

Governance globaler Transformation: Ein Beitrag zur Diskussion



Governance Fachtage 2015
06. – 08. Oktober, Berlin

Albrecht Stockmayer

Dieses Papier ist ein von der GIZ initiiertes Diskussionsbeitrag im Rahmen der Governance Fachtage. Vom 6.-8. Oktober 2015 beschäftigten sich die Fachtage unter der Überschrift „*The good, the bad and the global*“ mit der Förderung von Good Governance im Lichte globaler Herausforderungen. Für das Diskussionspapier ist der Autor verantwortlich. Es gibt nicht notwendig die Meinung der GIZ wieder, sondern versteht sich als Anstoß zum Austausch und zur kritischen Reflexion.

Zur Person:

Albrecht Stockmayer ist mit Ende der Regelarbeitszeit 2015 in den Ruhestand getreten. Er war zuletzt „Lead Governance Advisor“ in der Abteilung 42 (Good Governance und Menschenrechte) der GIZ, in der er seit 2003 Kompetenzfelder zu verschiedenen Governance-Themen geleitet hatte.

Er hatte im Laufe seiner Beratungstätigkeit immer wieder mit dem, was heute Global Governance genannt wird, zu tun. So war er zur Zeit der Diskussionen um eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NIEO) für das damalige Centre of Transnational Corporations und später für die Rohstoffabteilung der UNCTAD tätig. Die damaligen Vorstellungen über faire und gerechte globale Rohstoff-Ordnungen und Normen für transnationale Unternehmen sind angesichts der Ölkrisen und der Entwicklung der Weltmärkte schnell wieder von der Bildfläche verschwunden. Erst als verschiedene Krisen regionaler Finanzmärkte sich auf die globalen Kapital- und Finanzmärkte auszuwirken drohten, wurden globale Fragestellungen wieder virulent. Als Leiter der Governance Outreach Initiative der OECD erlebte er, wie in der zweiten Hälfte der letzten Dekade des alten Millenniums sich die Verantwortlichen internationaler Organisationen mit Versicherungen überboten, die globalen Herausforderungen steuern zu können. Dass sie die Steuerung den globalen Märkten überließen, war Ergebnis der herrschenden Orthodoxie. Die Anzahl der Artikel, die sich dem Thema widmeten, stieg damals exponentiell an, ohne dass sie wesentlich über die Beschreibung der Formen globaler Club Governance herausgekommen wären.

Bei seiner Rückkehr in die GTZ/GIZ fand er konkretere Ansätze in den neuen oder erneuerten Regionalorganisationen, die alle versuchten, mindestens einige der globalen Tendenzen durch Demarchen für ihre Region bearbeitbar zu machen. Doch die bürokratischen und politischen Hemmnisse standen einer Emanzipation regionaler Ansätze meist im Weg. Dagegen erfuhr Global Governance durch die Entwicklungen der Governance öffentlicher Güter eine Bereicherung. Umwelt, Klima, Wasser, Biodiversität haben Governance Formen und Koalitionen hervorgebracht, die noch der Einbeziehung in das allgemeine Tätigkeitsfeld harren.

Redaktion: Jasmin Freischlad, Johanna Strohecker

Inhalt

0. Einleitung	3
1. Globalisierung: Ein Rückblick	4
2. Definitionen von Global Governance	5
3. Wie nähern wir uns dem Thema?	6
3.1 Foren und Akteure	6
3.2 Beratung regionaler Governance / der Governance regionaler Institutionen	7
3.3 Globale Agenden und ihre Governance	7
3.4 Die IZ-Perspektive von Globalisierung, „Beyond Aid“ oder „From Aid to Global Transformation“	8
4. Wie kann die Beratung einer globalen Transformation in Zukunft aussehen?	9
4.1 Kriterien für eine Beratung von neu entstehenden Strukturen der Globalisierung.....	10
4.2 Neue Handlungsmaximen für die Beratung.....	11
5. Fazit	14

0. Einleitung

Global Governance ist kein neues Thema. In den 1990er Jahren des vergangenen Jahrhunderts genoss es große Aufmerksamkeit; danach wurde es für eine Weile still um das Thema. Eine Wiedergeburt, wenngleich nur für kurz, feierte die Diskussion um Global Governance durch die Entwicklung der Schwellenländer hin zu „neuen Gestaltungsmächten“. Heutzutage sorgt man sich infolge der zahllosen Misserfolge internationaler Verhandlungen und angesichts von vielfältigen Wirtschaftssanktionen, Eingriffen in die Freiheit der Netze oder auch Angriffen auf Transportwege um die Zukunft globaler Märkte. Als Folge daraus wird auch die Idee in Frage gestellt, die mit Global Governance einst verbunden war: nämlich die Nutzung von Mechanismen internationaler Kooperation für die Lösung globaler Probleme und die Förderung des globalen Gemeinwohls. Im Zuge der Verhandlungen um das Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) und ähnlichen Vertragsregimen gerät das Thema immer wieder in die Schlagzeilen. Im Gegensatz zu früher findet es jedoch kaum noch positive Resonanz.

Ein Grund dafür ist sicher, dass die Globalisierung der Wirtschaft die „politische“ Globalisierung weit hinter sich gelassen hat. Der Zunahme an globalen Transaktionen entspricht bis dato keine Zunahme an Formen **gemeinsamer globaler Governance**. Dies wird umso deutlicher in Zeiten, in denen die menschliche Entwicklung immer klarer an die Grenzen der Belastbarkeit unserer Erde stößt („planetarische Grenzen“¹). Die Sustainable Development Goals (SDGs) sind ein erneuter Versuch, die Dringlichkeit der bestehenden Herausforderungen anzuerkennen.

Auch wenn wir in einigen sehr konkreten Bereichen, wie der Rechnungskontrolle oder dem Haushaltsmanagement, heute viele gemeinsame Regeln und ansatzweise eine gemeinsame Praxis haben, in der die Mehrzahl der Länder die Vorteile dezentraler Regierung und Verwaltung akzeptiert und die Kommunen als zentraler Akteur für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen anerkannt sind, haben sich doch viele andere Bereiche, in denen wir tätig sind, nicht unbedingt globalen Trends angeschlossen. Wir haben viele unserer Partner darin unterstützt, Reformpolitiken zu entwerfen und sie pilothaft umzusetzen. Allerdings folgen selbst allgemeine Strukturen keinem gemeinsamen globalen Leitbild. Die Implementierung richtet sich nach lokalen politischen Präferenzen und zeigt sehr unterschiedliche Ausprägungen.

Insofern bedarf es einer Diskussion, wie wir Global Governance für unsere Zwecke definieren und wie wir uns in unserer Beratung für bessere Governance dem Thema nähern wollen.

Als GIZ haben wir in diesem Arbeitsfeld bereits Erfahrungen gesammelt, allerdings zu konkreten, bereits ausgearbeiteten Fragestellungen wie beispielsweise im Bereich Umwelt zu den Themen Klimaschutz, REDD, Desertifikationsbekämpfung und der Umsetzung der Biodiversitätskonvention. Hierbei erbringen wir als GIZ selten Leistungen für internationale Regime oder im Rahmen internationaler Vereinbarungen; häufiger sind wir in der Unterstützung regionaler Strukturen aktiv. Wenn wir das Thema nun aufgreifen, sollten wir diese Erfahrungen in unsere Diskussion einbeziehen. Wir sollten auch auf die Frage eingehen, welche Rol-

¹ Bei den planetarischen Grenzen handelt es sich um ökologische Belastungsgrenzen des Planeten, deren Überschreitung auch das Überleben des Menschen gefährdet. Zu ihnen gehören: Klima, Ozonloch, Ozeanversauerung, Verschmutzung durch Chemikalien, Verschmutzung der Atmosphäre, Artensterben, Abholzung und andere Landnutzungsveränderungen, Süßwasserverbrauch, Phosphorkreislauf, Stickstoffkreislauf. Vgl. Johan Rockström et al. „Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity“, *Ecology and Society* 14 (2) (2009): 32, <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.

le wir hier zu spielen haben und wie sich vorliegende Erfahrungen gemeinsam analysieren lassen. Der Fokus unserer Diskussion wird entsprechend unserer Aufgabenstellung als Durchführungsorganisation insbesondere auf den künftigen, teils bereits heute absehbaren Herausforderungen für die Umsetzung von Entwicklungszusammenarbeit und internationaler Zusammenarbeit liegen, die sich aus den globalen Entwicklungen ergeben.

1. Globalisierung: Ein Rückblick

Bereits zu Beginn der 1990er Jahre wurde Globalisierung als ein zu bearbeitendes Phänomen wahrgenommen. Dafür vermaß man Probleme mit globaler Reichweite. Das OECD Ministerratstreffen 1992 formulierte drei Herausforderungen: **nachhaltiges Wachstum** und **sozialer Fortschritt, Stärkung des multilateralen Rahmens** sowie **die Rolle internationaler Einrichtungen** in einer sich verändernden Welt. In der Regel standen die Chancen globaler Entwicklung dem Gefühl der Bedrohung nationalstaatlicher Errungenschaften gegenüber – etwa des demokratischen und sozialen Rechtsstaats, dessen Parameter auf nationaler Ebene zu Hause waren.

Ansätze zur Bearbeitung der Probleme gab es viele und sehr verschiedenartige: So wurde unter anderem 1992 der Maastricht Vertrag unterzeichnet, der das Mehrebenensystem der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Europäischen Union (EU) sanktionierte und ausbaute. In dieser Periode fanden auch eine Reihe internationaler Konferenzen statt, die einerseits das Thema globale Güter wie Klima und Wasser behandelten (etwa die UNCED Rio Konferenz im Juni 1992). Andererseits wurden Fragestellungen aufgenommen, für die globale Regelungen gesucht wurden, wie beispielsweise auf der *World Conference on Human Rights* in Wien 1993 oder auf dem *UN World Summit for Social Development* in Kopenhagen 1995. Schließlich wurde nichtstaatlichen Akteuren auf der vierten *World Conference on Women* in Beijing 1995 zum ersten Mal eine hervorgehobene Rolle zugemessen.

Die globale Verbreitung der Marktwirtschaft nach dem Ende der Sowjetunion brachte Regelungen zum Freihandel mit sich, wie den Abschluss der Uruguay Runde mit den *General Agreements on Tariffs and Trade* (GATT) und die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) in 1995. Im selben Jahr begannen auch die Verhandlungen zum *Multilateral Agreement on Investment* (MAI) unter dem Dach der OECD – aber auch erstmalig unter Einbeziehung der Entwicklungsländer.

Mit den Fortschritten in der Informations- und Kommunikationstechnologie nahm die Kommunikationsrevolution von 1994 ihren Lauf. In diesem Jahr gründete Tim Berners-Lee das *World Wide Web Consortium* (W3C), das die Grundlage – so die Hoffnung – für ein freies Internet schaffen würde.

Zum Ende des Jahrtausends waren sich zumindest die internationalen Organisationen einig, die Globalisierung so managen und gestalten zu können, dass sie für die Armen positive Auswirkungen haben würde. Die Bundestags-Enquete-Kommission „Globalisierung der Wirtschaft“ stellte in ihrem Schlussbericht fest: „Auf den einfachsten Nenner gebracht, bedeutet Global Governance den Prozess der Globalisierung politisch zu gestalten.“² Global Governance wird in dieser Lesart als politisches Projekt verstanden, negative Tendenzen vor allem

² BT-Drucks. 14/9200 vom 12.06.2002, S. 415.

der internationalen Märkte beseitigen zu helfen. „Regionale Governance versteht die Kommission als einen Baustein dieses Projektes.“³

Ein Jahrzehnt später ist man sich der Herausforderungen, die dieses politische Projekt mit sich bringt, um einiges bewusster. Gleichzeitig hat die wirtschaftliche Globalisierung die **Grenzen** der Nutzung von Ressourcen und ihre Auswirkungen auf Klima, Umwelt und Energien den Fokus gerückt. Auf internationalen Konferenzen wie in Rio 1992 und Rio+ zwanzig Jahre später wurde der Versuch unternommen, die Unterstützung der Weltgemeinschaft für mehr Klima- und Umweltschutz zu gewinnen. Stattdessen traten einmal mehr die Schwierigkeiten zutage, auf globaler Ebene und mit den unterschiedlichsten Akteuren Vereinbarungen zu treffen und sich zu diesen zu verpflichten.

Der Anspruch, Globalisierung zu managen, zu beeinflussen und zu steuern, ist also (noch) nicht eingelöst. Im Gegenteil: Globalisierung mit der ihr innewohnenden Dynamik hat erheblich mehr Probleme verursacht, als man dies früher hätte absehen können. Die Komplexität, die ihren Ausdruck beispielsweise in der vielfältigen Interaktionen zwischen Marktteilnehmern in unterschiedlichen Rollen findet, hat zu einem Grad von Verunsicherung geführt, der viele der ursprünglich angenommenen Vorteile der Globalisierung in ihr Gegenteil verwandelt hat: Globale Wertschöpfungsketten werden unüberschaubar; Informationsnetzwerke unterliegen fremden Einflüssen; internationale Institutionen sind den von ihnen verlangten Regelungsaufgaben nicht gewachsen. Die Governance der Globalisierung⁴ ist daher nach wie vor eine drängende Aufgabe.

2. Definitionen von Global Governance

Aus Perspektive der verfassten Staaten wird Global Governance als Steuerung bzw. Management von globalen Regimen, für globale Themen, für und von global agierenden Akteuren verstanden. Hier geht es um die Schaffung einer Ordnung sowie die (politische) Steuerung und das Management von Themen und Vereinbarungen durch Institutionen oder funktional ausdifferenzierte Regime, an denen Staaten, Unternehmen oder Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen. Diese Definition ist aber allein nicht aussagekräftig.⁵

Negativ ausgedrückt umfasst Global Governance die Steuerung *ohne* den verfassten Staat, das heißt ohne Gewalt- und Ordnungsmonopol, ohne Staatsvolk, in dessen Interesse gesteuert wird und dem die Herrschenden verantwortlich sind und ohne Rechtsrahmen, der die Rechte Aller schützt und die Spielregeln für ein Zusammenleben bestimmt.

Eine weitere Definition könnte lauten: Global Governance ist ein netzwerk-basiertes, gemeinsames „Unternehmen“ von Staaten, globalen Wirtschaftsakteuren und global tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft, das deren globale Probleme, ihre Agenden, ihre Entscheidungen und Politiken koordiniert, globale Ordnungen – zunächst in funktional ausdifferenzierten Teilbereichen – entwickelt, globale Güter reguliert und generell sich an intensiven Prozessen der Lösung globaler Probleme beteiligt.

³ Ebenda, S. 422.

⁴ Joseph Nye und John Donahue (Hrsg.), *Governance in a Globalizing World* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000).

⁵ Renate Mayntz, „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“ Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 04/1, März 2004, Köln.

Ziel ist vor diesem Hintergrund, Räume für flexible, handhabbare Lösungen (Entscheidungen, Regelungen etc.) zu finden, sie zu gestalten und zu nutzen, um

- a) die Fähigkeit nationaler Akteure im Rahmen ihrer nationalen Institutionen zu verbessern, an grenzüberschreitenden, regionalen und globalen Governance-Arrangements teilzunehmen und diese weiterzuentwickeln;
- b) eine optimale „Dichte“ von regionalen Transaktionen zu erreichen, die es erlaubt, ein Zusammenspiel nationaler, regionaler und globaler Institutionen zu gewährleisten.

Global Governance lässt sich auch durch den Rückgriff auf die *Sachverhalte/Themen* und die entsprechenden *Akteure* definieren, mit denen Global Governance befasst ist. Sie werden in der GIZ „Globale Agenden“ genannt, wobei nicht nur die Agenda, sondern auch ihre Umsetzung dazu zu zählen ist.

3. Wie nähern wir uns dem Thema?

Themen wie Migrations- und Flüchtlingsströme, Urbanisierung, Krisen und Konflikte, Regulierung der Finanz- und Transportmärkte, Inklusion und Menschenrechte oder auch der Klimawandel stehen im Vordergrund unserer Beschäftigung mit dem Thema Global Governance (siehe das Konzept für die Fachtage). Diese Themen zeigen deutlich das Spannungsfeld unserer künftigen Arbeit auf: Nationale und subnationale Lösungsansätze müssen über die eigenen Landesgrenzen hinaus die planetarischen Grenzen der Erde und die Zukunftsperspektiven anderer Gesellschaften berücksichtigen. Gleichzeitig können globale Herausforderungen nicht allein durch Lösungsansätze auf nationaler, sondern müssen auch auf regionaler und lokaler Ebene gemeistert werden. Über welche Zugänge nähern wir uns diesen Herausforderungen in unserer Arbeit?

3.1 Foren und Akteure

Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer tauschen sich in unterschiedlichen Konstellationen zunehmend in den formellen, informellen, staaten- und akteursübergreifenden Foren der Global Governance aus. Eine eindeutige Kategorisierung dieser Segmente der Global Governance ist nicht immer möglich: Neben dem „traditionellen“ multilateralen Bereich des VN-Systems und seinen Gruppierungen gibt es eine wachsende Zahl an Foren und Zusammenschlüssen der privaten bzw. öffentlich-privaten Global Governance, die nicht trennscharf voneinander abgegrenzt werden können. Dazu zählen beispielsweise:

- „Club“-Formationen: Bearbeitung von Global Policy-Fragen bspw. durch die G 7/20
- Öffentlich-private Politiknetzwerke: Staatliche, zwischenstaatliche sowie wirtschaftliche und/oder zivilgesellschaftliche Akteure schließen sich themenspezifisch zusammen, unter anderem als Reaktion auf einen fehlenden internationalen Konsens unter den Regierungen oder anderen wesentlichen Akteuren (siehe dazu: *Extractive Industries Transparency Initiative* und *The Common Code for the Coffee Community (4C)*).
- Regeln/Standards von Global (Private/Corporate) Governance privatwirtschaftlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure.

- **Expertennetzwerke:** Staatliche und zwischenstaatliche, aber auch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure mandatieren Experten aus der Wissenschaft, der Gesellschaft oder der Wirtschaft zur Bearbeitung globaler Problemfelder.

3.2 Beratung regionaler Governance / der Governance regionaler Institutionen

Ebenso kann man sich dem Thema über die Beratung **regionaler Governance-Institutionen** nähern. Globale wie auch regionale Entwicklungsprozesse **brauchen politische Steuerung**. Politische Steuerung wiederum erfordert zweckmäßige organisatorische Formen und Regeln für Regieren, Verwalten, Bürgerbeteiligung und Dienstleistungserbringung.

Regionalisierung in politisch-administrativer Hinsicht zu fördern bedeutet in diesem Sinne, Koordinierungsanstrengungen jenseits der Grenzen des Nationalstaats zu unterstützen, entsprechende Foren und Plattformen bereitzustellen und gegebenenfalls Institutionen zu vereinbaren. Muster dieser Zusammenarbeit finden sich in der Regel in der Praxis des demokratischen Rechtsstaats, in dem den Bürgerinnen und Bürgern die politische Teilhabe ermöglicht wird, in dem Macht transparent und rechenschaftspflichtig ausgeübt wird und öffentliche Leistungen im kooperativen Zusammenwirken mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft erbracht werden. Dieses Muster lässt sich oft jedoch nur bedingt auf regionale Institutionen übertragen. Gerade Handlungsfelder wie die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern oder auch die Herstellung von Transparenz sowie die Nachprüfbarkeit von Entscheidungen stellen unsere Arbeit regelmäßig vor Herausforderungen. Zudem stellt sich für die künftige Gestaltung unserer Portfolios die Frage, welche Formen sich finden lassen, um den Mehrebenen-Ansatz und Wissenstransfer der GIZ auch auf die national-regionale Ebene zu übertragen und das bilaterale und regionale Portfolio besser miteinander zu verbinden.

3.3 Globale Agenden und ihre Governance

Der Kanon globaler Entwicklungen, mit denen Chancen und Risiken einhergehen, reicht von der Demografie und den daraus entstehenden Wanderungsbewegungen über den Klimawandel bis hin zum Megatrend der Urbanisierung: Die Probleme entstehen teils im globalen Kontext (Klimawandel, Demografie, Finanzmärkte), teils sind sie die globale Dimension nationaler oder lokaler Probleme, für die es regionale oder globale Lösungen geben könnte.

Die Ziele lassen sich im Jahr 2015 durch die SDGs illustrieren. Diese Agenda für nachhaltige Entwicklung trägt den planetaren Grenzen Rechnung und soll an diese angepasst gestaltet werden. Die Universalität der Agenda stellt einen Bruch mit traditionellen Hierarchien sowie klassischen Nord-Süd- oder Geber-Nehmer-Denkmustern dar. Im Gegensatz zu den MDGs, welche nur für Entwicklungsländer galten, sind die SDGs für alle Länder der Welt gültig und erfordern ein Umdenken auch bei uns, z.B. was die Nachhaltigkeit von Produktions- und Konsummustern betrifft. Erstmals werden in einem solchen Rahmenwerk also die bestehenden Interdependenzen in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht in und zwischen allen Ländern sichtbar gemacht, die eine gemeinsame Verantwortung aller Staaten und aller Akteure für das globale Gemeinwohl erfordern.

Wie das neue Rahmenwerk jedoch die Arbeit der GIZ beeinflussen wird, ist derzeit noch eine offene Frage. Mögliche Ansatzpunkte gibt es hier unter anderem bei der Anpassung der

Strategie- und Haushaltsprozesse unserer Partnerländer, beim Aufbau von statistischer Leistungsfähigkeit sowie bei der Unterstützung von Review- und regionalen Peer-Learning-Prozessen. Nicht zuletzt wird durch das globale Rahmenwerk jedoch ein Trend sehr deutlich: Wir bewegen uns weg von der klassischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hin zur Internationalen Zusammenarbeit (IZ) und „Beyond Aid“⁶.

3.4 Die IZ-Perspektive von Globalisierung, „Beyond Aid“ oder „From Aid to Global Transformation“⁷

Unsere Beschäftigung mit der **Transformation** auf den letzten Fachtagen zeigte eines mit besonderer Schärfe: Die Vorstellungen eines Entwicklungsprozesses in einem stabilen, vorhersehbaren und bekannten Umfeld, wie er den Beteiligten an der Paris Declaration und Accra Agenda vorschwebte, hat die Entwicklungszusammenarbeit von anderen Politikfeldern isoliert. Dies hat nicht zum besseren Verständnis von globaler Transformation und zur Gestaltung unserer Instrumente, Methoden und Prinzipien zu ihrer Beratung beigetragen. Denn erst in **ihrer Gesamtheit** und in Bezug aufeinander können die verschiedenen Politikfelder auf nationaler und globaler Ebene zur **Transformation** beitragen.

Dem Konzept von **Transformation** liegt eine Vorstellung von Entwicklung zu Grunde, die sich auf die Veränderungsprozesse selbst fokussiert. Transformation ist kein Prozess zur Lösung eines bekannten Problems, sondern ein **gesellschaftlicher Suchprozess**, in dem gesellschaftliche Diskurse und Entscheidungen über die noch offene Zukunft bestimmen und sie formen.⁸

Auch bei der Frage danach, wie globale Herausforderungen heute auf klassische Politikgestaltung Einfluss nehmen, spielen diese Überlegungen zum Wesen der (globalen) Transformation eine Rolle. Bei der Suche nach Lösungen stehen Beratung und Unterstützung des **Prozesses** zunächst stärker im Vordergrund als die Lösung selbst. Besonders deutlich wird dies für die **Dimension der globalen Güter**, die viele Politikbereiche betrifft, die sich ehemals national verstanden. Die globalen Herausforderungen erfordern ein Umdenken und eine neue Form des Vorsorgeprinzips („Do no harm“) in unserer gesamten Politikberatung. Die Minderung bzw. Verhinderung von Risiken kann nicht mehr nur national erfolgen. Politikkohärenz für Entwicklung (*Policy Coherence for Development, PCD*)⁹ sollte daher zu einem ganzheitlicheren Konzept erweitert werden, in dem unter anderem Handel, Sicherheit, Um-

⁶ Angesichts der geringen ODA Mittel und der gewaltigen Herausforderungen wird es, aus Sicht vieler Geber, nicht mehr nur um klassische EZ gehen, sondern um die vermehrte, gezielte Nutzung internationaler Foren, Netzwerkorganisationen u. ä. zur Erreichung der Ziele wie den Schutz globaler öffentlicher Güter. Dies ist keine ganz neue Debatte und auch den Begriff gibt es schon länger – sowohl im angelsächsischen Diskurs als auch in Deutschland (unter dem Stichwort „Globale Strukturpolitik“). „Beyond Aid“ hat jedoch jüngst wieder mehr Aufmerksamkeit erfahren, weil der Ausschuss für Internationale Entwicklung des House of Commons zu dem Thema einen Bericht veröffentlicht hat. Vgl. z.B. Jean-Michel Severino und Olivier Ray, „The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy“, Working Paper 167, Center for Global Development (Washington D.C.: 2009); Heiner Janus, Stephan Klingebiel und Sebastian Paulo, „Beyond Aid: Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit“, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Bonn: 2013), und die Beiträge des International Development Committee des House of Commons, „The Future of UK Development Cooperation: Phase 2: Beyond Aid: Government Response to the Committee's Tenth Report of Session 2014–15, First Special Report of Session 2015–16“ (London: 2009), <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmintdev/339/339.pdf>.

⁷ Vgl. u.a. Laurence Chandy, „Reframing Development Cooperation“, in: The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs, *From Aid to Global Development Cooperation* (Brookings 2011), S. 3-12.

⁸ Vgl. Konzeptpapier Fachtage 2013, <https://dms.giz.de/dms/lisapi.dll?func=ll&objaction=overview&objid=77217033>.

⁹ Vgl. OECD, <https://community.oecd.org/community/pcd>.

welt und weitere Themen als **globale öffentliche Politiken**, die einen aktiven Beitrag zu globalen Entwicklungszielen leisten, neu aufeinander ausgerichtet und dadurch an Transparenz und Legitimation gewinnen werden.

Nationale Politiken werden hierbei stets ein wesentlicher Schlüssel für Reformen und Fortschritte sein. Die Schwellenländer demonstrieren dies seit langem. Die für diese Politiken Verantwortlichen müssen gleichzeitig jedoch auch globale Verpflichtungen akzeptieren – und in der Lage sein, beides miteinander zu verbinden.

Hierfür sind funktionsfähige, international vernetzte Regeln und Regime erforderlich. Dazu bedarf es weiterhin solcher Akteure, die an den Schnittstellen staatlicher Regelungen handeln und mit relevanten Gruppen privater Akteure interagieren. Dieses Szenario globaler Transformationsprozesse bietet wenig Raum für „Entwicklungsländer“, deren geringe Handlungsfähigkeit sie als Akteure ausscheiden lässt. Sie bleiben als Risikofaktoren der Sicherheits-, Migrations- und Klimaagenden weiter bestehen. Viele Länder, die nicht den traditionellen BRICs angehören, versuchen, durch die Annäherung an die OECD oder die Stärkung ihrer regionalen Governance-Institutionen diesem Schicksal zu entgehen. Deutlich wird dabei, dass wir diesen Ländern kollektiv und einzeln eine anspruchsvolle Perspektive bieten müssen, die weit über „Entwicklung“ hinaus geht und vor allem auch global in ihrer Ausrichtung ist. Wir werden also deutlich zu machen haben, ob und welche Rolle wir im Prozess globaler Transformation wahrnehmen wollen – und wie dies zu bewerkstelligen ist und welche Erfolgsvoraussetzungen wir hierfür mitbringen.

4. Wie kann die Beratung einer globalen Transformation in Zukunft aussehen?

Wie müssen wir neue Akteure einschätzen und ihre Handlungen unterstützen? Welche Konstellationen von Akteuren entstehen und wie werden sie zur Erreichung globaler Ziele beitragen? Wie gehen wir damit um, dass viele der globalen Herausforderungen bspw. von Earth Governance noch keine bekannte Lösung haben – und wir heute nicht wissen, ob und wie wir zu diesen Lösungen in der Zukunft kommen und wie wir uns auf einen Beitrag vorbereiten können?

Fehlende Informationen, Unsicherheiten über zukünftige Trends aber auch über die Folgen von Reformen, das Fehlen verlässlicher und erprobter Systeme schließen einfache und bekannte Lösungswege aus. Um trotzdem an **Global Governance als einem im Entstehen begriffenen System** beratend mitzuwirken, das aus vielen Teilsystemen besteht, bedarf es der Entwicklung und Einhaltung von Regeln und Prinzipien. Ihr Zweck ist zum einen, Optionen offenzuhalten, Kohäsion herzustellen und im Wege des ständigen Monitorings sicherzustellen, dass heutige Entscheidungen nicht zukünftige Lösungen ausschließen. Zum anderen können diese Regeln dazu beitragen, dass durch gelungene Aktionen und Beziehungen Regeln und Handlungsprinzipien weiterentwickelt werden können. Im Folgenden werden daher einige neue Kriterien und Handlungsmaximen für unsere Beratung dargestellt.

4.1 Kriterien für eine Beratung von neu entstehenden Strukturen der Globalisierung

Ein erstes Kriterium ist die Unterstützung von Aushandlungsprozessen einer **allmählichen Institutionalisierung** von globalen Organisationen unter Berücksichtigung demokratischer Prinzipien. Dieses Kriterium gilt insbesondere für Organisationen, die im Binnenverhältnis demokratische Prinzipien verfolgen und darüber hinaus versuchen, betroffene Gruppen in ihre Entscheidungsprozesse zu integrieren.

Als Beispiel hierfür wird der *Forest Stewardship Council* (FSC) genannt. Die von ihm in seiner Tätigkeit angewandten Kriterien stehen im Wettbewerb zu den Entscheidungskriterien internationaler Institutionen wie beispielsweise der VN. Die Attraktivität des FSC als globale NRO ist u.a. darin begründet, dass sie eine problem- und mitgliederorientierte Struktur hat und ihre Prozesse den Mitgliedern geeignet erscheinen. Der FSC gilt als Vorbild für die Anwendung demokratischer Prozesskriterien für die Entscheidungen der Mitglieder (vor allem Abstimmungsdemokratie bei Generalversammlungen¹⁰).

Seine Ergänzung soll dieses Kriterium in einer **allmählichen Konstitutionalisierung finden**, die besonders die Transparenz und die Rechenschaftspflicht hervorhebt. Dabei berufen sich die Befürworter der Konstitutionalisierungsprozesse auf die Menschenrechte bzw. deren Reflexe für die globale Ebene mit dem Ergebnis einer ethischen Anreicherung der hierfür aufgestellten Regeln. Der FSC gilt auch als Vorbild für den Prozess der Konstitutionalisierung.

Beide Kriterien, **Institutionalisierung/Demokratisierung und Konstitutionalisierung**, müssen freilich angepasst werden an das Mandat und die Handlungsfähigkeit und -kapazität der Organisationen bzw. die Prozesse ihrer Bildung.

1. Die Normen und der Prozess ihrer Bildung werden besonders deutlich in Organisationen, die für eine künftige "sustainability governance" stehen sollen. Dies gilt etwa für eine Metaorganisation für globale Normenbildung und -kontrolle, die *International Social and Environmental Accreditation and Labelling* (ISEAL) Alliance. In dieser Allianz haben sich zehn unterschiedliche Standardisierungsorganisationen zusammengeschlossen. Ziel ist eine Verhaltensrichtlinie für geeignete nationale Normsetzung. Auch hier findet sich die Selbstverpflichtung, zentrale Elemente demokratischen Handelns einzuhalten wie Nichtdiskriminierung, Transparenz, Rechenschaftspflicht und gemeinsame Beratung.

2. Eine andere Entwicklungsoption für das internationale System mit dem Ziel der Organisation und Steuerung von Aushandlungsprozessen der Transformation ist das Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft, die sich aus ihrem institutionell staatlichen oder nationalen Bezugsrahmen löst. Dabei unterstützt die Konstitutionalisierung diesen Prozess, in dem Mitspracherechte geschaffen werden, auf die sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen einstellen und damit bessere Voraussetzungen dafür schaffen können, dass die Entscheidungsprozesse nach demokratische Prinzipien ablaufen können. Plattformen wie Avaaz.org oder Change.org können als Organisationsformen für eine solche globale, aus ihrem staatli-

¹⁰ Vgl. FSC, <https://ic.fsc.org/governance.14.htm>.

chen Bezugsrahmen gelöste Zivilgesellschaft gelten, jedoch eignen sie sich bisher vor allem für die Behandlung isolierter Probleme.

Globale Governance-Kriterien **unterstützen Transformationsprozesse**. Ausgangspunkt sind hier universal geltende Normen, etwa der UN-Charta einschließlich der Menschenrechtskonventionen. Hierzu gehören auch allgemeine Prinzipien, die wenig operational sind, aber für die Identität der jeweiligen Organisationen eine Rolle spielen mögen, wie Fairness und Gleichbehandlung. Weitere Prinzipien stammen aus konkreten funktionalen Anwendungsbereichen, haben sich aber auch für andere Transaktionen als sinnvoll erwiesen, wie etwa die „Do no harm“- und "Vorsorge"-Prinzipien oder die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität.

Die Akzeptanz dieser Kriterien dürfte in den verschiedenen Gruppen ihrer Verwender unterschiedlich sein. Sie sind jedoch als Prinzipien weitgehend anerkannt, teils weil sie in Konventionen punktuell Verwendung fanden, vgl. das Vorsorgeprinzip in Art. 15 der Rio Erklärung, teils weil sie Eingang in Verhandlungen oder Prinzipien gefunden haben.

Diese Prinzipien sind aber nur ein Ausgangspunkt. Wesentlich für unsere Tätigkeit ist deren Ausfüllung auf den unterschiedlichen Governance-Ebenen der Transformation.

4.2 Neue Handlungsmaximen für die Beratung

Die nachfolgenden **Handlungsmaximen** sind nicht Teil eines einheitlichen Kanons. Sie sind in spezifischen Kontexten aber für vergleichbare Situationen, die von Unsicherheit, Komplexität und Unwissenheit bestimmt sind, entwickelt worden, vor allem in den Bereichen der Konfliktüberwindung, der Transformationsberatung und der Beratung von Umweltagenden. Die hier erläuterten Handlungsmaximen stammen aus unterschiedlichen Quellen und leiten sich aus den im vorigen Absatz erwähnten Prinzipien ab. Für die Kooperation mit neuen Akteuren, die Herausarbeitung neuer globaler Handlungsformen und die Bearbeitung neuer Themen bedarf es ebenso neuer Handlungsmaximen für unsere Beratungsarbeit. Diese werden hier skizziert:

1. *Umkehrbarkeit gewährleisten*

Eine Handlungsmaxime lautet, die **Umkehrbarkeit** von vorgeschlagenen Lösungen zu gewährleisten. Ein hierfür gut geeignetes Beispiel sind Landtransfers. Hier finden sich auf der einen Seite internationale Investoren, auf der anderen Seite kleine Landbesitzer, die gewöhnlich nicht mit Land handeln, sowie nationale Institutionen, die diese Transaktionen unterstützen. In diesem Kontext zu einer zufriedenstellenden Lösung zu kommen, ist schwierig. Die Interessen der jeweiligen Parteien sind unterschiedlich und schwer vorhersehbar, da sie sich erst im Laufe der Zeit herausbilden – und dies oft auch in Abhängigkeit voneinander. Die Wirkungen der Landtransaktionen schälen sich erst langsam heraus, oft auch aufgrund mangelnder Transparenz und verdeckter Interessen während des Prozesses. Länder, die ihren Grund und Boden verkaufen, können unmittelbar von diesen Transaktionen profitieren – als Verkäufer, als Vermittler, durch Bestechungs- oder andere Zahlungen. Sie profitieren indirekt z.B. durch die Schaffung von Arbeitsplätzen oder durch Dienste für die neuen Eigentümer. Diejenigen, die ihr Land aufgeben, können entsprechend verlieren, weil sie eine nachhaltige Einkommensquelle verloren haben oder ihre Heimat aufgeben mussten und damit ihre Identität und ihre sozialen Kontakte.

Jede Lösungsalternative muss daher in einer solchen Situation sicherstellen, dass zumindest eine spätere Anpassung an veränderte Verhältnisse und Interessen möglich ist, gegebenenfalls, dass neue Beteiligte im Prozess berücksichtigt werden können. Wenn nicht sogar die Rückabwicklung bei den Vereinbarungen mitbedacht werden müsste.

2. Sorgfältiges Austarieren von demokratischer Mobilisierung und allmählicher Konstitutionalisierung jenseits des Staates

Um die eigene Legitimität zu unterstreichen, unternehmen regionale und globale nicht-staatliche Organisationen zuweilen viel, um sich selbst als demokratisch legitimiert und ihre Entscheidungen als den demokratischen Prinzipien entsprechend darzustellen. Dies vor allem auch, um sich von den etwas mühsamen und eher bürokratisch undurchsichtig handelnden, internationalen bi- und multilateralen Vereinbarungen und ihrer Bürokratien abzusetzen. Bei der letzteren Gruppe von Organisationen wird seit längerem eine Tendenz zu einer allmählichen Konstitutionalisierung festgestellt. Da beide Trends nicht notwendigerweise zusammenlaufen, wird man immer wieder prüfen müssen, wie man beides sinnvoll und situationgerecht miteinander verbinden kann.

3. Raum schaffen für eine globale Zivilgesellschaft, losgelöst von staatlichen Bezügen, aber verpflichtet auf ein global denkendes Kollektiv

Eine seit der Jahrtausendwende diskutierte Entwicklungsoption für das internationale System ist das Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft, die sich von der Dominanz der Nationalstaaten löst und sich über die Bearbeitung isolierter Probleme hinaus – als Fach- und Wissensgemeinschaften – mit globalen Fragestellungen beschäftigt, mit dem Ziel, zu nachhaltigen Lösungen zu kommen. Diese Vorstellung war jedoch auch in den Worten ihrer Protagonisten eher unklar und daher angreifbar.¹¹ Aktive global denkende Eliten handeln nicht unbedingt inklusiv oder sind auf kollektives Handeln ausgerichtet.

4. Unsere Themen mit legitimationsstiftenden Prinzipien für die globale Arena verbinden

Beispiel: Global Security Governance

Bei Berücksichtigung fachorientierter Kernprinzipien, wie dem Vorsorgeprinzip, dem „Do no harm“-Prinzip und den Prinzipien der Solidarität und der Subsidiarität könnten wir in der Beratung auch darauf achten, ob allgemeinere Prinzipien wie Menschenrechte und Inklusion berücksichtigt sind.

Beispiel: Global Financial Governance for Transformation and Stability

Global Governance-Fragen aus dem Bereich der öffentlichen Finanzen sollten ihre Fachgruppen weiter ausbauen und für Themen wie globale und regionale Steuerfragen, für Budgetprinzipien und grundsätzlich für gemeinsame und koordinierte Prinzipien einsetzen, etwa im Themenbereich Rechnungslegung, Prüfung, aber auch für gemeinsame Kriterien der Rechenschaftspflicht etc. wie zum Beispiel die *Financial Action Task Force* (FATF) oder die *Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI) oder vergleichbaren Sektornetzwerken.

¹¹ Anthony Giddens, „Foreword“, in: Helmut Anheier, Marlies Glasius und Mary Kaldor (Hrsg.), *Global Civil Society* (Oxford: Oxford University Press, 2001), S. iii.

Exemplarisch lässt sich das für den Steuerwettbewerb zeigen. Man ging stets davon aus, dass Steuerwettbewerb einen positiven Effekt auf das Besteuerungs- und damit das Ausgabeverhalten der Herrschenden hat und dass er darüber hinaus zu Effizienzgewinnen führt. Diese Annahmen sind immer wieder hinterfragt und zum Teil auch widerlegt worden. Dadurch könnte der Weg zu einer globalen Politik geöffnet werden, die versucht, aus den Ungleichgewichten und Verwerfungen zu lernen, die durch globalen Steuerwettbewerb immer wieder entstehen, ohne dass es dem nationalen Gesetzgeber gelingen könnte, zu nachhaltigen Regelungen zu gelangen.¹²

5. Auf die Verknüpfung von Governance-Systemen setzen

Angesichts der grenzüberschreitenden Herausforderungen, beispielsweise der bedrohten Biodiversität oder auch des Klimawandels, haben wir es immer mehr mit transnationalen Fragen zu tun. Nicht erst seit der letzten Rio+20 Konferenz konstatiert man die Bedeutungszunahme von Unternehmensakteuren, international agierender Organisationen der Zivilgesellschaft und von neuen Formen öffentlicher internationaler Zusammenarbeit. Daraus entsteht eine Vielzahl von Ansätzen, auch von Regulierungsregimen, die Ergebnis fragmentierter Politikprozesse und der Eigendynamik dieser Institutionen und der in ihrem Umfeld tätigen Akteure sind.

Diese Entwicklung führte dazu, dass seit Rio **nur punktuelle Lösungen** möglich waren, und viele Herausforderungen ohne eine überzeugende Lösung geblieben sind. Die einzelnen Probleme mögen bekannt sein. Sie stellen aber insgesamt einen Mix von Problemen dar, mit dem die bisherigen Governance-Instrumente nicht zurechtgekommen sind. Das heißt nicht, dass einzelne Akteure Schritte in die richtige Richtung gemacht haben. Was sich aber stärker abzeichnet, ist die Notwendigkeit, Governance so zu denken und zu gestalten, dass sie sich auch für Problemstellungen, Akteurskonstellationen und institutionelle Entwicklungen eignet, die sich heute noch nicht klar abzeichnen.¹³

Ein erster Schritt muss darin bestehen, **bisher getrennte Governance-Systeme zusammenzudenken** und sie aufeinander zu beziehen. Öffentliche und Unternehmensgovernance (*corporate governance*), nationale und internationale Regime und staatliche und zivilgesellschaftliche Organisations- und Handlungsformen gilt es, in einem gemeinsamen Rahmen zu organisieren. Wie könnte dieser Rahmen aussehen? Was wäre erforderlich? Wäre dies Teil der globalen Partnerschaft?

Die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit verlangen vom heutigen Betrachter eine Perspektive, die künftige Entwicklungen zwar nicht voraussieht, aber sie doch wenigstens nicht verhindert, besser noch, die Anreize für zukünftige Entwicklungen schafft¹⁴.

¹² „The world will move more quickly than the theory. Yet, we don't know when tax competition starts to become harmful.“ Michael Keen und Kai Konrad, „International Tax Coordination and Competition“, Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper 2012 – 06 (München 2012) S. 74, <http://www.tax.mpg.de/RePEc/mpi/wpaper/Tax-MPG-RPS-2012-06.pdf>.

¹³ Frank Biermann, „‘Earth system governance’ as a crosscutting theme of global change research“, *Global Environmental Change* 17 (2007), S. 326–337.

¹⁴ Die Auswahl, Gestaltung und Vorbereitung von sozialen und politischen Prozessen, die neue Lösungen oder sich anpassende Rahmenbedingungen hervorbringen, ist ein Fall von "reflexiver Governance". Dieser Begriff wurde aufgrund der besonderen Anforderungen von Umwelt- und Nachhaltigkeitsgovernance geprägt. Dort sind Outcomes etwa neue Formen von Wissens- und Erkenntnismanagement, von Netzwerk- und Allianzbildung ebenso wie die Einbeziehung neuer Akteure und die Gestaltung neuer Aufgaben.

5. Fazit

Wie hat sich der Referenzrahmen von Global Governance und damit auch der Rahmen für die Beratung im Rahmen der IZ verändert? Weder sind die Befürchtungen, die vor 20 Jahren geäußert wurden, eingetreten. Die "*wilde und erbarmungslose Globalisierung*", die von Ralf Dahrendorf befürchtet wurde, die zur Gefährdung des sozialen Zusammenhalts und zur Verschärfung innergesellschaftlicher Konflikte führte, hat sich (mindestens noch) nicht eingestellt,¹⁵ noch haben sich die globale Transaktionen in dem angenommenen Maße verdichtet. Stattdessen haben sich angesichts der Schwäche der traditionellen internationalen Organisationen neue Akteure, mindestens in neuen Konstellationen herausgebildet, die die globalen Agenden bestimmen.

Der Rahmen, in dem die EZ/IZ tätig ist, hat sich was **Regional Governance** angeht, weniger geändert, als die hohen Erwartungen vorsahen, die mit der Gründung oder dem Wandel regionaler Institutionen, etwa dem Mercosur oder dem Wandel der OAU zur AU, verbunden waren. Weniger gilt dies für die Fortführung der **globalen Agenden**, deren Entwicklung heute in weit stärkerem Maße von Privaten und ihren Formen der Zusammenarbeit beeinflusst werden. Bisherige Formen und Elemente globaler Governance sind anzupassen, sei es, weil neue Akteure mit anderen Interessen und anderen Governanceformen tätig sind, sei es, weil sich die Aufgaben und die möglichen Lösungswege verändert, teils konkretisiert haben.

Schließlich zeigen nicht zuletzt die Verhandlungen der SDGs, welchen Stellenwert die Schaffung von Kohäsion zwischen den Systemen und von Legitimität globaler Lösungsprozesse in einer Zukunft „Beyond Aid“ einnehmen wird. Nur wenn es gelingt, ein Gleichgewicht zwischen Legitimität und Effizienz von Globalisierungsprozessen herzustellen, wird Globalisierung in Zukunft bestehen können.¹⁶

¹⁵ Ralf Dahrendorf, „An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert“, in: DIE ZEIT N° 47/1997, 14. November 1997.

¹⁶ Dani Rodrik, *The Globalisation Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist* (Oxford: Oxford University Press, 2012).