale Institutionen an der FU Berlin. Außerdem ist er Co-Leiter des WZB Rule of Law Center und seit 2006 Mitglied der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften.

Kontakt: michael.zuern@wzb.eu

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Magdalena Langholz (Volontärin)

Redaktionelle Mitarbeit:

Sascha Brünig, Marburg; Fabian Flatten, Euskirchen; Tessa Gütschow, Hamburg; Valentin Persau, Mainz; Yvonne Windel, Kiel

Gutachten:

Prof. Dr. Markus Jachtenfuchs, Professor of European and Global Governance an der Hertie School of Governance, Berlin; Prof. Dr. Andreas Nölke, Professur für Internationale Beziehungen und Internationale Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt

Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von fotolia (Nadalin, nyul); iStock. (acilo, AdrianHuncu, dan_prat, FooTToo, H-Gall, Hung Chung Chih, Kaszjad, Nikada, PhilAugustavo, rui_noronha, travenian); ullstein bild – Reuters / ANTONIO PARRINELLO, UN Photo / Eskinder Debebe

Umschlag-Rückseite:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth

Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

Druck:

STARK Druck GmbH + Co. KG, 75181 Pforzheim

Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 500 000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

März 2015

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.



Anforderungen

bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für

politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock

Fax: 03 82 04/66-273 oder E-Mail: bestellungen@shop.bpb.de

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-115 Montag bis Donnerstag zwischen 8.00 Uhr und 16.00 Uhr und freitags zwischen 8.00 Uhr und 15.00 Uhr zur Verfügung.





Was anderes im Kopf!

Das neue bpb:magazin ist da!

Mit Berichten, Interviews und Hintergrundinformationen zu Themen aus Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur.

Außerdem: Ein Überblick aller Veranstaltungen, Publikationen und Multimedia-Angebote.

Neu im März 2015: **Ausgabe #7**

Kostenloses Abo unter:
www.bpb.de/magazin, magazin@bpb.de

