

Global Governance Spotlight

4 | 2021

sef:

Besser auf globale Schocks reagieren – Empfehlungen für den „Our Common Agenda“-Prozess

Cornelia Ulbert
Michèle Roth

Noch nie hat es eine so universelle akute Notlage wie die der Covid-19-Pandemie gegeben, die sich innerhalb kürzester Zeit über den gesamten Globus ausgebreitet hat. Auf den weltweiten Gesundheitsnotstand ist rasch eine Wirtschafts-, Ernährungs- und Entwicklungskrise gefolgt. Diverse gravierende Mängel im System treten durch die Pandemie deutlich zutage. Obwohl die Pandemie nicht völlig unerwartet kam, zeigt sich, dass weder die Weltgemeinschaft noch die meisten Staaten oder Gesellschaften darauf vorbereitet sind, schnell und wirksam zu reagieren. Die enormen negativen Auswirkungen des aktuellen Schocks hätten durchaus vermieden werden können, doch schwache Strukturen, fehlgeleitete Narrative und schon länger andauernde negative Entwicklungen schwächen die Widerstandsfähigkeit von Gesellschaften gegenüber dieser Art von Ereignissen. Angesichts des großen menschlichen Leids und der enormen materiellen und immateriellen Ressourcen, die nötig sind, um die schlimmsten Folgen eines solchen globalen Schocks abzumildern, lautet die zentrale Frage: Wie kann sich die Weltgemeinschaft so aufstellen, dass sie in Zukunft besser vorbereitet ist und im Falle einer unerwarteten Katastrophe angemessen reagieren kann?

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN), António Guterres, hat in seinem im September 2021 veröffentlichten Bericht „Our Common Agenda“ erste Antworten auf diese Frage gegeben. Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) und das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen haben ihrerseits im September/Oktober 2021 in einer Online-Dialogreihe mit renommierten Expertinnen und Experten Wege aufgezeigt, wie die Politik auf allen Ebenen befähigt und gestärkt

werden kann, globalen Schocks vorzubeugen und auf sie zu reagieren – in globaler Solidarität. Einige der wichtigsten Ergebnisse sind hier zusammengefasst.

Die OECD (2011) definiert globale Schocks als „schnell eintretende Ereignisse größeren Ausmaßes“ mit „schwerwiegenden zerstörerischen Folgen“ auf mindestens zwei Kontinenten. Sie können beispielsweise durch internationale Finanzkrisen, Pandemien, großflächige Naturkatastrophen, globale Terroranschläge, Versagen der Cybersicherheit oder bewaffnete Konflikte zwischen Großmächten verursacht werden. Wenn sich die internationale Gemeinschaft und die einzelnen Staaten nicht besser vorbereiten und die zugrunde liegenden Ursachen angehen, werden die Häufigkeit und Intensität globaler Schocks in Zukunft wahrscheinlich zunehmen. Neben den komplexen globalen Verflechtungen und der internationalen Arbeitsteilung sind es die langfristigen Herausforderungen wie globale Ungleichheit, Klimawandel, Verlust natürlicher Lebensgrundlagen und biologischer Vielfalt, Konzentration digitaler Macht und der Aufstieg autoritärer Regime, die globale Schocks begünstigen und ihre negativen Auswirkungen verstärken.

Es geht um nicht weniger als darum, einen Transformationsprozess mit tiefgreifenden Veränderungen zu gestalten. Das schließt die Strukturen und Prinzipien der internationalen Zusammenarbeit, den Umgang mit verschiedenen Arten von Wissen und auch die Narrative und Denkweisen, die auf allen Ebenen der Politik das Handeln bestimmen, mit ein. Darüber hinaus geht es bei diesem Wandel um die Neugestaltung der bestehenden Beziehungen zwischen dem sogenannten Globalen Norden und dem Globalen Süden.

Global Governance neu denken

Seit vielen Jahren wird über notwendige Reformen des Systems globaler Politikgestaltung debattiert – vor allem mit Blick auf das UN-System, welches immer noch die geopolitischen Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkriegs widerspiegelt. Die Herausforderungen reichen von der ungenügenden Repräsentativität bis hin zur mangelnden Bereitschaft vieler Staaten, das langfristige globale Gemeinwohl über kurzfristige nationale Interessen zu stellen. Hierunter leiden Autorität und Handlungsfähigkeit der internationalen Institutionen. Diese zu stärken und die Qualität ihrer Arbeit zu verbessern, ist eines der Anliegen, die der UN-Generalsekretär mit seinem Bericht „Our Common Agenda“ verfolgt. Außerdem geht es um konkrete neue Governance-Strukturen und -mechanismen, um die Welt besser auf Krisenereignisse vorzubereiten (z. B. die vorgeschlagene „Emergency Response Platform“ oder ein regelmäßiger „Strategic Foresight and Global Risk Report“) und um die zugrundeliegenden Ursachen anzugehen (z. B. durch ein „High-level Advisory Board on improved governance of global public goods“).

Eine zentrale Aufgabe für die vorgeschlagene Emergency Response Platform könnte sein, alle relevanten Akteure auf internationaler Ebene zusammenzubringen, um gemeinsame Ziele zu definieren, und die Koordinierung zu übernehmen. Darüber hinaus bedarf es einer Stelle, an die sich Länder wenden können, um auf (negative) Auswirkungen bestimmter Maßnahmen auf andere Länder aufmerksam zu machen. Die Plattform ist bislang allerdings nicht als ständige Einrichtung geplant, wie z. B. der von der Foundation for Global Governance and Sustainability (FOGGS) vorgeschlagene „Global Resilience Council“. Stattdessen würde die Plattform nur „bei Krisen von signifikantem Umfang und Ausmaß“ einberufen werden, um „führende Vertreter/innen der Mitgliedstaaten, des Systems der Vereinten Nationen, wichtiger Ländergruppen, internationaler Finanzinstitutionen, regionaler Gremien, der Zivilgesellschaft, des Privatsektors, fachspezifischer Branchen oder Forschungseinrichtungen und andere Expertinnen und Experten zusammenzubringen“ (UN Secretary General 2021, S. 65). Diese ad-hoc-Form der Zusammenarbeit könnte sich als großer Nachteil erweisen, wenn eingeübte Verfahren und Vertrauensbildung fehlen – vor allem in Situationen, in denen rasches Handeln gefragt ist.

Eine bessere Koordinierung ist zwingend erforderlich, gleichzeitig gibt es keine Standardlösungen. Stattdessen muss von verschiedenen Institutionen, politischen Ansätzen und lokal angepassten Instrumenten Gebrauch gemacht werden – es ist die Flexibilität bei der Umsetzung, die ausschlaggebend ist. Sämtliche Maßnahmen und Instrumente müssen immer an den jeweiligen Kontext angepasst werden, weshalb auch auf allen Ebenen in den Aufbau von Kapazitäten investiert werden muss.

Global-Governance-Strukturen werden oft für ihre „Silo-Mentalität“ kritisiert, für ihre allzu „saubere“ Parzellierung von Politikgestaltung und Problemlösung. Diese Silos aufzubrechen, könnte allerdings auch dazu führen, dass wichtige Kompetenzen und Strukturen verloren gehen. Sie dazu zu bringen, professionell zu interagieren, erscheint hier vielversprechender, wird aber nur funktionieren, wenn sie ihre Mentalität des Abschottens überwinden. Die „Silos“ müssen es schaffen, über die Grenzen von Institutionen oder Abteilungen hinweg zu denken und ein gemeinsames Ziel zu definieren.

Neue Institutionen und Experimente mit verschiedenen Formen von Governance sind die eine Seite. Genauso wichtig ist in Krisenzeiten aber auch das Vertrauen in die Regierungsführung. Führungspersönlichkeiten gewinnen dann an Vertrauen, wenn sie ehrlich sind und Mut zum Handeln zeigen. Vertrauen in Institutionen basiert auf deren Legitimität und auf Mechanismen der Rechenschaftspflicht. Governance-Institutionen werden dann als legitim angesehen, wenn sie effektiv (und nicht nur effizient) sind. Bei Strukturen und Prozessen beruht die Legitimität auf einer möglichst umfassenden Inklusivität. Dies bedeutet, dass Gruppen, die sonst ausgegrenzt oder an den Rand gedrängt würden, gleichen Zugang zu Chancen und Ressourcen erhalten. Auf UN-Ebene wird dieses Prinzip auch mit dem Grundsatz, niemanden zurückzulassen, gleichgesetzt. Dabei kommt den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wichtige Rolle zu, insbesondere als diejenigen, die Rechenschaft von Staaten und internationalen Organisationen einfordern. Zugleich darf der Verweis auf zivilgesellschaftliche Institutionen – insbesondere in akuten Krisen – nicht von der Verantwortung und der notwendigen Führung staatlicher und zwischenstaatlicher Institutionen ablenken.

Unterschiedliche Arten und Quellen von Wissen berücksichtigen

In Krisenzeiten müssen politische Entscheidungsträger/innen häufig auf „im Entstehen befindliches Wissen“ Bezug nehmen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Doch welche Art von Wissen ist relevant, und wer produziert es? Die Coronavirus-Pandemie kann hier als interessantes Beispiel dienen. Anfangs waren es vor allem Epidemiolog/inn/en und Virolog/inn/en, an die sich die politischen Entscheidungsträger/innen und die Öffentlichkeit wandten. Als jedoch die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie in Erscheinung traten, zeigte sich, dass verschiedene akademische Disziplinen berücksichtigt werden müssen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob diese Art von Wissen genügt, um eine Krise zu bewältigen.

Um Antworten zu finden, lohnt sich ein Blick auf Länder und Regionen, die von den gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie weniger stark betroffen

waren. Offensichtlich spielt die Erfahrung der jeweiligen Gesellschaften im Umgang mit Epidemien eine wichtige Rolle, insbesondere das Bewusstsein um die positive Wirkung grundlegender Hygienemaßnahmen wie Händewaschen, das Tragen von Masken oder das Abstand halten – gesellschaftliches Erfahrungswissen, das in den hoch-technologisierten Gesundheitssystemen Europas und Nordamerikas an Bedeutung verloren hatte.

Da es tatsächlich viele Arten von Wissen gibt, die bei der Politikgestaltung genutzt werden können, sollten einzelne Wissensquellen oder Fachgebiete nicht von vorneherein hierarchisiert oder bevorzugt werden. Wie die beteiligten Akteure letztlich auf eine Krise reagieren, wie sie langfristige Ziele und kurzfristigen Maßnahmen aufeinander abstimmen, hängt davon ab, wie lernfähig sie sind und wie gut sie voneinander lernen können. Auch hier muss das Wissen immer an die spezifischen Gegebenheiten rückgebunden werden. Daher sollten Rückkopplungsschleifen während des gesamten Prozesses der Produktion, Kommunikation und Nutzung von Wissen eingebaut werden.

Zu keiner Zeit ist die Wissensvermittlung wichtiger als in Krisenzeiten. Fachleute und politische Entscheidungsträger/innen müssen lernen, die Erwartungen an das, was innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens erreicht werden kann, zu steuern. Die verwendete Sprache – auch im wörtlichen Sinne, da in vielen Ländern verschiedene Landessprachen gesprochen werden – und das genaue Vokabular entscheiden, wie groß die Unterstützung auch für unpopuläre Maßnahmen sein wird. Nicht nur Wissenschaftler/innen müssen erklären können, wie das Wissen, das in den politischen Prozess einfließt, entstanden ist und wo seine Grenzen liegen. Auch die Politik muss begründen, auf welchen Informationen die von ihr getroffenen Entscheidungen beruhen. Und schließlich müssen sowohl Wissenschaftler/innen als auch politische Entscheidungsträger/innen offen damit umgehen können, wenn sie ihre Empfehlungen und politischen Maßnahmen an neue Fakten anpassen müssen.

Narrative und Mentalitäten verändern

Die nach wie vor von Ungleichheit geprägten Beziehungen zwischen dem so genannten Globalen Norden und dem Globalen Süden machen sich als „dynamische Divergenzen“ in allen Bereichen der internationalen Zusammenarbeit bemerkbar. Von fairen und gleichen Ausgangsbedingungen sind wir weit entfernt, zumal sich eine neue Ära geopolitischer Machtverschiebungen abzeichnet. China und die USA befinden sich im Wettstreit um die Interpretation und Stärkung ihrer jeweiligen Narrative über das beste politische System und die besten wirtschaftlichen Ansätze mit Folgen auch für Dritte. Die COVID-19-Pandemie macht die bestehenden Ungleichheiten im internationalen System besonders deutlich, insbesondere im Hinblick auf die

Verfügbarkeit finanzieller Mittel – einschließlich des ungleichen Zugangs zu den Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (IWF) – oder bei der Verteilung von Impfstoffen. Auch zeigt sich wieder, dass in der Entwicklungszusammenarbeit immer noch eine Mentalität der „Wohltätigkeit“ der reichen Länder gegenüber den armen Ländern herrscht: Die Nord-Süd-Beziehungen sind fest mit den Begriffen Geber und Empfänger verknüpft – dies ist auch ganz klar die Botschaft der COVAX-Initiative.

Sich auf den Menschenrechtsrahmen zu beziehen, der seit Jahrzehnten im Rahmen der Vereinten Nationen entwickelt wird, könnte die internationale Zusammenarbeit voran bringen: Im Menschenrechtsansatz hat das Individuum Rechte und der Staat Pflichten. Beim Recht auf Gesundheit sind wohltätige Handlungen der Reichen – symbolisiert z.B. durch das „Spenden“ von COVID-19-Impfstoffen – deshalb weder angemessen noch ausreichend. Durch die Corona-Pandemie ist deutlich geworden, dass wir auf globaler Ebene anfällig und auf unzählige Arten voneinander abhängig sind. Genau diese gemeinsame Verletzbarkeit und die gemeinsamen Interessen könnten ein fruchtbarer Boden sein, auf dem globale Solidarität anstelle von „Wohltätigkeit“ gedeihen könnte. Die Pandemie lehrt uns außerdem, dass wir mit unserer Kategorisierung von Ländern nach geografischen Aspekten oder nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht erkennen können, wer von einer Krise am stärksten betroffen ist und was die einzelnen Staaten zur Lösung dieser Krise beitragen könnten – mit echter Solidarität und der Offenheit, voneinander zu lernen.

Der Menschenrechtsansatz eignet sich auch dazu, die Rolle großer Unternehmen neu zu gestalten, die in vielen politischen Prozessen unverhältnismäßig viel Einfluss gewonnen haben. Dies zeigt sich nicht nur bei der globalen Impfstoffproduktion und -verteilung, sondern z. B. auch beim Einfluss der großen Akteure im Agrar- und Ernährungssektor. Staaten sollten sich daran erinnern, dass sie gegenüber ihren Bürger/innen und nicht gegenüber Unternehmen rechenschaftspflichtig sind. Das Wohl der Menschen in den Mittelpunkt zu stellen, bedeutet auch, dass Entwicklungskonzepte darauf ausgerichtet werden müssen, natürliche Lebensgrundlagen langfristig zu erhalten und den Klimawandel einzudämmen, statt immer nur auf die Maximierung von Macht und Profit zu setzen.

Gleichzeitig sollten sich politische Akteure weniger stark am Thema Effizienz orientieren. Das Dauermantra der Effizienz ging viel zu lange auf Kosten der Wirksamkeit politischer Maßnahmen und der Resilienz von Gesellschaften. Wenn Gesellschaften widerstandsfähiger gegen künftige Schocks werden sollen, müssen sie eine starke soziale Infrastruktur aufbauen. Die Grundversorgung u. a. mit Nahrungsmitteln, Wasser, Energie, Bildung und Gesundheitsdiensten muss auf regionaler und lokaler Ebene gewährleistet sein. Dies mag aus wirtschaftlicher Sicht weniger effizient sein, ist aber für das menschliche Wohlergehen in Krisenzeiten unerlässlich.

Der Weg nach vorne

Globale Schocks können nur gemeinsam verhindert und bewältigt werden – innerhalb und zwischen Ländern und auf allen Ebenen der Politik. Die Online-Dialogreihe von sef: und INEF im September/Okttober 2021 hat hierzu eine Reihe von Empfehlungen für eine bessere Vorbereitung auf und ein nachhaltigeres Handeln in globalen Schocksituationen erarbeitet. Diese sind auch für den weiteren „Our Common Agenda“-Prozess relevant, z.B. im Bezug auf die vorgeschlagene Emergency Response Platform, die künftige Einbindung subnationaler Behörden, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors, das vorgeschlagene High-level Advisory Board oder die Wiedereinführung des wissenschaftlichen Beirats des Generalsekretärs. Hier eine kurze Zusammenfassung:

- Governance-Maßnahmen müssen – auch in globalen Notfall-Situationen – immer an die lokalen Gegebenheiten angepasst werden. Zielsetzungen sollten global vereinbart werden, ihre Umsetzung hängt von den Umständen vor Ort ab und sollte deshalb flexibel bleiben.
- Eine Herausforderung auf allen Ebenen ist die „Silo-Mentalität“ einzelner Institutionen. Diese sollten zwar mit ihren individuellen Fähigkeiten erhalten bleiben, es sollte jedoch eine Art Meta-Governance geben, die ein besseres Zusammenspiel der einzelnen Institutionen ermöglicht, insbesondere in akuten Krisensituationen. Auf globaler Ebene könnte diese Rolle von der vorgeschlagenen Emergency Response Platform übernommen werden.
- Politische Entscheidungsträger/innen sollten für eine informierte Entscheidungsfindung immer möglichst viele wissenschaftliche Disziplinen berücksichtigen. Sie sollten sich jedoch nicht allein auf wissenschaftliches Fachwissen stützen. Andere Informationsquellen, wie traditionelles oder indigenes Wissen, sind für die Bewältigung einer Krise ebenso relevant.
- Essentiell, um das Vertrauen und die Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen, ist eine transparente und offene Kommunikation von Wissen, aber auch von Wissenslücken, sowie eine ehrliche Bewertung von Krisensituationen.
- Voneinander zu lernen und im Prozess zu lernen ist für alle Beteiligten, einschließlich der politischen Entscheidungsträger/innen und der Forscher/innen unerlässlich, wenn sie erfolgreich auf einen globalen Schock reagieren wollen. Es muss deshalb stets Feedback-Mechanismen geben.

- Mentalitäten und Narrative müssen weg vom Thema Effizienz in Richtung Wirksamkeit umgelenkt werden. Sie müssen auf die (langfristigen) Auswirkungen einer politischen Maßnahme auf die Beteiligten ausgerichtet werden. Um Gesellschaften resilienter zu machen, braucht es den Aufbau einer lokalen und sozialen Infrastruktur, auch wenn dies auf Kosten der Effizienz geht.
- Staaten muss klar sein, dass sie ihren Bürger/innen gegenüber rechenschaftspflichtig sind, nicht gegenüber großen Unternehmen. Das Entwicklungsnarrativ muss stärker vom Thema Nachhaltigkeit geprägt sein.
- Die internationale Zusammenarbeit sollte viel stärker auf dem Menschenrechtsansatz aufbauen. In ähnlicher Weise sollte die vorherrschende Wohltätigkeitsmentalität in der Entwicklungszusammenarbeit durch eine globale Solidarität ersetzt werden, die auf wechselseitigem Geben und Nehmen beruht. Die unterschiedlichen Beiträge der einzelnen Staaten zum gemeinsamen Fortschritt müssten viel stärker anerkannt und wertgeschätzt werden.

Autorinnen

Dr. Michèle Roth | Geschäftsführerin der Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:), Bonn

Dr. Cornelia Ulbert | Wissenschaftliche Geschäftsführerin des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen

Literatur

Foundation for Global Governance and Sustainability (FOGGS) 2021, A 'Security Council' to deal with non-military global threats: The Global Resilience Council revisited, Lead authors: Harris Gleckman, Georgios Kostakos, Brussels, https://www.foggs.org/wp-content/uploads/2021/06/FOGGS_GRC-Revisited-Text-FINAL_23June2021.pdf.

OECD 2011, Future Global Shocks. Improving Risk Governance, Paris, <https://www.oecd.org/governance/48329024.pdf>.

UN Secretary General 2021, Our Common Agenda, New York, <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

Herausgeberin
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org : [@sefbonn](https://twitter.com/sefbonn)

Redaktion
Ingo Nordmann
Übersetzung
Regine Eickhoff

Design Basiskonzept
Pitch Black Graphic Design
Berlin/Rotterdam

Gestaltung
Gerhard Süß-Jung

Papier
Umweltzeichen Blauer Engel

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873 (print)
ISSN 2566-6258 (online)

© sef: 2021