



Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels

Die hochgespannten Erwartungen, die im Vorfeld an den Millennium+5-Gipfel zum 60-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen gerichtet wurden, hat er nicht erfüllt. Von einem Scheitern kann aber ebenfalls keine Rede sein. Trotz einer im Verlauf des Verhandlungsprozesses verschärften Polarisierung zwischen Nord und Süd haben die 191 Mitgliedstaaten in letzter Minute ein Abschlussdokument mit bemerkenswerten Positionen zur Friedenssicherung und zur Verhinderung von humanitären Katastrophen verabschiedet. Die entwicklungspolitischen Passagen halten – bei einigen neuen Akzenten – den Stand fest, der im Vorfeld des Gipfels durch die G8 und die Europäische Union erzielt wurde. Anlass für Enttäuschung sind die unüberbrückbaren Differenzen hinsichtlich einer institutionellen Reform der VN und der Abrüstung.

Anders als bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre geht von diesem Gipfel keine Aufbruchstimmung aus. Die dringend notwendigen Fortschritte in der multilateralen Politik werden durch tiefsitzende Interessengegensätze zwischen den Staaten blockiert. Es mangelt an Einsicht, dass nationale Machtpolitik und die Verteidigung traditioneller Souveränitätsrechte unter den veränderten Bedingungen einer interdependenten Welt in die Sackgasse führen. Die Erfüllung nationaler Ziele ist unauflösbar mit der erfolgreichen Bearbeitung der globalen Herausforderungen verknüpft. Deshalb müssen Nord und Süd ihr gemeinsames Interesse an globaler Stabilität und Sicherheit, an Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit erkennen und Verantwortung für die Schaffung einer inklusiven Global-Governance-Architektur sowie für die Reform der VN übernehmen.

Welche Erwartungen bestanden an den Gipfel?

Laut Beschluss der VN-Generalversammlung sollte der Gipfel die Umsetzung der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 sowie der Beschlüsse der zurückliegenden Weltkonferenzen überprüfen. In der öffentlichen Wahrnehmung ging es aber hauptsächlich um das Erreichen der *Millennium Development Goals* (MDGs).

Als Vorbereitung auf das Großereignis hatte Generalsekretär Kofi Annan im März 2005 den Bericht „*In größerer Freiheit*“ vorgelegt und damit weltweit positive Resonanz ausgelöst. In ihm schnürte Annan ein ehrgeiziges Paket, das eine Bestätigung und Ausweitung der MDG-Agenda sowie konkrete Zusagen der Industrieländer über eine deutliche Steigerung ihrer Entwicklungshilfe, einen Schuldenerlass für die ärmsten Länder und Maßnahmen für eine gerechtere Welthandelsordnung enthielt, aber auch Beschlüsse zur Terrorismusbekämpfung, zum Schutz der Menschenrechte, zur Förderung der Demokratie, zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und zur Abrüstung vorsah. Hinzu kamen Vorschläge zur institutionellen Erneuerung und Stärkung der VN. Den 60. Geburtstag der Weltorganisation wollte Annan nutzen, um moralischen Druck auszuüben und die Mitgliedstaaten zu weltpolitischen Weichenstellungen zu bewegen.

Welches Resultat erbrachte der Gipfel?

In der Gesamtbetrachtung fällt die Bewertung des Millennium+5-Gipfels ambivalent aus. Zwar haben die 191 VN-Mitglieder ein Debakel verhindert und sich am Ende auf ein Abschlussdokument verständigt. Dieses enthält jedoch neben einzelnen wichtigen Beschlüssen (*s. Kasten auf der nächsten Seite*) v.a. viele unkonkrete Ziele, unverbindliche Absichtserklärungen und die Bekräftigung von bereits früher getroffenen Beschlüssen.

Die Botschaft von Annan aus dem Jahr 2003, nach der Irak-Krise stehe die Welt an einer Weggabelung von ähnlich historischer Bedeutung wie bei der Gründung der Weltorganisation im Jahr 1945, hat die Staatengemeinschaft nicht zum erhofften Durchbruch aufrütteln können. Seine Strategie, eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zu einem umfassenden Kompromisspaket zu schnüren, ist in weiten Teilen nicht aufgegangen. Das von Annan propagierte neue Konzept einer kollektiven Sicherheitsarchitektur, das Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte miteinander verknüpft und so die Bedrohungsszenarien von Nord und Süd integriert, hat unbestreitbar intellektuelle Wirkungen erzielt. Die Übertragung dieser Einsicht in die zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse steht aber noch aus. Dennoch zeugen die Stellungnahmen vieler Regierungen auf dem

Was auf dem VN-Gipfel beschlossen wurde:

- Bekräftigung der MDGs
- jedes Land erarbeitet nationalen MDG-Umsetzungsplan
- zusätzliche Ziele: produktive Beschäftigung, menschenwürdige Arbeit
- zusätzliches Ziel: reproduktive Gesundheit
- Ausweitung der Rechte von Kindern sowie der Gleichstellung der Geschlechter (MDG3)
- Stärkung der Rolle von Frauen in Konfliktsituationen
- Fonds zur Demokratieförderung in Entwicklungsländern (*Finanzierungszusagen zahlreicher Länder*)
- Verdoppelung des Budgets des Hochkommissars für Menschenrechte
- Ablösung der Menschenrechtskommission durch einen Menschenrechtsrat (*Ausgestaltung noch unklar*)
- Absage an Relativierung der Menschenrechte aufgrund von religiösen oder kulturellen Besonderheiten
- Prinzip der „Verantwortung zum Schutz“ (*siehe Text*)
- Kommission für Friedenskonsolidierung (*siehe Text*)
- Auftrag an Generalsekretär zur Erarbeitung von Vorschlägen für die Reform des VN-Entwicklungsbereichs

Gipfel von der langsam wachsenden Einsicht, dass es bei der Abwehr der globalisierten Risiken keine Alternative zum kooperativen Multilateralismus gibt. In der Summe wurde die Autorität der VN durch den Gipfelprozess daher sogar gestärkt. Als Spiegel der Staatenwelt kann die Organisation keine Traumergebnisse herbeizaubern, aber sie ist das unverzichtbare Weltforum für die Artikulation nationaler Interessen und die Aushandlung kollektiver Handlungsprogramme.

Ein zentraler Erfolg ist die Bekräftigung der MDGs als dem übergreifenden Handlungsrahmen für die internationale Entwicklungspolitik. Beschlossen wurde auch, dass alle Entwicklungsländer bis 2006 nationale MDG-Umsetzungsstrategien erarbeiten sollen. Die USA, die jede Erwähnung der MDGs zunächst kategorisch abgelehnt hatten, lenkten am Ende ein und bekannten sich erstmals offiziell zu dem globalen Zielsystem.

Darüber hinaus übernahm die Staatengemeinschaft einige Elemente des umstrittenen MDG-Umsetzungsplans „*In die Entwicklung investieren*“ von Jeffrey Sachs wie (i) die flächendeckende Verteilung von Malaria-Netzen und Medikamenten, (ii) Schulspeisungen aus einheimischer Produktion, (iii) die Abschaffung von Gebühren für Grundbildung und Basisgesundheitsdienste sowie (iv) die Überwindung des Hungers in Afrika durch eine „grüne Revolution“. Bestätigt wurde außerdem der jüngste Beschluss der G8 in Gleneagles, spätestens 2010 zusätzliche 50 Mrd. US-Dollar jährlich für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Gleichzeitig wurde, im Sinne einer wechselseitigen Partnerschaft, die Verantwortung der Entwicklungsländer unterstrichen, für gute Regierungsführung, Einhaltung der Menschenrechte, Rechtssicherheit, Partizipation

und entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen im Wirtschaftsbereich zu sorgen.

Derzeit bestehen in zahlreichen Ländern noch ganz erhebliche Defizite bei der Umsetzung der MDGs. Dies gilt v.a. für Subsahara-Afrika, während bspw. Ost- und Südostasien (z.T. auch Südasien und Nordafrika) bei einigen MDGs durchaus beachtliche Erfolge vorweisen können. Soll die Welt als Ganzes die Ziele noch im vorgesehenen Zeitraum bis 2015 erreichen, so müssen, wie der Gipfel festgestellt hat, Entwicklungs- und Industrieländer ihre Anstrengungen noch massiv steigern.

Ein bemerkenswerter völkerrechtlicher Fortschritt ist die erstmalige Anerkennung des erweiterten Souveränitätsprinzips „Verantwortung zum Schutz“. Es verpflichtet die internationale Gemeinschaft dazu einzugreifen, wenn eine Regierung dabei versagt, die eigene Bevölkerung vor Völkermord, ethnischen Säuberungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Die Regierungen haben sich damit einen wichtigen Schritt auf das Konzept der menschlichen Sicherheit zubewegt, mit dem sich die laufende Generalversammlung noch näher beschäftigen will.

Ein Erfolg ist auch die Einigung auf eine Kommission für Friedenskonsolidierung (einschließlich eines neuen Fonds), die die langfristige Wiederaufbauhilfe nach Gewaltkonflikten koordinieren soll. Neben Sicherheitsrat und ECOSOC (dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN) sollen daran die größten Geberstaaten und Truppensteller sowie die internationalen Finanzinstitutionen beteiligt werden. Über die Ansiedlung des Gremiums konnte noch kein Konsens erzielt werden. Die Industrieländer wollen eine Unterordnung unter den Sicherheitsrat, während der Süden eine Anbindung an die Generalversammlung präferiert, um einen besseren Zugriff zu haben. Ihren Zweck wird die Kommission allerdings nur dann erfüllen können, wenn die globalen Akteure tatsächlich zur Abstimmung ihrer Politik und zur Bündelung von Ressourcen bereit sind.

Erfolglos blieb hingegen der Versuch, den Industrieländern konkrete Zusagen über eine weitere Erhöhung ihrer Entwicklungshilfe, über Entschuldungsschritte, die über die Beschlüsse der G8 in Gleneagles hinausgehen, bzw. über die Öffnung ihrer Märkte für Güter aus Entwicklungsländern abzurufen. Vage blieben auch die Formulierungen zum Umweltschutz, zur Abrüstung und zur Reform des Entwicklungsbereichs der VN (*s. Kasten auf der nächsten Seite*) Hier wird sich erst in den nächsten Monaten herausstellen, welche Konsequenzen sich aus den Beschlüssen des Gipfels ergeben.

Umgekehrt darf nicht übersehen werden, dass der Gipfel schon im Vorfeld zahlreiche positive Erträge erbracht hat. Ohne die dramatische Inszenierung durch Kofi Annan hätte die G8 in Gleneagles wohl kaum Beschlüsse zur multilateralen Entschuldung für die ärmsten Länder und zur Erhöhung ihrer Entwicklungsleistungen gefasst. Und die EU hätte sich nicht auf einen Stufenplan geeinigt, der die Steigerung der öffentlichen Ent-

wicklungszusammenarbeit auf 0,51 % des Bruttonationaleinkommens bis 2010 und auf 0,7 % bis 2015 vorzieht. Außerdem standen innovative Finanzierungsinstrumente noch nie so im Mittelpunkt der Diskussion wie heute. Frankreich und Chile haben die Einführung einer Flugticketabgabe auf nationaler Ebene für die Entwicklungsfinanzierung ab Anfang 2006 angekündigt und Großbritannien hat ein Pilotprojekt für die *International Finance Facility* aus der Taufe gehoben.

Warum war der Gipfel in vielen Bereichen blockiert?

Viele Regierungen – dies gilt für die USA, aber auch für zahlreiche Entwicklungsländer – beharren auf einer nationalen Souveränität alten Stils, die den veränderten Bedingungen einer interdependenten Welt nicht mehr entspricht. Das in den VN übliche Konsensprinzip gibt jedem Staat die Möglichkeit, Beschlüsse zu torpedieren, auch wenn sie von einer überwältigenden Mehrheit der VN-Mitglieder unterstützt werden. Die USA haben den Vorbereitungsprozess kurz vor dem Gipfel mit sehr weit gehenden Änderungswünschen massiv unter Druck gesetzt. In einigen Bereichen gaben sie im Verlauf der Verhandlungen nach; bei den Aussagen zur Steigerung der Entwicklungshilfe, zum Handel und zur Abrüstung zeigten sie aber die rote Karte.

Das konfrontative Vorgehen der USA feuerte einige *hardliner* aus dem Süden (u.a. Ägypten, Pakistan, Kuba und China) an und eröffnete ihnen neue Handlungsspielräume, wobei im Laufe der Zeit eine immer stärkere Solidarisierung unter den Entwicklungsländern zu beobachten war. Dies führte zur Blockade bei der Verständigung über eine Terrorismusdefinition sowie über Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die Opposition aus dem Süden verhinderte außerdem klare Beschlüsse zu Managementreformen, die die Effizienz des VN-Sekretariats hätten steigern können. Damit tragen die *hardliner* aus dem Süden Mitverantwortung an der anhaltenden Stagnation in den VN-Prozessen; eine derart komplexe globale Organisation wie die VN lässt sich nicht durch das Plenum ihrer 191 Mitglieder auf der Mikroebene steuern.

Die Europäische Union spielte eine konstruktive Rolle bei der Vermittlung zwischen den streitenden Lagern, konnte aber die Widerstände gegen ein umfassendes Reformprogramm nicht überwinden. Ohne Zweifel war der EU-Stufenplan zur Steigerung der Entwicklungsgelder ein wichtiger Impuls für Zugeständnisse des Südens, der insgesamt erhebliche Abstriche an seinen Verhandlungszielen hinnehmen musste.

Die moralische Autorität von VN-Generalsekretär Kofi Annan wurde in der entscheidenden Verhandlungsphase durch die Veröffentlichung des Untersuchungsberichts zum Programm „Öl für Lebensmittel“ für den Irak geschwächt. Darin wird dargelegt, dass Missmanagement und Korruption in den VN verbreitet sind. Auch wenn Annan persönlich keine Verfehlungen nachgewiesen wurden, boten die Enthüllungen den US-amerikani-

Was auf dem VN-Gipfel nicht erreicht wurde:

- verbindliche internationale Beschlüsse über eine Steigerung der Entwicklungshilfe
- Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente
- verbindliche Zusagen über entwicklungsfreundlichere Welthandelsordnung
- konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des Klimaschutzes bzw. für andere umweltpolitische Ziele
- Maßnahmen gegen die weitere Verbreitung von Massenvernichtungswaffen
- Vereinbarungen über Abrüstung bzw. einen Verzicht auf Atomwaffentests
- einheitliche Definition von Terrorismus
- Reform der Generalversammlung
- Erweiterung des VN-Sicherheitsrats
- Reform der *Economic and Social Commission* (ECOSOC)
- Stärkung des VN-Generalsekretärs
- Ausweitung der Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft, Parlamenten und Privatwirtschaft

schen Konservativen reichlich Stoff für pausenlose Attacken auf die Weltorganisation.

Aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen ist der begrenzte Erfolg des Gipfels auch Ergebnis einer mangelnden Offenheit im Vorbereitungsprozess. Sie hatten zwar bei der erstmaligen Anhörung durch die Generalversammlung im Juni 2005 die Gelegenheit, ihre Erwartungen an das Abschlussdokument vorzutragen. Jedoch liefen die zwischenstaatlichen Aushandlungsprozesse – anders als bei früheren Weltkonferenzen – unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab. Dennoch konnten die zivilgesellschaftlichen Gruppen für ein hohes Maß an Transparenz sorgen, indem sie die Positionspapiere der Regierungen und die jeweils letzten Entwürfe des Abschlussdokuments mit Rekordgeschwindigkeit ins Internet einstellten. Durch ihre weltweit abgestimmten Kampagnen für die MDGs und andere entwicklungspolitische Ziele setzten sie die Regierungen des Nordens unter erheblichen Handlungsdruck.

Wie geht es weiter?

Die Beratungen der 60. Generalversammlung, die unmittelbar nach dem Gipfel begannen, stehen unter hohem Erwartungsdruck. Sie müssen vor allem die teilweise vagen Formulierungen des Abschlussdokuments zum Menschenrechtsrat, zur Kommission für Friedenskonsolidierung und zur Reform des VN-Entwicklungsbereichs konkretisieren. Eine Erweiterung des Sicherheitsrats wird in absehbarer Zeit vermutlich nicht zustande kommen. Es ist zu erwarten, dass die schwedische Präsidentschaft ihren internationalen Einfluss in den Folgeverhandlungen wirkungsvoll zur Geltung bringt, letztlich entscheidend ist aber die politische Reformbereitschaft der Mitgliedstaaten.

Wenn im Rahmen der Vereinten Nationen keine Einigung zu zentralen Fragen der globalen Politik möglich sein sollte, werden sich die Bemühungen von Vorreiterstaaten um neue Allianzen beschleunigen. Ein gutes Beispiel dafür, was ein Zusammenschluss von Mittelmächten bewirken kann, ist die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den ausdrücklichen Widerstand der USA und Chinas. Spanien und die Türkei führen die „Allianz der Zivilisationen“ an, die den Dialog des Westens mit islamischen Gesellschaften fördern will. Der „Zusammenschluss der Demokratien“, in dem Chile, Indien, die USA und Polen eine tragende Rolle spielen, will die Aktivitäten zur weltweiten Ausbreitung seiner Werte verstärken. Finnland und Tansania engagieren sich im „Helsinki-Prozess für Globalisierung und Demokratie“. Trotz der unbestreitbar positiven Wirkung dürfen die Grenzen derartiger Vorstöße nicht übersehen werden. Sie können einem selektiven Multilateralismus Vorschub leisten und wichtigen Akteuren den Ausstieg aus der globalen Verantwortung ermöglichen.

Neben den Verhandlungen in der Generalversammlung wird in nächster Zeit insbesondere die Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation in Hongkong im Dezember 2005 von Bedeutung sein. Hier wird sich entscheiden, ob die Doha-Entwicklungsrunde, wie vorgesehen, die Position des Südens im Welthandel verbessern wird oder nicht. Daneben bieten die ebenfalls Ende 2005 beginnenden Verhandlungen zur zweiten Verpflichtungsrunde unter dem Kioto-Protokoll die Chance, den Klimaschutz unter Mitwirkung der für ihre Region jeweils besonders bedeutsamen, sog. Ankerländer zu vertiefen. Und schließlich wird es in der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds Verhandlungen über eine Neugewichtung der Stimmrechte geben.

Wichtige Rolle der Ankerländer

Ein entscheidender Faktor für die Durchsetzung weltpolitischer Weichenstellungen ist die Haltung der Ankerländer, von denen einige (Pakistan, China, Ägypten) beim Gipfel eher blockiert, andere hingegen (Indien, Südafrika, Brasilien) Reformen unterstützt haben. Ohne aktive Mitwirkung dieser Ländergruppe kann auf internationaler Ebene kein Fortschritt mehr erreicht werden. Ihr wachsendes wirtschaftliches und politisches Gewicht verschiebt die globalen Machtverhältnisse spürbar. Gleichzeitig artikuliert der Süden zunehmend Widerspruch gegen militärische Einmischung aus dem Norden (wie bspw. im Irak), mangelnde Ressourcengerechtigkeit und die ungleiche Machtverteilung in den globalen Institutionen. Ein Konsens zur Lösung der existenziellen Menschheitsfragen ist daher nur vorstellbar, wenn grundlegende Reformen im globalen System durchgeführt werden, mit denen der Übergang von einer unipolaren zu einer multipolaren Weltordnung politisch gestaltet werden kann.

Deutsche und europäische Verantwortung

Durch die weltweit anerkannte Attraktivität des europäischen Integrationsmodells fällt der Europäischen Union im globalen Transformationsprozess eine große Verantwortung als konstruktiver Vermittler zu. Eine solche positive Einflussnahme setzt allerdings voraus, dass die Union (i) in Zukunft auch außen- und sicherheitspolitisch geschlossener auftritt und (ii) ihrer Rolle als entwicklungspolitischer Vorreiter auch weiterhin gerecht wird. Hierzu gehört u.a., dass sie ihrer Selbstverpflichtung nachkommt und ihre Entwicklungsausgaben bis 2015 auf 0,7 % des Bruttonationaleinkommens steigert sowie ihre Handelsbeziehungen zum Süden durch den Abbau von Agrarsubventionen und eine weit reichende Marktöffnung gerechter gestaltet.

Ebenso muss Deutschland sein globales Engagement aus langfristig verstandenen Eigeninteressen, aber auch aus ethisch-humanitärer Verantwortung deutlich verstärken – und dies unabhängig vom Fortgang des Bewerbungsverfahrens beim Sicherheitsrat:

- Nicht nur konzeptionell, sondern auch in der entwicklungspolitischen Praxis sollte sichergestellt werden, dass der deutsche Beitrag zur Umsetzung der MDGs optimiert wird.
- Der im EU-Rahmen vereinbarte Stufenplan zur Erreichung des 0,7 %-Ziels muss eingehalten und hausaltmäÙig untermauert werden – bspw. durch die Einführung der Flugticketabgabe (die den zusätzlichen Vorteil hat, die Kosten von Umweltschädigungen zumindest teilweise zu internalisieren).
- Zugleich müssen aber auch die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gesteigert und die Vorgaben der Paris-Erklärung vom März 2005 eingehalten werden.
- Schließlich sollte Deutschland eigene Vorstellungen zur Reform des VN-Entwicklungsbereichs entwickeln und diese in die bevorstehenden Verhandlungen einbringen. Dies setzt allerdings voraus, dass sich Deutschland auch finanziell wieder stärker an der Entwicklungsarbeit der VN beteiligt.



Dr. Thomas Fues
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter im DIE



Dr. Markus Loewe
Wissenschaftlicher
Mitarbeiter im DIE