ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fues, Thomas

Research Report

Reformagenda 2005: die Vereinten Nationen an einer historischen Weggabel

Analysen und Stellungnahmen, No. 5/2004

Provided in Cooperation with:
German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Fues, Thomas (2004) : Reformagenda 2005: die Vereinten Nationen an einer historischen Weggabel, Analysen und Stellungnahmen, No. 5/2004, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/199872

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen
5/2004

Reformagenda 2005: Die Vereinten Nationen an einer historischen Weggabel

2005 könnte zum entscheidenden Jahr für die Erneuerung der Vereinten Nationen werden. Seit langem hat es keine derart günstige Reformkonstellation gegeben. Auf einer Konferenz der Staats- und Regierungschefs im Herbst bietet sich die historische Chance, kooperative Lösungen für zentrale Konfliktfelder der globalen Politik zu identifizieren und die Weltorganisation für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts fit zu machen. Auf der Tagesordnung steht nicht weniger als die Neuvermessung der Fundamente für einen wirksamen Multilateralismus, damit Sicherheit und Wohlstand, Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit für alle Menschen auf diesem Planeten Realität werden. Die Bundesregierung sollte die Dynamik der kommenden Monate nutzen, um eine Führungsposition bei der Weiterentwicklung der internationalen Strukturen zu besetzen. Dafür sind frühzeitige, strategisch platzierte Beiträge erforderlich. Wenn die Staaten im Jahr 2005 nicht wesentliche Erfolge erzielen, wird sich auf lange Zeit in den Vereinten Nationen nichts mehr bewegen. Ein Fehlschlag der Konferenz würde die Gegensätze zwischen Arm und Reich, zwischen Nord und Süd verschärfen und die globale Stabilität gefährden.

I Strukturprobleme des VN-Systems

Im September 2005 werden (fast) alle Staats- und Regierungschefs der Welt am Sitz der Vereinten Nationen (VN) in New York zusammenkommen (siehe Kasten 1). Zu Beginn der 60. Generalversammlung wird die internationale Gemeinschaft überprüfen, welche Fortschritte bei der Millenniumserklärung und bei den zurückliegenden Weltkonferenzen erreicht wurden. Es geht dabei um weit mehr als nur Entwicklungsthemen. Schon jetzt steht fest, dass die Delegationen einen umfassenden Katalog von Streitfragen zwischen Nord und Süd sowie institutionelle Reformen behandeln werden.

Um die Erfolgsaussichten für das Ereignis realistisch einschätzen zu können, ist zunächst ein Blick auf die Strukturprobleme der VN notwendig. Seit der Gründung 1945 verhindern Konstruktionsmängel, vor allem bei den zwischenstaatlichen Hauptorganen Vollversammlung, Sicherheitsrat sowie Wirtschafts- und Sozialrat, dass sich die Weltorganisation zum *„unverzichtbaren gemeinsamen Haus der gesamten Menschheitsfamilie"* (Millenniumserklärung) entwickeln kann. Auch die operativen Strukturen gelten als problematisch.

- Die Vollversammlung von derzeit 191 Mitgliedsstaaten umschließt Diktaturen und Demokratien. Nach dem Prinzip *„ein Land – eine Stimme"* genießen alle dieselben formalen Rechte, unabhängig von Bevölkerungszahl und Wirtschaftsstärke. Die ausufernde Tagesordnung, die hohe Mitgliederzahl und das Konsensprinzip sind verantwortlich für mühsame Diskussionen und oft inhaltsleere Beschlüsse ohne bindende Wirkung.
- Hingegen kann der Sicherheitsrat Entscheidungen treffen, an die sich alle Staaten halten müssen. Die Autorität des Gremiums leidet aber darunter, dass es die Machtverhältnisse am Ende des Zweiten Weltkriegs widerspiegelt. Unter den fünf ständigen Mitgliedern befindet sich kein Land aus Lateinamerika oder Afrika. Bei massiven Gewaltausbrüchen oder Menschenrechtsverletzungen ist der Sicherheitsrat häufig zur Ohnmacht verdammt, weil einzelne Veto-Nationen ein gemeinsames Vorgehen verhindern. Wenn sich der Sicherheitsrat zu Friedensmissionen durchringt, können diese häufig ihr Mandat wegen unzureichender Ausstattung nicht erfüllen.
- Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der laut Charta eine globale Koordinierungsfunktion ausüben soll, führt ein Schattendasein. Die mächtigsten Industriestaaten haben separate Abstimmungsorgane gegründet, etwa die G7/G8. Bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) setzen sie ihren Willen ohne Rücksicht auf politische Mehrheiten in den VN durch.
- Kritik richtet sich aber nicht nur an die zwischenstaatlichen Organe, sondern auch an die VN-Verwaltung, die operativen Fonds und Programme sowie die Sonderorganisationen. Überlappende Mandate und fragmentierte Zuständigkeiten schwä-

chen weiterhin das Gesamtsystem, wenn auch bedeutende Fortschritte im administrativen Bereich und bei der Koordination erzielt wurden. Hinzu kommt eine chronische Finanznot. Insbesondere der VN-Entwicklungsbereich wird von einigen Gebern kurz gehalten.

Die beschriebenen Schwächen liegen zum großen Teil in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Sie sind das logische Ergebnis einer Politik, die kurzsichtige nationale Egoismen über das gemeinsame Interesse an kollektiver Problemlösung stellt. Gewisse Defizite hingegen, beispielsweise die mangelnde demokratische Legitimation von Regierungen oder die Schwerfälligkeit der Meinungsbildung in einer Großorganisation, lassen sich durch Reformen kaum beheben. Dies schmälert aber nicht die unersetzliche Rolle der VN für die Gestaltung einer partizipativen Weltordnung (*Global Governance*). Unter diesem Dach können Fortschritte durch wechselnde Koalitionen erreicht werden, auch wenn nicht alle Staaten mitziehen.

II Hoffnungszeichen für Reformen

Trotz der unverändert schwierigen Ausgangslage in den Vereinten Nationen ist die Hoffnung auf einen Durchbruch im Jahr 2005 gewachsen. Dafür sind folgende Faktoren ausschlaggebend:

- Wie der jüngste Irak-Krieg gezeigt hat, sind militärische Alleingänge keine tragfähige Basis für Friedenskonsolidierung und Sicherheit. Die Weltorganisation verfügt über eine einzigartige universale Legitimität für Krisenprävention und humanitäre Interventionen. Weil sich in einer globalisierten Welt kein Staat aus eigener Kraft gegen die zunehmenden Risiken schützen kann, steigt die Nachfrage nach kollektiven Sicherheitsstrukturen.

- Das Interesse am Multilateralismus wird zusätzlich durch die Erkenntnis befördert, dass die Welt in den nächsten Jahrzehnten von der Unipolarität in eine multipolare Konstellation hineinwachsen wird. Das zunehmende Gewicht von Ankerländern wie China, Indien und Brasilien wird zu einer Neuverteilung der globalen Macht führen. Die Einbindung dieser Staaten in globale Regelsysteme scheint geboten, um die Gefahr von gewaltförmigen Brüchen in der Übergangsphase zu mindern.

- Die traditionelle Vorherrschaft des Nordens in der Weltwirtschaft stößt immer mehr auf den Widerstand des Südens. Die G7/G8 repräsentiert nicht mehr alle relevanten Wirtschaftsmächte, wie das bei der Gründung vor 25 Jahren noch der Fall war. Ohne die Ankerländer kann es künftig keine erfolgreiche Koordinierung der globalen Wirtschafts- und Währungspolitik mehr geben. Im Norden wächst daher die Bereitschaft, auf die Forderung der Entwicklungsländer nach Mitsprache und gerechterer Verteilung der Globalisierungsgewinne einzugehen.

- Im Bereich von Armutsbekämpfung und Entwicklung hat die internationale Gemeinschaft eine hohe programmatische Konvergenz erreicht. Mit der Millenniumserklärung und dem Monterrey-Konsens liegt ein universaler Handlungsrahmen vor, der Geber- und Partnerländer gleichermaßen bindet. Alle Akteure der Entwicklungszusammenarbeit richten ihre Programme auf die Millenniumsziele aus: u.a. Halbierung der absoluten Armut, Verbesserungen im Bildungs-, Gesundheits- und Umweltbereich

Kasten 1: Zeittafel 2005

1.12.2004	Bericht des „High Level Panel on Threats, Challenges and Change“
Januar	Bericht des Millennium-Projekts (Jeffrey Sachs)
9.-18.2.	Kopenhagen+10, Commission for Social Development, New York
28.2.-11.3.	Peking+10, Commission on the Status of Women, New York
März	3. Reformprogramm des VN-Generalsekretärs
16./17.4.	Frühjahrstagung IWF und Weltbank, Washington, D.C.
Mai	Bericht der Helsinki-Gruppe „Globalisation and Democracy“
Juli	Bericht der „International Task Force on Global Public Goods“
28.6.-23.7.	ECOSOC, Genf
6.-8.7.	G7/G8-Gipfel, Schottland
19.-21.7.	NRO-Konferenz „Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict“, New York
Mitte September	Gipfelkonferenz zu Beginn der Vollversammlung, New York
Herbst ?	„High Level Dialogue“ der Vollversammlung zum Monterrey-Folgeprozess, New York
Dezember	WTO-Ministerkonferenz, Hongkong
Vorliegende Materialien:	
Bericht der ILO-Weltkommission „Soziale Dimension der Globalisierung“	
Bericht des Cardoso-Panels und Stellungnahme des VN-Generalsekretärs zum Thema „VN-Beziehungen zu nichtstaatlichen Akteuren“	

sowie eine faire Nord-Süd-Partnerschaft. Die Bedeutung von Menschenrechten und guter Regierungsführung wird in diesem Kontext zunehmend anerkannt.

- Das Vertrauen in den VN-Apparat ist wegen der administrativen Reformerfolge spürbar gestiegen. Für den angesehenen Generalsekretär, Kofi Annan, bedeutet die September-Konferenz die letzte Chance zur Erneuerung der VN, bevor seine Amtszeit Ende 2006 ausläuft. Er wirft seine ganze Autorität in die Waagschale, um einen historischen Kompromiss zwischen Nord und Süd zu erzielen (*Global New Deal*).

III Kernfragen der globalen Politik

Die Verhandlungsprozesse zum Gipfeltreffen kreisen um drei zentrale Felder: kollektive Sicherheit, weltwirtschaftliche Steuerung und Armutsbekämpfung. Sachlich und politisch stehen diese Bereiche im engen Wechselverhältnis zueinander. Einen Konsens wird es nur für ein integriertes Konzept geben, das alle drei Themen gleichgewichtig abdeckt. Der Beschluss des Gipfeltreffens sollte deshalb folgende Elemente beinhalten, um die historische Chance voll auszuschöpfen:

Kollektive Sicherheit: Im Zentrum steht die Stärkung des Sicherheitsrats als Hüter des Gewaltmonopols in den internationalen Beziehungen. Zu diesem Zweck sollte die Konferenz eine Erweiterung seiner ständigen Mitglieder (möglicherweise ohne Veto-Recht) und nichtständigen Mitglieder beschließen, die alle Weltregionen berücksichtigt. Die Versammlung sollte bekräftigen, dass Präventivkriege nicht unilateral geführt werden dürfen, sondern an Hand strenger Kriterien im Sicherheitsrat zu beschließen sind. Der Gipfel sollte eine Neubestimmung der staatlichen Souveränität nach dem Prinzip „*Verantwortung zum Schutz*" vornehmen. Danach kann das völkerrechtliche Interventionsverbot durch den Sicherheitsrat außer Kraft gesetzt werden, wenn eine Regierung massive Menschenrechtsverletzungen gegen ihre Bevölkerung zulässt oder begeht. Dringend geboten ist ferner ein Beschluss über institutionelle Innovationen zur Unterstützung von Staaten, die gewalttätige Konflikte durchlitten haben. Um einen verlässlichen Rahmen bei der Friedenskonsolidierung zu gewährleisten, sollte eine Kommission des Sicherheitsrats eingerichtet werden, in der Sicherheitsrat, ECOSOC, die wichtigsten Geberstaaten, IWF und Weltbank zusammenwirken.

Globale Wirtschaftssteuerung: Die Weltkonferenz sollte eine Grundsatzentscheidung für ein repräsentatives Gremium fällen, das mit der Koordinierung der globalen Wirtschafts- und Währungspolitik beauftragt wird. Dazu liegen zahlreiche Anregungen auf dem Tisch, beispielsweise Stärkung des ECOSOC, Mandatierung eines Ausschusses der Vollversammlung oder Einrichtung eines wirtschaftlichen Sicherheitsrats. Die überzeugendste Lösung wäre eine Aufwertung der G20, die 1999 von den G7-Finanzministern als Diskussionsforum mit Ankerländern des Südens eingerichtet wurde. Wenn nun die VN, beispielsweise über die ECOSOC-Präsidentschaft und den Generalsekretär, einbezogen würden und die G20 auf die Ebene der Staats- und Regierungschefs gehoben würde, könnte ein legitimer Globaler Wirtschaftsrat entstehen: L20 (*leaders*). Das Gremium könnte auch Mitverantwortung für die Steuerung von IWF und WTO übernehmen.

Kasten 2: Innovative Finanzierungsinstrumente für die Millenniumsziele

Devisentransaktionssteuer	Steuer auf grenzüberschreitende, spekulative Finanztransfers (Tobin-Steuer)
Emissionssteuer	Steuer auf Flugtickets und andere Formen der Energienutzung
Waffensteuer	Steuer auf Exporte von Rüstungsgütern
Nutzungsentgelte	Zahlung für die Inanspruchnahme von globalen Gemeinschaftsgütern (z.B. internationaler Luftraum und Ozeane)
Quellensteuer	Internationale Vereinbarungen zur Verhinderung von Steuerflucht und zur Angleichung der nationalen Steuersätze
Sonderziehungsrechte	Bereitstellung zusätzlicher Sonderziehungsrechte an Entwicklungsländer (SZR; internationales Kunstgeld des IWF)
International Finance Facility	Vorziehen von künftigen Entwicklungsgeldern durch Mobilisierung von Kapitalmarktmitteln
Überweisungen	Administrative Erleichterungen und Kostenreduzierung für Überweisungen von Migrant(inn)en in ihre Heimatländer

Millenniumsziele: Das Gipfeltreffen sollte bekräftigen, dass die Millenniumsziele ohne eine Aufstockung des Nord-Süd-Transfers sowie ohne spürbare Entschuldungsschritte und Handelserleichterungen nicht zu verwirklichen sind. Da die öffentlichen Haushalte in Industrieländern nur begrenzt belastbar sind für weitere Leistungen an den Süden, sollte ein Grundsatzbeschluss über die weltweite Einführung von innovativen Finanzierungsinstrumenten erfolgen (siehe Kasten 2). Besonders geeignet sind Nutzungsentgelte für globale Gemeinschaftsgüter, weil damit Nachhaltigkeitsziele und Ressourcenmobilisierung in einem Zug realisiert werden können. Auch eine Zuteilung von IWF-Sonderziehungsrechten für die Finanzierung der Millenniumsziele wäre ein denkbarer Weg.

Eine wichtige Maßnahme zur Effektivitätssteigerung in

der Entwicklungszusammenarbeit ist die Verbesserung der institutionellen Arbeitsteilung und Kohärenz. Aufbauend auf den Strukturen der VN-Entwicklungsgruppe sollte die Konferenz die Zusammenlegung der vier Organisationen beschließen, die unmittelbar dem Generalsekretär unterstellt sind: Entwicklungsprogramm (UNDP), Weltbevölkerungsprogramm (UNFPA), Kinderhilfswerk (UNICEF) und Welternährungsprogramm (WFP). Deren finanzielle Basis sollte aufgestockt und durch verbindliche Mehrjahreszusagen kalkulierbar werden.

Im bisherigen Vorbereitungsprozess werden vor allem die Felder Sicherheit und Armut bearbeitet; der Bereich Weltwirtschaft findet hingegen weniger Beachtung. Hier böte sich ein strategischer Ansatzpunkt für das deutsche Engagement.

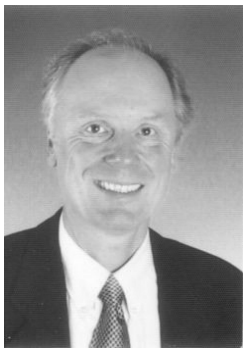
IV Die deutsche Rolle

Die deutsche VN-Politik wird seit einiger Zeit durch das Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat bestimmt. Für Erfolg oder Misserfolg ist das Ansehen der Kandidaten aus Sicht des Südens von hoher Bedeutung. Negativ aus Sicht der Entwicklungsländer ist, dass Deutschland unter der in Monterrey für 2006 zugesagten ODA-Quote von 0,33 % liegt. 2003 wurde ein Anteil der öffentlichen Entwicklungsgelder am Bruttonationaleinkommen von nur 0,28 % registriert. Um das Ziel zu erreichen, müssten der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie andere Leistungen um rund 20 % steigen. Finanzministerium und Parlament haben aber bislang jede nennenswerte Erhöhung der Mittel blockiert.

Problematisch für die deutsche Bewerbung ist auch der Ende der 90er Jahre massiv gekürzte Beitrag an das UNDP, die entwicklungspolitische Leitinstitution im VN-System. Nach über 70 Millionen Euro in früheren Jahren liegt die Zahlung für das Kernbudget heute nur noch bei 25 Millionen Euro. Damit steht Deutschland auf Platz 10 der Geberstaaten, während es beim regulären VN-Haushalt Platz 3 belegt. Eine Verdoppelung des deutschen UNDP-Beitrags in 2005 wäre ein vergleichsweise kostengünstiger und zugleich politisch äußerst wirksamer Schritt. Die Ausweitung der deutschen VN-Leistungen wird jedoch durch einen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages erschwert, wonach der multilaterale Anteil am BMZ-Budget ein Drittel nicht überschreiten darf. Bei den innovativen Finanzierungsinstrumenten hat die Bundesregierung bisher keine einheitliche Position bezogen. Während das BMZ Sympathien für die Tobin-Steuer und ökologische Nutzungsentgelte zeigt, unterstützt der Finanzminister die Besteuerung von Rüstungsexporten.

Im Gegensatz zu Deutschland haben andere Geberländer mit Blick auf den Gipfel bereits signifikante Steigerungen angekündigt. Beispielsweise haben sich Großbritannien, Frankreich und Belgien zur Aufstockung ihrer Entwicklungsmittel auf 0,7 % bis 2015 verpflichtet. Großbritannien hat mit der *International Finance Facility* und einem multilateralen Entschuldungsplan Aufsehen erregt. Frankreich wirbt in einer Allianz mit Brasilien, Spanien und Chile für innovative Finanzierungsinstrumente.

Die Stärkung der Vereinten Nationen ist erklärtes Ziel der rot-grünen Regierung seit ihrem Amtsantritt 1998. Die Dynamik des internationalen Reformprozesses im Jahr 2005 bietet der Bundesregierung die einmalige Chance, ihr Engagement für einen wirksamen Multilateralismus zu bekräftigen. Da es wenig Spielraum für spektakuläre Steigerungen der Entwicklungsmittel gibt, sollte sich Berlin in anderen Feldern profilieren. Ein für den Süden zentrales Thema, das bisher kaum Aufmerksamkeit bei den Industrieländern findet, ist die Schaffung eines repräsentativen Gremiums zur Wirtschaftskoordination. Die Bundesregierung sollte einen strategischen Vorstoß lancieren, um die G20, die auf deutsche Initiative gegründet wurde, in einen Globalen Wirtschaftsrat (L20) unter Einbeziehung der VN umzuwandeln. Unabhängig vom Ausgang der Bewerbung für den Sicherheitsrat wird der deutsche Beitrag zur September-Konferenz die Position unseres Landes im multilateralen System über lange Zeit prägen, im Positiven wie im Negativen.



Dr. Thomas Fues
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Hintergrundliteratur

Fues, Thomas (2004): Entwicklungspolitische Perspektiven zur Weiterentwicklung von Global Governance in den Vereinten Nationen, in: Dirk Messner / Imme Scholz (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Nomos, Baden-Baden

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK · GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE gGmbH©
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn ☏ +49 (0)228 94927-0 🖷 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de http://www.die-gdi.de
ISSN 1434-8934 (deutsch) ISSN 1615-5483 (englisch)