

Global Governance auf städtischer Ebene in Zeiten radikaler Ungewissheit

Achim Wennmann

In einer Ära radikaler Ungewissheit, in der multiple Risikofaktoren zusammentreffen und zu akuten, wiederkehrenden Krisen und systemischen Zusammenbrüchen führen, gewinnen Städte zunehmend an Bedeutung. Dieser Beitrag beleuchtet die Relevanz von Mechanismen zur Problemlösung in städtischen Kontexten, die dazu beitragen können, die Auswirkungen eines Versagens des Governance-Systems zu begrenzen. Städte können durch den gezielten Einsatz von Instrumenten wie der Problemgesteuerten Iterativen Anpassung (PDIA, Problem-Driven Iterative Adaptation), kollektivem Handeln oder Plattformen Problemlösungen beschleunigen und gleichzeitig politische Systeme gestalten, die dem Schutz vor zukünftigen Risiken dienen.

Einführung

In vielen internationalen Konferenzen der letzten Jahre wurde in Redebeiträgen betont, dass wir in einer Ära radikaler Ungewissheit leben. Die Einflussfaktoren, die diese Ära prägen, sind vielseitig, darunter Pandemien und neue Krankheiten, Bevölkerungswachstum, Flucht und Vertreibung, Urbanisierung, Klimawandel, Umweltzerstörung, geopolitische Verschiebungen, technologische Innovationen, zunehmende Ungleichheiten und Ausgrenzung. Wenn diese Faktoren zusammentreffen, werden Krisen zur Norm, die immer häufiger, weitreichender und intensiver auftreten und eine Bedrohung für die Governance-Kapazitäten auf allen Ebenen darstellen. Das Zeitalter gilt als „radikal“, weil sich der Wandel rasant und auf breiter Ebene vollzieht und als „ungewiss“, weil die vorhandenen Instrumente und Bezugsrahmen zur

Steuerung dieses Wandels entweder unzureichend oder nicht vorhanden sind. Diese Gesamtsituation verdeutlicht die Relevanz von Kompetenzen, um Problemlagen zu bewältigen und Systeme anzupassen, insbesondere dort, wo der größte Teil der Menschheit heute lebt - in den Städten.

Global Governance im strategischen Kontext

Wissenschaftliche Fortschritte der letzten zwei Jahrzehnte haben eine solide wissenschaftliche Grundlage für die heutige und künftige Welt geschaffen, die wiederum dem vorausschauenden Handeln dient. Ergebnisse aus der Forschung unterstreichen, dass die bestehenden Regelungen der Global Governance, einschließlich des Systems der Vereinten Nationen, nur eines von vielen Instrumenten sein können, um weltweit Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Diese Erkenntnisse beruhen auf Daten des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), Prognosen zur Weltbevölkerung und Szenarien zu Auswirkungen des Quantencomputings auf Gesellschaft und Wirtschaft. Eine strategische Perspektive auf Global Governance zeigt eine Welt auf, die deutlich weniger staatlich zentriert ist. Die Macht globaler Unternehmen in den Bereichen Technologie, Rohstoffgewinnung, Energie oder Landwirtschaft sowie die Ausweitung sozialer Bewegungen veranschaulichen, dass sich Macht und Einfluss jenseits staatlicher Strukturen ausbreiten. Dies regt darüber hinaus zu Überlegungen über zusätzliche Ebenen kollektiver Sicherheit und Zusammenarbeit an, welche sich als erforderliche Ergänzungen zum UN-System abzeichnen.

Im vorliegenden Spotlight wird erörtert, wie Lösungsprozesse für Problemlagen durch die Fokussierung auf Städte zu einem eigenständigen multilateralen Mechanismus ausgebaut werden können, um die Folgen eines möglichen Versagens des Governance-Systems abzufedern. Angesichts der Bemühungen, den Herausforderungen im Zusammenhang mit dem Rückgang globaler Gemeingüter zu begegnen, liegt der Schwerpunkt auf Problemlösungen. Denn hier besteht ein Bedarf an kurz- und mittelfristigen Problemlösungsressourcen, und zwar in einer Größenordnung, die derzeitige Ansätze nicht leisten können.

Städte in einer multiplexen Welt

Das bestehende internationale System basiert auf der Geschichte von Nationalstaaten, die sich auf verbindliche Beziehungen geeinigt haben, in denen Kriegsführung und Zusammenarbeit zur Lösung gemeinsamer globaler Herausforderungen geregelt sind. Wenngleich der Westfälische Frieden von 1648 die Grundlage für die heutige staatlich zentrierte Ordnung bildete, ist die Geschichte von Konzernen, sozialen Bewegungen und Städten ein Beleg dafür, dass Staaten nie allein die „internationalen“ Beziehungen bestimmt haben. Amitav Archarya bezeichnet die sich derzeit herausbildende Ordnung als „multiplexe Welt“ und bezieht sich dabei auf eine Ära der Global Governance, die durch eine stetig zunehmende Fragmentierung und Machtaufteilung zwischen Staat, Privatsektor und gesellschaftlichen Akteur*innen gekennzeichnet ist. Eine multiplexe Welt ist wie ein Multiplex-Kino, das „seinem Publikum eine Auswahl an verschiedenen Filmen, Schauspielern, Regisseuren und Handlungen unter einem Dach bietet“ (Archarya 2017). Diese neue Weltordnung stellt hierarchische, mandatsgebundene Institutionen in Frage und betont die strategische Bedeutung von politischer Netzwerkarbeit.

Städte sind ein integraler Bestandteil dieser multiplexen Welt. Untersuchungen zufolge gibt es derzeit mehr als 300 Städtenetzwerke, deren Partnerschaften immer deutlicher zeigen, wie Städte ihren Einfluss in einer zunehmend urbanen Welt ausüben (Acuto & Lefel 2021). Städte sind wichtig, weil sie in erster Linie der Lebensraum vieler Menschen sind. Heute leben bereits mehr als 50 Prozent der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten, und dieser Anteil wird bis 2050 auf 68 Prozent ansteigen (Vereinte Nationen 2018). Jegliche politischen Maßnahmen, Programme und Initiativen, die den Anspruch erheben, „den Menschen in den Mittelpunkt zu stellen“, dürfen daher Städte nicht aus dem Blick verlieren. Auch politisch gesehen sind Städte von großer Bedeutung, sowohl als Quelle von Identität und wirtschaftlicher Aktivität als auch als Zentren für Innovationen. Die Tatsache, dass unsere Welt immer urbaner wird, hat zur Folge, dass sich Menschen nicht nur mit dem Staat oder der Nation, sondern auch oder ganz allein mit ihrer Stadt identifizieren. Städte beeinflussen folglich die soziale Zugehörigkeit der Menschen und die politische Richtung,

die sie verfolgen, mit der sie konfrontiert sind oder die ihnen wichtig ist. Daher stellen Städte oft ein eigenständiges politisches Universum dar, mit spezifischen Governance-Methoden und politischen Schwerpunkten, die festlegen, welche politischen Maßnahmen von wem und für wen umgesetzt werden.

Wenn wir Städte als eigenständige politische Einheiten erkennen, dann können wir eine Vorstellung der möglichen Größenordnung eines tragfähigen stadtzentrierten Multilateralismus gewinnen. Die Vereinten Nationen gehen davon aus, dass es bis 2030 43 Megastädte mit einer Bevölkerungszahl von mehr als 10 Millionen, 66 Städte mit 5 bis 10 Millionen, 597 Städte mit 1 bis 5 Millionen, 710 Städte mit 500.000 bis 1 Million und 827 Städte mit 300.000 bis 500.000 Einwohner*innen geben wird (Vereinte Nationen 2019). Angenommen, diese global Landschaft stellt eine Ansammlung eigenständiger politischer Räume dar, ergibt sich eine Gesamtzahl von 2.243 „städtischen“ politischen Einheiten. Diese Summe relativiert die Anzahl der „staatlichen“ Einheiten, welche die UN-Mitgliedsstaaten mit lediglich 193 bilden, erheblich. Wenn die Kontrolle über Bevölkerung und Territorium als Schlüsselmerkmal politischer Autorität und Macht betrachtet wird, stellt sich ferner die Frage, warum 71 UN-Mitgliedsstaaten mit weniger als 5 Millionen Einwohner*innen mehr Einfluss auf Global Governance haben sollten als 109 Städte mit mehr als 5 Millionen Einwohner*innen. Die Prognose, dass Mumbai im Jahr 2050 42 Millionen Einwohner*innen haben wird, Kinshasa 35 Millionen und Karachi 32 Millionen (Hoornweg & Pope 2016), verdeutlicht die Problematik der Repräsentation im Bereich Global Governance. Dies wirft zudem die Frage auf, wessen Stimmen bei der Festlegung von Handlungsprioritäten und der damit verbundenen Verteilung von Ressourcen Gehör finden.

Die Komplexität von Städten wird durch ihre Heterogenität weiter verstärkt, was sich oft in einem sogenannten „städtischen Dilemma“ niederschlägt. Dieses Phänomen beschreibt die Situation, in der Städte „einerseits Triebkraft für einzigartige Entwicklungen sind und andererseits ein Unsicherheitsrisiko für städtische Arme darstellen“ (Muggah 2012). Es ist der Zustand der räumlichen Nähe zu einer Person oder Sache, der als charakteristisches Merkmal die Realität und Komplexität vieler rasant wachsender Städte bestimmt. Die Anhäufung von Menschen, die auf teilweise extrem beengtem Raum leben, bietet im städtischen Kontext einzigartige Chancen für das Streben nach finanziellen Gewinnen und die Verteilung von Ressourcen. Analog zum Staat manifestiert sich dieses Dilemma in der Stadt in einer fragmentierten Landschaft von Autoritätsstrukturen, in der offizielle Autoritätsstellen neben verschiedenen De-facto-Machthabern in einer Situation „fragmentierter Souveränität“ regieren. Dieses Konzept erfasst die Realität vieler Städte (und Staaten), in denen die Autorität über Bevölkerung, Territorium oder Märkte aufgeteilt ist, ein Phänomen, das auch als „hybride politische Ordnung“ oder „begrenzte Staatlichkeit“ bezeichnet wird.

Instrumente des stadtzentrierten Multilateralismus

Vor dem Hintergrund der oben aufgeführten charakteristischen Merkmale von Städten muss ein stadtzentrierter Multilateralismus in der Lage sein, Probleme in einem Umfeld zu lösen, das von extremer Heterogenität und fragmentierten Autoritätsstrukturen gekennzeichnet ist. Diese Situation erfordert Kompetenzen und Kapazitäten, um alle relevanten Akteur*innen einzubeziehen. Dazu gehören sowohl die offiziellen städtischen Autoritätsorgane als auch die zahlreichen De-facto-Autoritäten, die für die Lösung von Problemen in Städten notwendig sind. Die logische Folgefrage betrifft das 'Wie' -konkret, wie können Probleme so gelöst werden, dass der Prozess eine zusätzliche Ebene schafft, die trotz der urbanen Komplexität Frieden und Sicherheit in der Stadt gewährleisten kann? Diesbezüglich bieten Ansätze wie die Problemgesteuerte Iterative Anpassung (PDIA), kollektive Maßnahmen und Plattformen wichtige Anhaltspunkte.

Das erste Instrument des stadtzentrierten Multilateralismus legt den Schwerpunkt auf das Lösen von Problemen und nicht auf das Finden von Lösungen. Dieser subtile Unterschied geht über die Semantik hinaus und baut auf jahrzehntelangen Lernprozessen aus dem Bereich der internationalen Entwicklungshilfe und des Staatsaufbaus auf. Die meisten Programme des staatszentrierten Multilateralismus basieren auf einer Perspektive der Umsetzung, bei der globale Normen gemeinschaftlich vereinbart und anschließend in Maßnahmen umgewandelt werden, die von den UN-Mitgliedsstaaten zu implementieren sind. Der Grundgedanke hinter diesem Ansatz, auch als Lösungs- und Führungsgesteuerter Wandel (*Solution and Leader-driven Change*, SLDC) bezeichnet, ist, dass „Reformen durch einen disziplinierten, formalen Projektprozess eingeführt werden: Lösungen werden im Vorfeld vollständig identifiziert und stehen im Mittelpunkt des Wandels; der Reformprozess wird von Anfang an umfassend geplant und planmäßig umgesetzt; ein Vorreiter treibt den Prozess voran; und eine ... Best-Practice-Lösung wird erstellt“ (Andrews 2015). Ein Problem dieser Vorgehensweise besteht darin, dass sie in einem Zeitalter, in dem Probleme schneller wachsen als Lösungen, zu zeitaufwändig ist und der Komplexität nicht gerecht wird. Dies birgt das Risiko, dass unzureichende Lösungen zu spät entstehen, um noch sinnvoll zu sein. Im Gegensatz zum SLDC steht der Ansatz der Problemgesteuerten Iterativen Anpassung (PDIA). Dabei werden „Reformen in einem iterativen Prozess eingeführt, der eher an ein 'Sich-Durchlaviere' erinnert: Die Veränderung wird durch ein Problem, nicht durch eine Lösung, angetrieben; der Inhalt der Reformen entsteht in einem Prozess des Experimentierens und des Ausprobierens; wobei multiple Akteur*innen unterschiedliche Führungsrollen übernehmen; im Ergebnis entsteht eine Hybridform, die an den spezifischen Kontext angepasst ist.“ Ein solcher Ansatz definiert die notwendigen Partnerschaften für den Wandel und stützt sich dabei

auf die Akteur*innen, die de facto die Macht besitzen, das Problem zu lösen. Daher ist er besonders gut geeignet, um in komplexen und zumeist ressourcenarmen Einsatzumgebungen Lösungen zu finden. Über ein Jahrzehnt praktischer Anwendungen von PDIA haben diesen Ansatz zu einem etablierten Instrument in der Entwicklungszusammenarbeit werden lassen. Dennoch besteht Potenzial für einen breiteren Einsatz, einschließlich in Städten, die von den Auswirkungen des Klimawandels und der Unsicherheit betroffen sind.

Das zweite Instrument des stadtzentrierten Multilateralismus stützt sich stärker auf kollektives Handeln als auf Institutionen. Forschungen im Bereich sozialer Innovation haben gezeigt, dass die Unterstützung einer spezifischen Institution durchaus begrenzte Wirkungen erzielen kann. Diese Unterstützung hat sich jedoch als wenig geeignet erwiesen, um in einer interdependenten und von komplexen Beziehungen geprägten Welt weitergehende Wirkungen in großem Maßstab zu erzielen. Ansätze mit begrenzter Wirkung zielen darauf ab, „Lösungen innerhalb einzelner Organisation zu finden und zu finanzieren, verbunden mit der Hoffnung, dass die leistungsfähigsten Organisationen ihr Wirkungsfeld erweitern oder replizieren werden“ (Kania und Kramer 2011). Bei diesen einzelnen Organisationen kann es sich um einen Staat, eine Regierungsabteilung oder -instanz oder um einen spezifischen privaten Dienstleistungsanbieter handeln. Die Argumentation für kollektive Wirkungsansätze beruht auf dem systemischen Ursprung radikaler Ungewissheit und der Tatsache, dass „keine einzelne Organisation für ein wesentliches soziales Problem verantwortlich ist und es auch keine einzelne Organisation lösen kann“. Erkenntnisse der kollektiven Wirkungsforschung weisen daher darauf hin, dass institutionszentrierte Handlungsformen in komplexen Umgebungen - wie in Städten - möglicherweise zu begrenzt wirksam sind. Zusätzlich dazu werden Mechanismen erforderlich sein, die kollektives Handeln durch multiple Akteur*innen fördern. Um kollektives Handeln praktisch umzusetzen, ist vorrangig die Finanzierung seiner funktionalen Komponenten sicherzustellen. Dies schließt auch ein, dass „eine gemeinsame Agenda, einheitliche Bewertungssysteme, einander verstärkende Aktivitäten, kontinuierliche Kommunikation und unterstützende Organisationen“ (ebd.) etabliert werden. Ferner verweist die Forschung darauf, dass die Verfolgung eines gemeinsamen Ziels, offene Organisationsstrukturen und Netzwerkstrategien sowie diplomatische Kompetenzen, die zur Vermittlung zwischen allen beteiligten Akteur*innen dienen und den Prozess auf die Erreichung des gemeinsamen Ziels ausrichten, von großer Bedeutung sind (Kornberger 2022). Daher erfordern Ansätze des kollektiven Handelns Investitionen in ein Funktionsdesign, das Schnittstellenbereiche (für eine effektive Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteur*innen), Teilnehmungsarchitekturen (für die Regelung der Arbeitsteilung und dafür, wer wo und wann am Prozess teilnimmt) und Feedbackschleifen (für Lernprozesse und die Ermittlung von Anpassungs-

bedarf) umfasst. Diese Initiativen unterscheiden sich von staatlich gelenkten Prozessen insofern, als sie sich darauf fokussieren, wer de facto die Macht hat, um Veränderungen herbeizuführen, und nicht, wer das offizielle Mandat dazu hat. Da sich kollektive Handlungsansätze auf De-facto-Machtstrukturen in ihrer Ausrichtung konzentrieren, können sie in formellen wie informellen politischen Räumen operieren.

Das letzte Instrument des stadtzentrierten Multilateralismus sind Plattformen, die dazu dienen, kollektive Handlungsprozesse zu koordinieren und zu unterstützen. In der Wirtschaft haben sich Plattformen im Zuge der Aktivitäten einiger bekannter Unternehmen entwickelt, denen es erfolgreich gelungen ist, verschiedene Gemeinschaften oder Gruppen miteinander zu verbinden und Transaktionen zwischen ihnen zu erleichtern. Als Beispiele können hier Airbnb, eBay oder Uber genannt werden, die ein Plattformmodell für ihre Geschäftsstrategien nutzen. Wirtschaftswissenschaftler*innen haben Unternehmensplattformen als Reaktion auf Geschäftsmöglichkeiten in mehrseitigen Märkten beschrieben. Plattformen positionieren sich zwischen verschiedenen Märkten oder verschiedenen Gruppen von Käufer*innen und Verkäufer*innen. Sie schaffen einen gemeinsamen physischen oder virtuellen Raum, um Interaktionen zwischen Marktteilnehmenden oder Gemeinschaftsmitgliedern zu erleichtern und die Transaktionskosten zwischen ihnen zu minimieren.

Im Rahmen ihrer Gastgeberfunktion für das Europäische Hauptquartier der Vereinten Nationen in Genf hat die Schweiz einen Plattformansatz umgesetzt. Neben der traditionellen Ausrichtung auf „Hardware“ in Gestalt von Gebäuden, Konferenzzentren und anderen infrastrukturellen Einrichtungen unterstützt die Schweizer Regierung zunehmend auch „Software“ in Form von Plattformen. Dazu gehören bereichsübergreifende Plattformen, die Wissen effektiv nutzen, um institutionen- und sektorübergreifende Zusammenarbeit zu fördern und Innovationen voranzutreiben. Plattformen verknüpfen formale UN-Prozesse mit einem breiteren Kreis von Akteur*innen. Beispielsweise verschafft die Plattform „Geneva Cities Hub“ den Stimmen von Städten in verschiedenen multilateralen Verhandlungen Gehör. Ein solcher Plattformansatz könnte sich zu einem Treiber für bereichsübergreifende Zusammenarbeit in Städten entwickeln und die Verbindungen zwischen Nachfragequellen, materiellen Kapazitäten, praktischem Know-how und Investitionen zur Problemlösung erleichtern. Daher bergen Plattformen ein erhebliches Potenzial, als Instrument zur Förderung von institutionen- und sektorübergreifenden Partnerschaften zu fungieren. Voraussetzung dafür sind jedoch die erforderliche lokale Expertise und politische Kompetenz, um mit formellen und informellen Akteur*innen zusammenzuarbeiten. Diese

Fähigkeit von Plattformen, in der hybriden politischen Ordnung von Städten zu agieren, wird in Zeiten radikaler Ungewissheit entscheidend für einen stadtzentrierten Multilateralismus sein.

Autor

Dr. Achim Wennmann | Direktor für Strategische Partnerschaften am Graduate Institute of International and Development Studies, wo er auch als Dozent und leitender Forscher tätig ist. Eine längere Fassung dieses Beitrags ist unter dem folgenden Titel erschienen: *Pragmatic Peacebuilding for Climate Change Adaptation in Cities* (USIP Peaceworks, 2023). Weitere Publikationen zur Thematik Frieden in Städten finden Sie in Englisch unter: <https://www.graduate-institute.ch/academic-departments/faculty/achim-wennmann>.

Literatur

Acuto, M & Leffel, B. (2021): Understanding the Global Ecosystem of City Networks, *Urban Studies* 58, no. 9, S. 1758–1774.

Andrews, M. (2015): Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Development, *World Development*, Volume 74, S. 197–208.

Archarya, A. (2017): After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order, *Ethics & International Affairs* 31(3), S. 271 – 285.

Hoornweg, D. & Pope, K. (2016): Population Predictions for the World's Largest Cities in the 21st Century, *Environment & Urbanization* 29(1): 195–216.

Kania, J. and Kramer, M. (2011): Collective Impact, *Stanford Social Innovation Review* 9(1), S. 36–41.

Kornberger, M. (2022): *Strategies for Distributed and Collective Action: Connecting the Dots*, Oxford: Oxford University Press.

Muggah, R. (2012): *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Violence and Poverty*, IDRC, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision*.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2018): *68% of the World Population Projected to Live in Urban Areas by 2050*, Says UN, <https://t1p.de/bof4>.