

Konferenzdiplomatie in der Global Governance

Da viele Politikfelder wie die Handels-, Entwicklungs- oder Umweltpolitik nicht nur zwei oder drei Staaten betreffen, sondern ganze

Tanja Brühl
Dr. phil, geb. 1969; Professorin für Politikwissenschaft und Vizepräsidentin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt/M. bruehl@soz.uni-frankfurt.de

Regionen oder gar die ganze Welt, kommen die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs regelmäßig auf internationalen Konferenzen zusammen. Dort vereinbaren sie gemeinsame Normen und Regeln, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen. Was simpel und naheliegend klingt, gestaltet sich in der Realität jedoch schwierig: Meinungen und Interessen liegen in der Staatengemeinschaft oft weit auseinander, sodass die Verhandlungen sich nicht selten um den kleinsten gemeinsamen Nenner drehen und deren Ergebnisse von außen betrachtet dürftig erscheinen. Dennoch reißt die Liste internationaler Konferenzen nicht ab. Allein in diesem Jahr stehen im Rahmen der Vereinten Nationen mehrere Konferenzen an, von denen der im September in New York stattfindende Millenniumsgipfel¹ und die für November geplante Klimakonferenz in Paris nur die bekanntesten sind. Welchen Stellenwert nimmt die Konferenzdiplomatie also im globalen Regieren, in der *global governance* ein?

Ich zeige in diesem Beitrag zwei Entwicklungen auf. *Erstens* sind internationale Konferenzen nicht als einzelne Phänomene zu sehen. Sie sind vielmehr Ausdruck einer umfassenderen Institutionalisierung der internationalen Politik. *Zweitens* ist die Blütezeit der Konferenzdiplomatie und damit der zwischenstaatlichen Institutionalisierung vorüber. Während seit den 1970er Jahren große Hoffnung mit diesem *Governance*-Element verbunden war, zeigt sich heute zunehmend, dass globales Regieren auch jenseits der Konferenzdiplomatie und damit jenseits internationaler Organisationen stattfindet.

Absprachen über Angelegenheiten zwischen Herrschenden gab es schon in der Antike. Mit der Herausbildung des Westfälischen Staatensystems gewannen internationale Vereinbarungen an Bedeutung, da die innere und vor allem die äußere Souveränität mit den Friedensverträgen beziehungsweise der Nachkriegsordnung von 1648 anerkannt wurden.¹ Daraufhin bildete sich ein System von Absprachen und Symbolen heraus und wuchs die Kommunikation zwischen den verschiedenen Herrschaftsgebieten.² Der Wiener Kongress stellte eine wichtige Zäsur in der frühen Diplomatie dar. Hier übernahmen die europäischen Staaten erstmals gemeinsam Verantwortung für die Sicherung des Friedens und koordinierten ihr Vorgehen in wichtigen Bereichen wie dem Sklavenhandel oder der Flussschifffahrt.³ Sie legten Grenzen fest, die teils die geografische Lage vor den Eroberungen Napoleons wiederherstellten, teils aber auch neue, einigen Bevölkerungsgruppen willkürlich erscheinende Gebietszuordnungen schufen. Dies ging mit der Unterdrückung liberaler Bewegungen einher.

Dass der Wiener Kongress dennoch als Fortschritt angesehen werden kann, hängt mit dem Format des Zusammentreffens zusammen: Fast zweihundert Staatschefs, Monarchen, Fürsten und ihre Bevollmächtigten trafen sich, um gemeinsam über die Ordnung Europas zu diskutieren. Sie etablierten ein Konsultationssystem zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung und legten darüber hinaus die Grundlage für die moderne Diplomatie,⁴ woraufhin sich das Repräsentationsprinzip durchsetzte, wonach Diplomaten und Diplomaten unmittelbar den Staat repräsentie-

¹ Der Verweis auf 1648 ist symbolisch zu verstehen, da das Westfälische Staatensystem unterschiedlich stark ausgeprägt war. Der Terminus steht daher eher für ein Konzept als für eine historische Beschreibung. Zur Kritik an solchen Zäsuren vgl. Barry Buzan/George Lawson, *Rethinking Benchmark Dates in International Relations*, in: *European Journal of International Relations*, 20 (2014) 2, S. 437–462.

² Vgl. Bernhard Stahl, *Internationale Politik verstehen*, Opladen–Toronto 2014, S. 33.

³ Vgl. Volker Rittberger/Bernhard Zangl, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen 2003, S. 50.

⁴ Siehe auch Heinz Duchhardts Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

ren und an dessen Weisungen gebunden sind.[¶] Bei den internationalen Konferenzen von heute treffen daher Diplomaten zusammen, um Regelungen für bestimmte Bereiche zu vereinbaren. Häufig haben diese Konferenzen eine hohe symbolische Bedeutung. So galt zum Beispiel der „Erdgipfel“ in Rio de Janeiro 1992 als Aufbruch in eine Zeit der nachhaltigen Entwicklung. Idealerweise fördern internationale Konferenzen durch die Kommunikation und Interaktion der Staaten das wechselseitige Vertrauen und schaffen so Stabilität.[¶]

Die internationale Konferenzdiplomatie nimmt unterschiedliche Formen an. Zumeist treffen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Staaten zu einem zuvor festgelegten Zeitpunkt und debattieren die auf der Tagesordnung stehenden Themen. Die Verhandlungen sind in der Regel ritualisiert. Hierzu zählen ein formeller Rahmen mit einer Sitzungsleitung, die eine Eröffnungsrede hält, sowie zuvor festgelegte, begrenzte Redezeiten für die einzelnen Rednerinnen und Redner, ein Wechsel aus Plenar- und Arbeitsgruppenphasen und ein fester Endpunkt der Verhandlungen. Entscheidungen werden bei internationalen Konferenzen meist im Konsens getroffen. Gestaltet sich dies aufgrund klarer Konfliktlinien und geringer Kompromissbereitschaft schwierig, kommt den letzten Stunden einer Konferenz häufig eine besondere Bedeutung zu. So konnten beispielsweise die Klimaverhandlungen in Kyoto 1997 nur durch ein symbolisches Anhalten der Uhr zu einem produktiven Ende gebracht werden. Die Ergebnisse internationaler Konferenzen werden zumindest in Teilen veröffentlicht, meist wird auch eine Überprüfung der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen vereinbart, etwa im Rahmen einer Folgekonferenz. Idealerweise nehmen alle von dem Problem beziehungsweise einer Entscheidung betroffenen Staaten an den Verhandlungen teil.

Konferenzdiplomatie als Teil eines Institutionalisierungsprozesses

Während vom 17. bis zum 19. Jahrhundert internationale Konferenzen meist ad hoc stattfanden, etwa infolge einer Krise oder eines Krieges, ist die Konferenzdiplomatie seit dem 20. Jahrhundert eng an internationale Insti-

tutionen gebunden. Die Politikwissenschaft unterscheidet vier Formen internationaler Institutionen: Ordnungsprinzipien, Netzwerke, Regime und Organisationen.[¶] Internationale Ordnungsprinzipien sind grundlegende, konstitutive Normen der internationalen Beziehungen wie die Souveränität der Staaten. Sie können im Rahmen einer internationalen Konferenz vereinbart werden, aber auch durch andere Verfahren etabliert worden sein. Die anderen drei Institutionen stehen in einem engeren Verhältnis zur Konferenzdiplomatie. Internationale Netzwerke beruhen auf prozeduralen Normen und Regeln. So haben die G7-Staaten zwar beispielsweise festgelegt, dass sie sich jedes Jahr treffen, um Fragen der Weltwirtschaft zu besprechen. Welche Art der Weltwirtschaftspolitik dort vereinbart wird, bleibt hingegen offen.[¶]

Internationale Regime sind politikfeldspezifische Institutionen, die sich durch gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren auszeichnen, die das Verhalten der Akteure anleiten.[¶] Das wohl bekannteste Beispiel ist das Klimaregime, dessen Kern die 1992 verabschiedete Klimarahmenkonvention bildet. Diese hält als Norm fest, dass Treibhausgasemissionen auf einem Niveau zu stabilisieren sind, von dem keine gefährliche anthropogene Störung des Klimas ausgeht. Die konkreten Regeln wurden erst nachfolgend erarbeitet. In Kyoto wurde 1997 festgelegt, dass die Industrieländer ihre Emissionen im Durchschnitt um mindestens fünf Prozent senken sollen. Derzeit verhandeln die Vertreter der Staaten über die Folgevereinbarung.

Internationale Konferenzen sind ein integraler Bestandteil des Klimaregimes. Die Staaten einigten sich 1992 auf jährliche Treffen, um weitere Normen und Regeln zu erarbeiten beziehungsweise die Umsetzung bestehender Regeln zu überwachen. Diese an verschiedenen Orten der Welt stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen haben meist ein Leitthema: Die Klimakonferenz in Bali erarbeitete 2007 einen Zeitplan für die Klimapolitik nach Ablauf des Kyoto-Protokolls; 2009 in Kopenhagen hiel-

¶ Vgl. B. Stahl (Anm. 2), S. 34.

¶ Vgl. ebd., S. 36.

¶ Vgl. Bernhard Zangl/Michael Zürn, Frieden und Krieg, Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt/M. 2003, S. 88.

¶ Vgl. ebd., S. 89.

¶ Vgl. Stephen D. Krasner, International Regimes, Ithaca 1983.

ten die Staaten fest, dass jeder Staat die Maßnahmen zur Begrenzung des durchschnittlichen Temperaturanstiegs auf zwei Grad Celsius selbst definiert; und in Cancún beschlossen die Staaten 2010 ein umfangreiches Maßnahmenpaket, das die vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten unterstützen soll. An den Klimakonferenzen nehmen nicht nur Vertreter von Staaten, sondern auch verschiedener nichtstaatlicher Akteure teil.¹⁰ Zu Beginn der Klimakonferenzen waren vor allem im Umweltbereich aktive internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Greenpeace, WWF oder das globale NGO-Netzwerk Climate Action Network (CAN) vertreten. Zunehmend sind auch Unternehmensverbände wie die in der Global Climate Coalition organisierte Kohle- und Öllobby oder der klimapolitikfreundliche Business Council for Sustainable Development bei den Klimaverhandlungen dabei. Hinzu kommen Vertreter lokaler Gruppen und Gemeinden sowie indigener Gemeinschaften, die ihre Perspektive einbringen möchten. Die Vertragsstaatenkonferenzen werden von einem eigens hierzu eingerichteten Klimasekretariat vorbereitet. Welche Ergebnisse jeweils erzielt werden, ist jedoch aufgrund der Situationsdynamik nicht voraussagbar.

Internationale Organisationen (IOs) stellen eine „Sonderform zwischenstaatlicher Kooperation“ dar.¹¹ Sie zeichnen sich dadurch aus, dass Staaten gemeinsam Normen und Regeln vereinbaren, die sodann handlungsleitend sind. IOs legen Verhaltensrollen fest und führen somit zu einer Angleichung „wechselseitiger Verhaltenserwartung (Erwartungsverläss-

¹⁰ Vgl. Tanja Brühl/Elvira Rosert, *Die UNO und Global Governance*, Wiesbaden 2014, S. 349; Marianne Beisheim, *Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential – am Beispiel der Klimapolitik*, Opladen 2004; Achim Brunnengraber (Hrsg.), *Zivilisierung des Klimaregimes. NGOs und soziale Bewegungen als Akteure der nationalen, europäischen und globalen Politik*, Wiesbaden 2011; Ingo Take, *NGOs im Wandel*, Wiesbaden 2002.

¹¹ Dirk Peters/Katja Freistein/Julia Leininger, *Theoretische Grundlagen zur Analyse internationaler Organisationen*, in: Katja Freistein/Julia Leininger (Hrsg.), *Handbuch Internationale Organisationen*, München 2012, S. 3–28. Im Folgenden verwende ich den Begriff IO für intergouvernementale, also zwischenstaatliche Organisationen. Nichtregierungsorganisationen gehören dagegen zu den privaten Akteuren beziehungsweise privaten *Governance*-Formen, die im letzten Abschnitt eingeführt werden.

lichkeit)“.¹² Die Normen und Regeln können problemfeldspezifisch sein und etwa Handels- oder Entwicklungsfragen in den Mittelpunkt stellen oder problemfeldübergreifend wie die Vereinten Nationen. In IOs werden Themen auf die internationale Tagesordnung gesetzt (*agenda setting*), neue Normen und Regeln ausgehandelt, Wege zu deren Umsetzung vereinbart und zunehmend auch Mechanismen wie Sanktionen und gerichtsähnliche Verfahren zu ihrer Durchsetzung beschlossen.¹³

IOs laden teils regelmäßig, teils zu besonderen Anlässen zu internationalen Konferenzen ein. Daher lohnt ein Blick auf die Entwicklung von IOs. Bis in die 1980er Jahre hinein nahm ihre Zahl stetig zu: Nachdem es in den 1920er bis 1940er Jahren fast konstant knapp siebenzig IOs gegeben hatte, stieg ihre Zahl nach dem Zweiten Weltkrieg rasant an: 1945 gab es 99 IOs, Anfang der 1970er Jahre waren es schon mehr als zweihundert;¹⁴ Mitte der 1980er Jahre lag die Zahl bei fast 380. In den Jahren 1987 bis 2001 kehrte sich die Entwicklung um: Die Zahl der IOs sank auf 232 und stieg danach nur leicht an. Rechnet man jedoch die Gründung von Tochterorganisationen mit ein, so steigt die Zahl von IOs auch seit den 1980er Jahren kontinuierlich an.¹⁵ Staaten arbeiten in IOs zusammen, um die wachsende Zahl grenzüberschreitender Probleme angemessen zu bearbeiten. Sie akzeptieren dabei IOs und somit auch internationale Konferenzen als geeignetes *Governance*-Instrument.¹⁶

Die vier verschiedenen Institutionentypen interagieren zunehmend miteinander. Daher nimmt die Zahl sogenannter Regimekomplexe zu. Es gibt also mehr sich teilweise überlappende, nicht hierarchisch zueinander ste-

¹² V. Rittberger/B. Zangl (Anm. 3), S. 50.

¹³ Vgl. Michael Barnett/Martha Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004; Beth A. Simmons/Lisa L. Martin, *International Organizations and International Institutions*, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London 1997, S. 192–211.

¹⁴ Vgl. D. Peters/K. Freistein/J. Leininger (Anm. 11), S. 4f.

¹⁵ Vgl. Andreas Hasenclever/Peter Mayer, *Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, in: Andreas Hasenclever/Klaus-Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, Frankfurt/M. 2007, S. 9–37, hier: S. 17.

¹⁶ Vgl. D. Peters/K. Freistein/J. Leininger (Anm. 11), S. 5.

hende internationale Institutionen, die einen bestimmten Gegenstandsbereich regeln.¹⁷ Regimekomplexe wirken sich positiv auf ein Politikfeld aus, wenn die verschiedenen Vereinbarungen sich wechselseitig verstärken. Die beteiligten Institutionen können sich jedoch auch ausbremsen, wenn sie sich in Bezug auf Prinzipien, Normen und Regeln unterscheiden.¹⁸ Eine erfolgreiche *global governance* bedarf synergetischer Regimekomplexe und abgestimmter Verfahren bei der Initiierung internationaler Konferenzen.

Konferenzdiplomatie im Rahmen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (UN) sind eine internationale Organisation, die besonders oft das Format internationaler Konferenzen nutzt, um Fortschritte in der internationalen Norm- und Regelsetzung beziehungsweise deren Umsetzung zu erzielen. Der Griff zu diesem Mittel erklärt sich auch aus der Identität der UN als inklusive und transparente IO heraus. Die folgenden Beispiele stehen zugleich exemplarisch für die Interaktionsformen von internationalen Konferenzen und IOs.

Erstens war die Gründung der UN selbst Ergebnis einer internationalen Konferenz. Fünfzig Diplomaten diskutierten zwischen dem 25. April und dem 26. Juni 1945 in San Francisco den Entwurf der UN-Charta. Dieser war wiederum auf anderen internationalen Konferenzen, insbesondere in Dumbarton Oaks (1944) und Jalta (1945) erarbeitet worden. In San Francisco arbeiteten auch nichtstaatliche Akteure mit, rund hundertsechzig NGOs hatten sich erfolgreich um einen Platz bemüht.¹⁹ Internationale Konferenzdiplomatie hat hier, wie auch in anderen Fällen, zur Gründung einer IO geführt.

¹⁷ Vgl. Kal Raustiala/David G. Victor, The Regime Complex for Plant Genetic Resources, in: *International Organizations*, 55 (2004), S. 277–309.

¹⁸ Vgl. Amandine Orsini/Jean-Frédéric Morin/Oran Young, Regime Complexes: A Buzz, a Boom or a Boast for Global Governance?, in: *Global Governance*, 19 (2013), S. 27–39.

¹⁹ Vgl. Bill Seary, The Early History. From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference, in: Peter Willetts (Hrsg.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, London 1996, S. 15–30, hier: S. 25f.

Zweitens laden die UN innerhalb der eigenen Institution zu internationalen Konferenzen ein. Um die Arbeit voranzubringen, haben sie Sondergeneralversammlungen initiiert. Dies sind außerhalb der regulären Sitzungszeit stattfindende Tagungen der UN-Generalversammlung mit einem Schwerpunktthema. Daran nehmen zumindest zeitweise auch die Staats- und Regierungschefs der derzeit 193 UN-Mitgliedstaaten teil.²⁰ Darüber hinaus veranstalten die UN sogenannte Weltgipfel, themenspezifische Konferenzen, die allen UN-Mitgliedern offenstehen. Eine erste Welle von Weltgipfeln gab es Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre, eine zweite folgte in den 1990er Jahren. In diesem Rahmen wurden unter anderem die Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio oder die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking abgehalten. Bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre wurden neue Normen vereinbart, deren Umsetzung bei den Folgekonferenzen im Mittelpunkt steht, die meist im Fünf- oder Zehnjahresrhythmus vereinbart wurden.

Drittens haben die UN internationale Konferenzen außerhalb der eigenen Organisation initiiert. So beschloss die Sondergeneralversammlung zu Abrüstung 1983 die Einrichtung einer ständigen Abrüstungskonferenz in Genf. Diese konnte zunächst einige Erfolge wie das Chemiewaffenübereinkommen und den umfassenden Teststoppvertrag vorweisen. Von 1997 bis 2009 war sie jedoch blockiert, da die Staaten sich nicht einmal auf ein Arbeitsprogramm einigen konnten.

Nur Talk Shops?

Internationale Konferenzen stehen in dem Ruf, nur dürftige Ergebnisse hervorzubringen, sodass der Aufwand nicht lohne. Dieses (Vor-)Urteil trifft insofern zu, als es einzelne Konferenzen gab, die deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. So verabschiedete etwa die Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 eben kein verpflichtendes Kyoto-Nachfolgeinstrument, sondern hielt nur freiwillige Maßnahmen in einem unverbindlichen Papier fest. Auch auf den folgenden Klimakonferenzen gelang es den Vertretern der Staaten nicht, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen. Hier zeigt sich die Schat-

²⁰ Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 269.

tenseite des bei internationalen Konferenzen herrschenden Konsensprinzips: Es stellt ein „de-facto Vetorecht für jeden Mitgliedsstaat“ dar.²¹ Verhandlungen geraten schnell in eine Sackgasse. Der Vorteil einmütiger Entscheidungen liegt hingegen darin, dass diese von allen als legitim angesehen und somit eher umgesetzt werden, als wenn sie per Mehrheitsbeschluss einem Teil der Staaten aufgezungen würden.

Von internationalen Konferenzen gingen jedoch immer wieder auch bedeutende Fortschritte aus: Neue Normen wurden entwickelt und Wege zu deren Umsetzung identifiziert. Die genannten Abrüstungsnormen sind ein Beispiel. Ein anderes ist die Post-2015-Agenda, die im Herbst 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden soll und neue Ziele nachhaltiger Entwicklung definieren wird. Diese sollen sowohl die Millenniumsentwicklungsziele fortschreiben als auch die beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Rio 2012 vereinbarten Nachhaltigkeitsziele operationalisieren²² und so die Diskussionsprozesse aus zwei inhaltlichen Strängen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Umweltpolitik, zusammenführen.

Internationale Normen werden von Staaten internalisiert, also national umgesetzt. Das kann aufgrund eines strategischen Verhaltens, einer inhaltlichen Überzeugung oder durch eine habituelle Übernahme des Staates erfolgen.²³ Insofern sind internationale Konferenzen ein wichtiges Element der *global governance*. Dies gilt umso mehr, als internationale Konferenzen und Institutionen in einem engen Wechselverhältnis stehen. Internationale Konferenzen tragen zur Normbildung und damit zu einer weitergehenden Institutionalisierung bei. Zugleich wird infolge einer voranschreitenden Institutionalisierung zu ebendiesen Konferenzen eingeladen. Häufig werden internationale Verträge

²¹ Ebd., S. 177.

²² Vgl. Jens Martens, Globale Nachhaltigkeitsziele für die Post-2015-Entwicklungsagenda, Bonn-Osnabrück 2013.

²³ Vgl. Thomas Risse/Kathryn Sikkink, The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge, S. 1–38, hier: S. 5.

auf Konferenzen vorbereitet. Hier sind zwischen 1945 und 2000 rund 3500 multilaterale Verträge abgeschlossen worden; hinzu kommen noch knapp 40 000 bilaterale Verträge.²⁴

Widersprüchliche Trends

Obwohl internationale Konferenzen relativ legitime und zumindest in Ansätzen effektive Elemente einer *global governance* sind – schließlich sind sie inklusiv und haben wichtige Normen entwickelt –, ist ihre Blütezeit vorüber. Dies ist die Folge einer umfassenden Veränderung des Regierens. Schon seit drei Dekaden ist zu beobachten, dass das Regieren (*governance*) immer weniger mit dem Handeln von Regierungen (*government*) deckungsgleich ist.²⁵ Vielmehr tragen auch nichtstaatliche Akteure wie NGOs, Unternehmen und Stiftungen zum Regieren bei. Infolge der Globalisierung und der Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie des Endes des Ost-West-Konflikts sind die Grenzen des zwischenstaatlichen Regierens deutlich geworden und haben gesellschaftliche Akteure an Bedeutung gewonnen.²⁶

Die heutige *global governance* unterscheidet sich in drei Dimensionen vom zwischenstaatlichen Regieren (*international governance*) des 20. Jahrhunderts: *Erstens* ist eine Akteurspluralität feststellbar. Staatliche wie nichtstaatliche Akteure tragen zur Norm- und Regelsetzung beziehungsweise deren Umsetzung bei. *Zweitens* findet politische Regulierung auf verschiedenen, miteinander interagierenden Ebenen statt. So werden einerseits internationale Normbildungsprozesse auch durch lokale Akteure angestoßen, andererseits wirken globale Normen auch lokal beziehungsweise werden auf lokaler Ebene entsprechend angepasst

²⁴ Vgl. A. Hasenclever/P. Mayer (Anm. 15), S. 20.

²⁵ Vgl. bspw. James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.

²⁶ Vgl. Tanja Brühl/Volker Rittberger, From International to Global Governance. Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the 21st Century, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Global Governance and the United Nations, Tokio 2001; Michael Zürn, Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2006, S. 121–146.

(Mehrebenenpolitik). *Drittens* ändern sich damit auch die Steuerungsmodi. An die Stelle des hierarchischen Regierens tritt zunehmend die horizontale Steuerung.¹²⁷

Für die internationale Konferenzdiplomatie bedeutet dies *erstens*, dass die Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure tendenziell zunehmen. Sie haben heute umfassendere Teilnahmerechte als früher und können sich so in vielen Verhandlungen zu Wort melden oder auch schriftliche Stellungnahmen einbringen.¹²⁸ Daher hat die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Konferenzen in den vergangenen Dekaden stark zugenommen. Hier treten nun räumliche Grenzen auf, die erstmals bei der Klimakonferenz in Kopenhagen virulent wurden. Damals hatten sich knapp 30 000 Personen angemeldet, um ihre Staaten oder nichtstaatlichen Verbände bei den Verhandlungen zu vertreten. Da das Konferenzzentrum aber nur 15 000 Personen fassen konnte, durften neben den Vertretern der Staaten und IOs nur 90 nichtstaatliche Organisationen an den Verhandlungen teilnehmen, was zu erheblicher Kritik seitens der Zivilgesellschaft führte.¹²⁹

Zweitens engagieren sich die nichtstaatlichen Akteure zunehmend eigenständig in der Norm(um)setzung. Zertifikate des Forest Stewardship Council (FSC) für Holz aus nachhaltiger Bewirtschaftung sind ein Beispiel, das viele aus dem Alltag kennen.¹³⁰ Private Akteure, darunter Umwelt-NGOs, Verbände der Forstwirtschaft und Organisationen indigener Völker, haben sich auf zehn Prinzipien der nachhaltigen Holznutzung geeinigt. Solche Partnerschaften gibt es in größerem Umfang auch in der Entwicklungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik.¹³¹ Teils bleiben die privaten Akteure unter sich, teils sind auch Staaten oder IOs Mitglieder solcher Partnerschaften. Die

Einschätzungen über die zunehmende *Governance*-Leistung der privaten beziehungsweise privat-öffentlichen Akteure gehen weit auseinander. Einerseits kann die Effektivität der *governance* zunehmen, da private Akteure potenziell zusätzliche Ressourcen und insbesondere Wissen einbringen können. Andererseits vertreten sie ihre (Partikular-)Interessen, was Normbildungsprozesse erschweren kann. Während beispielsweise im Bereich des Waffenhandels humanitäre NGOs für eine strengere Regulierung des Besitzes und der Weitergabe von Waffen eintreten, machen sich Rüstungskonzerne und Sportschützenverbände für eine Lockerung der Regelungen stark.¹³² Die Komplexität der Interessenlagen nimmt zu und es wird schwieriger, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen. Hinzu kommt, dass auch die Legitimität des Regierens durch diese Entwicklung abnehmen kann. Die meisten privaten Akteure stammen aus dem Norden, sodass die Nord-Süd-Ungleichgewichte sich noch verstärken.

Schließlich ist ein gegenteiliger Trend festzustellen: Staaten handeln vermehrt ihre Vereinbarungen in sogenannten Klubs wie der G20 aus, also in informellen und flexiblen Zusammenschlüssen.¹³³ Diese Klubs werden meist für ein spezifisches Ziel und mit einem bestimmten Zeithorizont gegründet, um Aktionspläne zu erarbeiten.¹³⁴ Nichtstaatliche Akteure sind bei den Verhandlungen nicht zugelassen, auch gibt es wenig Transparenz. Durch die Kurzfristigkeit unterminieren die Klubs den Institutionalisierungstrend der vergangenen Dekaden. Die Effektivität und Legitimität des Regierens nimmt durch diese exklusiven Klubs im Vergleich zur inklusiven Institutionalisierung ab. Daher ist zu hoffen, dass die internationale Konferenzdiplomatie und die damit verbundenen internationalen Institutionen in den nächsten Jahren wieder erstarken.

¹²⁷ Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 53.

¹²⁸ Vgl. Tanja Brühl, Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen, Frankfurt/M. 2003.

¹²⁹ Vgl. Dana R. Fisher, The Limits of Civil Society's Participation and Influence at COP-15, in: Global Environmental Politics, 11 (2011) 1, S. 8–11.

¹³⁰ Vgl. Philipp Pattberg, Private Institutions and Global Governance. The New Politics of Environmental Sustainability, Cheltenham 2007.

¹³¹ Vgl. Marianne Beisheim/Andrea Liese (Hrsg.), Transnational Partnerships. Effectively Providing for Sustainable Development?, Basingstoke 2014.

¹³² Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 373.

¹³³ Vgl. Berhard Rinke/Ulrich Schneekener, Informatization of World Politics? Global Governance by Clubs, in: Tobias Debiel/Michèle Roth/Cornelia Ulbert (Hrsg.), Global Trends 2013. Peace – Development – Environment, Frankfurt/M. 2012, S. 21–35.

¹³⁴ Vgl. Sungjoon Cho/Claire R. Kelly, Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20, in: China Journal of International Law, 491 (2011–2012), S. 491–562; Tobias Debiel/Michèle Roth/Cornelia Ulbert, Global Governance Under Pressure: Trends and Outlooks, in: dies. (Anm. 33), S. 9–20.