

Dr. Thomas Fues, 12.3.2001

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität GH Duisburg

## Stellungnahme für die Arbeitsgruppe „Global Governance“ der Enquête-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages

### Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Ein Laboratorium für Global Governance?

Welche Rolle spielen heute die Weltkonferenzen der 90er Jahre in der globalen Politik? Handelt es sich um eine flüchtige Episode, um isolierte, längst überholte Ereignisse der Zeitgeschichte, die im Zerfallsprozess der bipolaren Weltordnung nur kurze Zeit öffentliche Aufmerksamkeit auf sich lenken konnten? Oder haben sich hier neue Formen kooperativer globaler Problembearbeitung dauerhaft konstellieren können?

Meine **These** vorab: Die Weltkonferenzen und ihre Folgeprozesse stellen innovative, langfristig angelegte Politikarenen zur Verarbeitung des globalen Wandels dar. Durch die Verknüpfung sämtlicher Handlungsebenen von der lokalen bis zur globalen sowie durch die Konstituierung von heterogenen Politiknetzwerken verkörpern sie ein qualitativ neues transnationales Steuerungsmodell, das der wachsenden Komplexität grenzüberschreitender Interdependenzen besser Rechnung tragen kann als konventionelle Ansätze multilateraler, zwischenstaatlicher Entscheidungsfindung. In diesem Sinne wirken sie als **Laboratorium** für *Global Governance*. Die hier gesammelten Erfahrungen können als Vertrauensgrundlage und konzeptionelle Lernwerkstatt für eine evolutionäre, systemische Umgestaltung des globalen Ordnungsrahmens genutzt werden.

#### 1. Die Innovationsleistung der Weltkonferenzen

Unter dem Dach der Vereinten Nationen haben die Nationalstaaten in den 90er Jahren neue **Politikarenen** geschaffen, um gemeinsame Antworten auf die wachsenden Herausforderungen des globalen Wandels zu finden. Auch wenn es zu einzelnen Politikfeldern vergleichbare Vorgängertreffen gab (z. B. die Umweltkonferenz 1972 in Kopenhagen), repräsentiert die historisch einmalige Abfolge von acht miteinander verflochtenen Weltkonferenzen über einen Zeitraum von nur sieben Jahren (1990-1996) eine beachtliche **Innovationsleistung** der internationalen Staatengemeinschaft (siehe Anhang).

Bis auf die Menschenrechtskonferenz wurden in allen Fällen **Folgetreffen** im fünfjährigen Abstand (Rio+5 etc.), meist in Form von UN-Sondergeneralversammlungen, durchgeführt. Die erste zehnjährige Überprüfung steht im Herbst dieses Jahres für den Weltkindergipfel an. Rio+10 (2002 in Südafrika) beginnt schon jetzt, die Weltpolitik in seinen Bann zu ziehen. Im Gegensatz dazu sind die Vorbereitungen für Kopenhagen+10 von den Industrieländern bisher erfolgreich blockiert worden. Als Nach-

zügler in der Familie ist die für das erste Quartal 2002 angesetzte Weltkonferenz zu Entwicklungsfinanzierung zu verstehen.

Die neue Qualität der als zusammenhängende Einheit zu verstehenden Weltkonferenzen lässt sich an folgenden Merkmalen festmachen:

- Aufeinander Bezug nehmend und sich wechselseitig verstärkend haben die Weltgipfel das integrative **Leitbild** der nachhaltigen menschlichen Entwicklung formuliert und weiterentwickelt. Aus systemischer Perspektive ist so ein globales Handlungsprogramm entstanden, das die Schaffung menschenwürdiger Lebensverhältnisse mit der Bewahrung der globalen Ökosysteme, demokratischen Gesellschaftsordnungen und gewaltfreier Konfliktbearbeitung verknüpft. Eine **handlungsorientierte** Konkretisierung der Weltkonferenzen ist beispielsweise die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen vom September 2000, die alle Staaten auf die Halbierung von absoluter Armut in der Welt bis zum Jahr 2015 verpflichtet. Allerdings bleibt die Umsetzung der ehrgeizigen Ziele im Ungewissen, solange die Regierungen vor den notwendigen Anpassungsschritten zurückschrecken.
- Die Weltkonferenzen haben den Trend zur **Pluralisierung** der Akteursgruppen in der transnationalen Politik beschleunigt. Zivilgesellschaftliche Basisgruppen, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs), Wissenschaft und Berufsvereinigungen, aber auch ressourcenstarke Einzelunternehmen und Wirtschaftsverbände wurden für die Mitwirkung an globalen Strategien gewonnen. Im Gegenzug haben die gesellschaftlichen Kräfte trotz teilweise heftiger (staatlicher) Widerstände aus dem Süden weitreichende institutionalisierte Konsultations- und Mitspracherechte im UN-System erstreiten können. In den Gipfel-Prozessen haben sich heterogene **Netzwerke** herausgebildet, die als globale Kommunikations- und Lerngemeinschaften (*epistemic communities*) zunehmend Einfluss auf transnationale Politik nehmen. Parallel dazu schließen sich zivilgesellschaftliche Kräfte in grenzüberschreitenden Allianzen zusammen, deren Ziel die kontinuierliche Begleitung und Bewertung der nationalstaatlichen Umsetzungsschritte ist. Ein Beispiel dafür ist Social Watch, das globale NRO-Netzwerk für Kopenhagen (Weltsozialgipfel) und Peking (Weltfrauenkonferenz).
- Die Weltkonferenzen haben zur weiteren **Institutionalisierung** auf globaler Ebene beigetragen. Bestehende Gremien, etwa die UN-Kommission für soziale Entwicklung, wurden zu neuem Leben erweckt. In Einzelfällen wurden neue Institutionen gegründet, wie die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung oder demnächst der Internationale Strafgerichtshof. Im Rahmen der Bretton-Woods-Strukturen wurde unter deutscher Mithilfe die G-20 als neues Forum des Nord-Süd-Dialogs eingerichtet. Trotz dieser positiven Einzelschritte gilt weiterhin, dass die internationale Institutionenlandschaft in ihrer jetzigen Verfasstheit keine überzeugenden Lösungsstrategien für die drängenden Weltprobleme präsentieren kann.

## 2. Defizite der Weltkonferenzen

Die nachweisbaren Erfolge der Weltkonferenzen dürfen den Blick auf ihre Grenzen und Schwächen nicht verstellen. Dazu zählen insbesondere folgende Faktoren:

- Dem Widerstand der Industrieländer gegen eine kritische Infragestellung des *status quo* ist es zu verdanken, dass die „harten“ Themen der Weltwirtschaftsordnung und der internationalen Sicherheitspolitik nur indirekt thematisiert oder völlig ausgeklammert wurden. Wie das Scheitern der Welthandelskonferenz Ende 1999 in Seattle jedoch gezeigt hat, ist damit das Thema der sozialen und ökologischen Einbettung der asymmetrischen Globalisierung nicht vom Tisch. Auf die wachsenden Störanfälligkeiten der vernetzten Weltwirtschaft, etwa die Volatilität der internationalen Finanzmärkte, hat die Weltgesellschaft noch keine geeigneten Steuerungsantworten gefunden.
- Bis auf wenige Ausnahmen, etwa bei den Umweltkonventionen und dem Internationalen Strafgerichtshof, haben die Weltkonferenzen keine **völkerrechtlich** bindenden Beschlüsse verabschiedet. Völlig unbeachtet blieb die Frage nach wirksamen Sanktions- und Konfliktlösungsmechanismen, die bei mangelhaftem staatlichen Umsetzungswillen greifen. Die doppelte politische Bindungswirkung der Beschlüsse für die beteiligten Regierungen - gegenüber der eigenen Bevölkerung wie gegenüber der Weltöffentlichkeit - darf aber nicht unterschätzt werden. Entgegen vielerlei Erwartungen haben die Weltkonferenzen eine politische Eigendynamik entfaltet, die Regierungen, internationale Institutionen und die Wirtschaft unter permanenten Rechtfertigungs- und Handlungsdruck setzt.
- Ein wesentlicher Schwachpunkt der Weltkonferenzen ist die Tatsache, dass keine zusätzlichen Mittel für den internationalen **Ressourcentransfer** zur Verfügung gestellt wurden. Im Gegenteil: Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gemessen am Bruttonationaleinkommen auf Geberseite geht seit Anfang der 90er Jahre in den Keller. Die angesichts öffentlicher Sparzwänge zunehmenden Widerstände auf nationaler Ebene verweisen auf die Notwendigkeit automatischer internationaler Finanzierungsinstrumente, etwa durch Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter wie Weltraum, Meere und Erdatmosphäre, die zum größeren Teil an Institutionen des UN-Systems geleitet werden sollten.

### 3. Konsequenzen für die deutsche Politik

In der deutschen Politik spielen die Weltkonferenzen eine **randständige** Rolle. Mit Ausnahme der auf dem Rio-Gipfel behandelten Umweltfragen überwiegt in Administration und Parlament die Einschätzung, dass die Konferenzthemen vor allem Probleme des Südens darstellen und im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit anzugehen sind. Es fehlt das Verständnis für die neuartigen Herausforderungen, die der globale Wandel an die deutschen Außenbeziehungen stellt - quer über alle Ministerien und alle einheimischen Akteursgruppen.

Die deutschen Beiträge zu den Weltkonferenzen und ihren Folgeprozessen werden nicht als zusammengehörige Gestaltungsaufgaben gesehen und deshalb auch nicht systematisch **gesteuert**. Die Verantwortlichkeiten sind über verschiedene federführende Ministerien gestreut. Abstimmung und Koordination erfolgen meist auf *Ad hoc*-Basis und unterliegen häufig subjektiven Einflüssen wie dem Engagement von Einzelpersonen.

Eine gravierende Schwachstelle ist die mangelnde Bereitschaft der Bundesregierung, inländische **Politiknetzwerke** zu den einzelnen Handlungsfeldern der Weltkon-

ferenzen zu institutionalisieren. Nur in einem einzigen Fall (Weltbevölkerungskonferenz Kairo; Innenministerium) hat das zuständige Ministerium die von den Vereinten Nationen angeregte Einrichtung gesellschaftlicher Konsultationsgremien bis heute ohne Unterbrechung fortgeführt. Das Gremium für Peking wurde nach der Weltfrauenkonferenz aufgelöst. Im Rio-Prozess hat es bis zum Februar 2001 gedauert, dass ein nationaler Nachhaltigkeitsrat an die Stelle des nach dem Erdgipfel inaktiven Nationalen Komitees für nachhaltige Entwicklung gerückt ist.

Uneinheitlich fällt die Nutzung des wissenschaftlichen *Know-hows* für die Weltkonferenzen durch die Bundesregierung aus. Während der 1992 geschaffene Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) jetzt schon in der dritten Mandatsperiode eine hochkarätige interdisziplinäre Besetzung aufweist und international beachtete Gutachten produziert, läuft der Kopenhagen-Prozess ohne jede systematische Nutzung der Ressource **Wissenschaft** ab.

Der geringe Stellenwert globaler Problemlösungsansätze manifestiert sich besonders auffällig an der drastischen **Sparaktion** für den Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) unter der rot-grünen Bundesregierung. Während die Zinsersparnisse durch UMTS-Erlöse bei verschiedenen Ministerien finanzielle Spielräume für Zukunftsinvestitionen eröffnet haben (etwa Forschungsförderung, Schienennetz und energetische Altbau-Sanierung), gibt es keine zusätzlichen Mittel für die präventive Bearbeitung globaler Probleme. Trotz der evidenten globalen Verflechtungen wird Zukunftssicherung in Deutschland noch immer - das zeigt sich handfest an der Verteilung der UMTS-Milliarden - im engen nationalstaatlichen Rahmen buchstabiert.

Durch folgende Schritte könnten **Bundestag** und **Bundesregierung** den deutschen Beitrag zur globalen Problembearbeitung im Rahmen der Weltkonferenzen wirkungsvoller gestalten:

- Einrichtung eines querschnittsorientierten **Bundestagsausschusses** zu allen Aspekten des globalen Wandels.
- Verabschiedung neuer **Leitlinien** durch das Bundeskabinett für die Gesamtheit der nationalstaatlichen Außenbeziehungen, in denen die Weltkonferenzen als wichtige Politikarenen berücksichtigt werden.
- Einrichtung einer interministeriellen **Steuerungsgruppe**, die für die Koordination und Kohärenz der deutschen Beiträge zu den Weltkonferenzen verantwortlich zeichnet.
- Systematischer Aufbau bzw. Ausbau von heterogenen **Politiknetzwerken** in Deutschland für den institutionalisierten Dialog mit interessierten Akteursgruppen (NROs, Wissenschaft, Berufsvereinigungen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften).
- stetige Anhebung der **Finanzmittel** im Bundeshaushalt für die Bearbeitung globaler Probleme, insbesondere im Rahmen des Einzelplans 23 (BMZ).
- Unterstützung für automatische **internationale** Finanzierungsmechanismen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des UN-Systems.

## Anhang: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre

<b>Jahr</b>	<b>Weltkonferenzen</b>	<b>Ort</b>
1990	Weltkindergipfel (WCS)	New York, USA
1992	Konferenz für Umwelt und Entwicklung – Erdgipfel (UNCED)	Rio de Janeiro, Brasilien
1993	Zweite Weltmensenrechtskonferenz	Wien, Österreich
1994	Dritte Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung (ICPD)	Kairo, Ägypten
1995	Weltgipfel für soziale Entwicklung – Sozialgipfel (WSSD)	Kopenhagen, Dänemark
1995	Vierte Weltfrauenkonferenz (WCW)	Peking, China
1996	Zweite Weltkonferenz für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II)	Istanbul, Türkei
1996	Welternährungsgipfel (WFS)	Rom, Italien
<b>Jahr</b>	<b>Andere „Groß“-Konferenzen</b>	<b>Ort</b>
1994	Weltkonferenz über kleine, sich entwickelnde Inselstaaten	Barbados
1994	Konferenz zur Internationalen Dekade der Katastrophenvorbereitung und -minderung (IDNDR)	Jokohama, Japan
1995	Neunter UN-Kongress zur Verhinderung von Verbrechen und den Umgang mit Tätern	Kairo, Ägypten
1996	UNCTAD IX	Midrand, Südafrika
<u>Quelle:</u> United Nations Department of Public Information: The World Conferences. Developing Priorities for the 21 <sup>st</sup> Century, New York 1997.		