

## Die Illusion von der einen Welt

**Zehn Gipfeltreffen, zahllose internationale Konferenzen: Im vergangenen Jahr hätte eine neue globale Ordnung für Kapitalmärkte, Handel und Umweltpolitik entstehen können. Warum bloß ist das nicht gelungen?**

von Thomas Fischermann; Petra Pinzler | 30. Dezember 2009 - 07:00 Uhr

© Peter Macdiarmid/Getty Images



Hunger, Rüstung, Klimawandel: Die Probleme sind global, doch die Regierungen tun sich schwer, eine gemeinsame Lösung zu finden. Das zeigte sich auch in Kopenhagen, wo dieses Bild entstand

Um die Welt zu verbessern, müssen wir erst einmal sehen, wie sie ist, mit allem, auch mit den Warzen. Dieser Satz stammt vom britischen Politiker und Staatsphilosophen Edmund Burke, und er drängt sich nach rund 200 Jahren wieder auf. Wie ist sie, die Welt, nach diesem Jahr 2009?

Die Menschheit hat in Kopenhagen versucht, das Klima gemeinsam zu retten. In London und Pittsburgh verfassten die Regierungschefs neue Regeln für die Finanzmärkte und den Kapitalismus. In Genf verhandelten sie über ein besseres Handelsregime. Und schon in ein paar Wochen werden sie in Davos, auf dem Weltwirtschaftsforum, wieder über alle Probleme gleichzeitig reden. Zehn weltumspannende Gipfeltreffen hat es seit November 2008 gegeben. So viel gemeinsames Suchen war selten, so viel globales Regieren nie.

Man kann die Welt so sehen. Doch ehrlicher wäre eine andere Deutung. Danach haben die Regierungschefs in Kopenhagen versagt, in London und Pittsburgh schöne, aber wirkungslose Papiere geschrieben und in Genf ihre Handelsvertreter wie jedes Jahr palavern lassen – ohne Resultate.

Mitnichten entsteht so eine neue globale Ordnung, in der Staaten gemeinsam die großen Probleme zu lösen versuchen. Stattdessen marschieren sie zurück in die ganz alte Welt: die des 19. Jahrhunderts, die der Nationalstaaten. Und in der betreiben alte und neue

Mächte offener denn je pure Interessenpolitik, immer getrieben von den ganz eigenen ökonomischen Problemen. Globales Regieren? Außer Spesen nichts gewesen!

Da wehren sich die Amerikaner vehement gegen die globale Besteuerung der Börsen. Die Briten verhindern eine strengere europäische Finanzaufsicht, unter heimlichem Applaus manch anderer Regierung. Die Franzosen verweigern sich einer europäischen Agrarpolitik, die dem Süden weniger schaden würde. Spanien und Portugal wehren sich dagegen, die Überfischung der Meere zu stoppen. China möchte keine bindenden Klimaziele. Jeder hat ein anderes schmutziges Tabu, jeder will eine andere Ausnahme. Alle aber eint der Imperativ der modernen Weltpolitik: Egoisten aller Länder, vergesst die Welt.

»Wir sind mitnichten auf dem Weg in ein goldenes Zeitalter, in dem sich Staaten selbst auflösen oder etwa ihre Vorrechte abgeben würden. Der Nationalstaat ist als primäre politische Einheit des internationalen Systems quicklebendig«, schreibt John C. Hulsman von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Die Probleme seien global, die Lösungen aber immer noch national, klagt auch der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz – und nicht nur er: Da mag die Menschheit gern mit viel Pomp in immer größeren Konferenzzentren nach globalen Spielregeln für globale Probleme suchen, die Ergebnisse sehen zum Jahreswechsel mager aus.

Denn in den reichen Ländern sind den Regierungen die Hände gebunden, die Haushalte erlauben kaum teure Zugeständnisse. Die aufstrebenden Schwellenländer wiederum wollen nachholen, was der Westen immer vormachte: Wachstum, koste es, was es wolle. Da stören globale Abkommen und die Abgabe von nationalen Rechten – selbst wenn das für alle besser wäre.

Doch war da nicht was? Es ist doch noch gar nicht lange her, dass die Gefahr einer Weltwirtschaftskrise alle erschreckte, die Regierungschefs der mächtigsten Länder sich flugs zusammenfanden und so mancher bürgerliche Internationalist den naiven Traum einer »Weltregierung« träumte. Nie wieder werde die Welt, wie früher von Roosevelt und ein paar anderen, bei einem Glas Whiskey geregelt – und das sei auch gut so: Das sagte der frisch gekürte US-Präsident Barack Obama auf dem G-20-Treffen in den ehemaligen Royal Docks, einem alten Werftgelände in London. Tausende von Journalisten aus aller Welt applaudierten minutenlang.

Wer, wenn nicht er, der Erfinder des *Yes we can*, sollte, geläutert von der Finanzkrise, die anderen Mächtigen zu einem kollektiven Souveränitätsverzicht drängen? Wer, wenn nicht Obama, könnte die Kraft und die Weitsicht haben, gemeinsam mit den anderen Mächten die richtigen Spielregeln für den Kapitalismus, die Weltordnung 3.0 zu entwickeln? Zum Wohle aller?

Neu ist der Traum ja nicht. Schon seit Mitte der zwanziger Jahre – damals war gerade der Völkerbund gescheitert – gibt es in der Weltpolitik immer wieder diese merkwürdige Aufbruchstimmung.

Richtig Nahrung bekam sie einmal mehr nach dem Ende des Kalten Krieges, als in den neunziger Jahren in Washington Bill Clinton regierte, in London Tony Blair und in Berlin Gerhard Schröder. Auf dem »Dritten Weg« wollten diese Männer gemeinsam anpacken, was Einzelstaaten nicht mehr bewältigten: den Ausbau des Welthandelssystems, den Umweltschutz, die künftige Energieversorgung, die Drogenbekämpfung oder die Gestaltung der weltweiten Migration.

*Global Governance* war fortan das Modewort, für das es bis heute keine allgemein verständliche und akzeptierte deutsche Übersetzung gibt. Als »internationale Strukturpolitik« interpretierte es der Berliner Koalitionsvertrag von 1998: Nicht eine Weltregierung solle helfen, stattdessen würden sich die Regierungen und die Verwaltungen der Länder immer enger absprechen – unterstützt von global operierenden Konzernen, Nichtregierungsorganisationen, einer kosmopolitischen Schar von Akademikern und anderen Experten.

Am Ende würde dann eine Mischung aus Selbstverpflichtungen, Verträgen, den richtigen Institutionen und vielen Konferenzen die Welt regieren. Es war der »Versuch, eine Art Ersatz für Staatlichkeit im internationalen System zu etablieren«, so drückt es Peter Wahl aus, ein Politikwissenschaftler und Mitgründer der globalisierungskritischen Aktivistenorganisation Weed. Auch er hoffte darauf.

Wahl wurde zum Vielflieger. Allein im vergangenen November schaffte er 70.000 Kilometer. Welthandelskonferenzen. Klimakonferenzen. Ernährungskonferenzen. Frauenkonferenzen. Abrüstungskonferenzen: Überall, wo sich die Regierungen trafen, war er, waren unzählige andere Demonstranten schon da, mit Plakaten, Flugblättern, fantasievollen Aktionen und lautstarkem Protest.

Mal bunt und fröhlich, mal laut und wütend, bildeten sie den Hintergrund jedes Gipfels, lieferten den Kameras die nötigen Bilder. Sie forderten den Umbau des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Welthandelsorganisation. Sie riefen nach gerechteren Regeln für die globale Marktwirtschaft und den Süden. Sie drängten die Regierungen, über ihren Schatten zu springen und Souveränität zugunsten bindender Verträge und gemeinsamer Institutionen abzugeben. Dann, so die Hoffnung, dann werde alles gut.

Doch nichts ist gut. »Wir haben in den vergangenen Jahren nicht die Stärkung supranationaler Institutionen gesehen«, fasst Hendrik Enderlein es zusammen, Professor für Politische Ökonomie an der Hertie School of Governance in Berlin. »Ganz im Gegenteil.« Für Enderlein steckt darin eine böse Ironie.

Das egoistisch-nationale Handeln Chinas und Amerikas habe die jüngste Weltwirtschaftskrise ausgelöst. Die einen überfluteten die Welt mit subventionierten Exportwaren – und die anderen liehen sich viel zu viel Geld, um das Zeug einzukaufen. Ohne Rücksicht auf die Stabilität des Finanzsystems; bis am Ende die ganze Weltwirtschaft fast zusammenbrach.

Egoistische Nationalstaaten überhitzen das System bis zum Kurzschluss – ohne dass die Menschheit etwas dagegen tun kann? Das stimmt, aber eben nur zur Hälfte. Die großen zwei, China und die USA, mögen die Krise (unter aktiver Mithilfe anderer) verursacht haben. Doch als es dann brannte, haben alle gemeinsam gehandelt: Flugs überredeten Angela Merkel und Nicolas Sarkozy den damaligen US-Präsidenten George W. Bush zu einem Treffen. Und flugs lud der zwar nicht die Vertreter der Menschheit, aber immerhin die Regierungschefs der G20, der wichtigsten Staaten der Erde, zum Dinner ins Weiße Haus.

Bei Wachteln, Lamm und einem 499 Dollar teuren Cabernet Hillside kam man sich dort überraschend schnell näher. Die kollektive Krisenfeuerwehr funktionierte danach jedenfalls ganz gut: die Rettung der Banken, das Anwerfen der Geldpumpen, ja sogar der Kampf gegen den Protektionismus. *Global Governance* hat sich in der Krise bewährt, es gab keinen Zusammenbruch.

Auf der Strecke aber blieb nicht nur der Glaube an die Funktionsfähigkeit der alten Weltordnung. Es mehren sich auch die Zweifel, ob die Menschheit nun noch die Kraft dazu hat, eine neue zu schaffen – weil dazu eben mehr gehört als das pure Reagieren in der Not. Dazu müssten handfeste Regeln für die Finanzwirtschaft geschrieben, Kontrollen und Sanktionen vereinbart und vielleicht sogar gemeinsame Institutionen geschaffen werden.

Doch je länger die Finanzkrise zurückliegt, desto unwahrscheinlicher wird das alles. Bei Klima- und Handelsfragen sieht es nicht besser aus. Denn nach Washington folgten zwar Treffen der G20 in London und Pittsburgh, der Klub etablierte sich damit als das neue Machtzentrum der Welt (weniger exklusiv als die G8, aber effektiver als die Vereinten Nationen). Doch mangelt es auch in dieser Runde bis heute an bindenden Beschlüssen für die Welt.

Ökonomen wie der Amerikaner Barry Eichengreen führen das darauf zurück, dass selbst 20 eine »ziemlich unhandliche Teilnehmerzahl für eine Telefonkonferenz ist«, zumal inzwischen längst Vertreter von 24 oder 25 Regierungen am Tisch sitzen. Man kann die Kritik indes auch grundsätzlicher fassen: Die G20 ist eben nur ein Ad-hoc-Klub, ohne feste Regeln, ohne Sekretariat, ohne Kontrolle über ihre Mitglieder. Das ist ihre Stärke und ihre Schwäche. Jedenfalls halten viele Beobachter deswegen dieses Gremium nicht für die endgültige Antwort auf die großen Menschheitsprobleme.

»Wir erleben gerade eine Zwischenzeit«, sagt Achim Brunnengräber von der Freien Universität Berlin und erinnert mit seiner Wortwahl an den italienischen Kommunisten und

Denker Antonio Gramsci: Der beschrieb das »Interregnum« als eine Zeit, in der die alten Regeln nicht mehr gelten, neue aber nicht gefunden sind und stattdessen viele »morbide« Symptome auftauchen.

Man muss die Gegenwart nicht so düster deuten. Klar aber ist: Die Zeit, in der sich alle mehr oder weniger den Regeln eines amerikanisch geprägten Kapitalismus beugten, ist endgültig vorbei. Dessen geschwundene Macht aber ist nicht automatisch an globale Institutionen übergegangen. Mehr noch: Es fehlt an der wichtigsten Zutat für neue Einigkeit, an der gemeinsamen Weltsicht.

Es sei vielmehr unsicherer denn je, wie weltweite »gesellschaftliche Arrangements künftig aussehen sollen«, sagt Harold James, Historiker an der Universität Princeton in New Jersey. Die Europäer seien selbstbewusster geworden. Ihre lang verpönte Mischung aus gezähmtem Markt und starken, geschützten Sozialsystemen gelte plötzlich wieder als nachahmenswert. Und es nähmen sich »plötzlich auch Asiaten das Recht, die Amerikaner (und die Welt) zu belehren«.

Shyam Saran, ein Berater des indischen Premierministers, tut das mit einem Seufzen. »Man kann das Klimaproblem in Indien nicht genauso sehen wie in Europa oder den USA«, sagt er. Immerhin müsse seine Regierung noch viele Millionen Menschen aus der Armut holen. Saran ist kein Ideologe. Wenn er den Regierungspalast in Neu-Delhi verlässt, kann er es täglich riechen. Denn draußen ist die Luft so schmutzig, dass die Sonne im Winter oft ganze Tage nicht zu sehen ist. Sein Land will nachholen. Wer Hunger hat, denkt wenig über die Luftqualität nach.

Die Chinesen argumentieren nicht viel anders, nur härter, mit all der moralischen Überlegenheit des lange Ausgebeuteten. Da ist es dann kein Zufall, dass der chinesische Regierungschef Hu Jintao in Kopenhagen den amerikanischen Präsidenten vor seinem Hotel einfach hat abblitzen lassen. »Sie wollen nun global mitspielen. Aber sie wollen keine globale Verantwortung übernehmen«, sagte einer, der den Aufstieg Chinas zur globalen Macht seit einiger Zeit auf vielen Konferenzen hinter den Kulissen verfolgt.

Da spielt die chinesische Regierung schon länger mit der Idee, den Renminbi zur globalen Währung auszubauen – hört aber nicht auf, den Wechselkurs zu manipulieren. Chinesische Staatsunternehmen sind unterdessen in Afrika unterwegs, um sich Schürfrechte, Explorationsgebiete und Öllieferungen zu sichern, und scheren sich keinen Deut um globale Vereinbarungen über Menschenrechte oder Umweltfragen.

Weder die amerikanischen noch die europäischen Vorstellungen von der Ordnung der Welt passen so recht zum Denken dieser neu aufstrebenden Mächte. Die alten Organisationen, Internationaler Währungsfonds und Weltbank, die letztlich auf der Idee einer wohlwollenden Hegemonie der Vereinigten Staaten basieren, sind ihnen

vielfach verhasst. Doch auch die europäischen Vorstellungen vom Aufbau regionaler und internationaler Vereinigungsprozesse passen nicht recht.

Weder wollen die regionalen Großmächte wie Indien, Brasilien, Südafrika oder China freiwillig Souveränitätsrechte an kleinere Nachbarn abtreten noch umgekehrt. Ganz offensichtlich sind die Europäer und vor allem die Deutschen mit ihrem Glauben an den Segen der Integration und an den Aufbau gemeinsamer internationaler Institutionen und Verträge ziemlich allein.

Und nun? »Mittelfristig bedeutet dies, dass sich insbesondere die Europäer von ihrem lieb gewonnenen Weltordnungsmodell verabschieden müssen«, folgerte kürzlich ernüchtert eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Statt mit einer globalen Architektur sei auf mittlere Sicht eher mit einem eigenartigen Mix zu rechnen: Blöcke wie die EU oder der Verband Südostasiatischer Nationen, kurz Asean, würden eine Art regionale Governance betreiben, daneben gebe es einzelne große Akteure wie China, Indien, Russland, Brasilien, Mexiko und Südafrika.

Zumindest in Teilen der europäischen Linken sieht man das erstaunlicherweise nicht mehr nur mit Trauer. Denn längst herrscht dort Skepsis, ob globale Institutionen und Regeln (und auch die EU) nicht nur eine »neoliberale Ideologie generalisieren«, so der französische Attac-Mitbegründer Bernard Cassen. Warum denen also Macht geben? Lassen sich Banken nicht leichter auf nationaler Ebene verstaatlichen? Lässt sich dort Umverteilungspolitik oder Öko-Umbau nicht besser durchsetzen? Können einzelne Regierungen nicht viel schneller zum Politikwechsel gedrängt werden?

Dabei kommt es zu einem interessanten ideologischen Schulterschluss zwischen linken Reformern, libertären Kräften und klassischen Nationalisten. Mancher Anhänger der Freiburger Schule, mancher Vordenker der britischen Tory-Partei und auch mancher nationalkonservative Reformen argumentiert nach der gleichen Formel: Nicht zu viele Kompetenzen abgeben – mehr erreicht man allein zu Hause! Wobei natürlich jeweils ganz andere Dinge damit gemeint sind.

Die diesjährige Trägerin des Wirtschaftsnobelpreises, die amerikanische Politikwissenschaftlerin Elinor Ostrom, hofft sogar, dass die Rückkehr zum Nationalen neue Lösungen für die Klima- und Umweltpolitik ermöglicht. Sie setzt auf eine Art Ideenwettbewerb unter den Regionen und Staaten, mit dem dann Antworten auf die großen Fragen der Menschheit gefunden werden: »Man sollte Leute auf verschiedenen Ebenen mit Regeln experimentieren lassen, die zum Ziel haben, unsere Ressourcen in einem guten Zustand zu belassen.«

Einzelne Staaten könnten so durchaus mutig voranschreiten und etwa erfolgreichen Klimaschutz vorleben. Den wiederum könnten andere dann kopieren. Das deutsche

Energieeinspeisegesetz, das Wind- und Sonnenenergie fördert, wäre dafür ein Beispiel. Hierzulande erfunden, ist das Gesetz inzwischen in 47 Länder exportiert worden.

Alles gut und schön, könnte man einwenden: Nur stoppt das den Klimawandel leider nicht schnell genug. Denn der Wandel der Volkswirtschaften dauert nicht nur in China und den USA, sondern auch in Europa einfach zu lange. Wohl aus diesem Grund wollen dann letztlich doch weder die Wissenschaftlerin Ostrom noch die meisten globalisierungskritischen Demonstranten auf Zusammenkünfte wie jene in Kopenhagen verzichten. Schließlich erinnerten diese Großkonferenzen immer wieder an die Dringlichkeit der Probleme – und weckten so Bewusstsein.

Ostrom plädiert dennoch für einen neuen Mix: »Wir sind ja immer davon ausgegangen, dass es nur die globale Ebene gibt, um zum Beispiel mit dem Klimaproblem umzugehen.« Das aber sei falsch. Die Lösung für weltweite Probleme liege in einer klugen Mischung aus lokalem Engagement und globaler Politik. »Wenn wir immer mehr Leute davon überzeugen, dass sie selber und ihre Nachbarn etwas tun müssen, dann wird von unten etwas wachsen«, sagt Ostrom. Dann würden auch Regierungen aktiv.

Und plötzlich sieht die neue Welt nicht mehr ganz so alt aus. Sie beginnt eben nur vor der Haustür.

COPYRIGHT DIE ZEIT, 30.12.2009 Nr. 01  
ADRESSE <http://www.zeit.de/2010/01/Globalisierung>