



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
NEW YORK OFFICE

“WIR, DIE VÖLKER”?

Die Vereinten Nationen im siebzigsten Jahr ihres Bestehens

Von James A. Paul

Inhaltsverzeichnis

Fehlerhaft, und doch unverzichtbar. Von den Herausgebern.....1

„Wir, die Völker“?

Die Vereinten Nationen im siebzigsten Jahr ihres Bestehens.....2

Von James A. Paul

Die Ursprünge der Vereinten Nationen.....	3
„Die UNO“ – Wer und was ist das wirklich?.....	5
Sozial- und wirtschaftspolitische Ausrichtung.....	6
ECOSOC.....	6
Die Regionalkommissionen.....	7
Die Entkolonialisierung.....	7
Die Agenturen der UNO.....	9
Die Bretton-Woods-Institutionen.....	10
Welthandel.....	13
Entwicklungsfinanzierung.....	15
Forschung und Analyse.....	16
Die Weltkonferenzen.....	18
Entwicklungsziele.....	19
Konzerne und Superreiche.....	21
NGOs und Citizen Advocacy.....	24
UN-Reform.....	26
Zusammenfassung.....	28

Veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro New York, Oktober 2015

Herausgeber: Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg

Adresse: 275 Madison Avenue, Suite 2114, New York, NY 10016

E-Mail: info@rosalux-nyc.org; **Telefon:** +1 (917) 409-1040

Gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine international tätige, progressive Non-Profit-Organisation für politische Bildung. In Zusammenarbeit mit vielen Organisationen rund um den Globus arbeitet sie für demokratische und soziale Partizipation, die Ermächtigung von benachteiligten Gruppen, Alternativen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung und für friedliche Konfliktlösungen.

Das New Yorker Büro erfüllt zwei Hauptaufgaben: sich mit Themen der Vereinten Nationen zu befassen und mit nordamerikanischen Linken in Hochschulen, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und der Politik zusammenzuarbeiten.

www.rosalux-nyc.org

Fehlerhaft, und doch unverzichtbar

Vor siebzig Jahren, am 24. Oktober 1945, trat die Charta der Vereinten Nationen in Kraft. Deren Verfasserinnen und Verfasser, imposant als „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“ auftretend, verkündeten ihre Entschlossenheit „künftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren“, den „Glauben an universale Menschenrechte zu stärken“, Gerechtigkeit und „die Achtung von internationalen Verträgen und den Grundsätzen des Völkerrechts“ voranzubringen und „sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern“.

Dieser Jahrestag ist ein angemessener Zeitpunkt dafür, genauer zu betrachten, wie gut die UNO ihren Gründungsidealen gerecht geworden ist und mit welchem Erfolg die internationale Organisation für eine friedlichere, gerechtere, nachhaltigere und demokratischere Welt eingetreten ist.

In dieser Studie zeichnet James A. Paul, Direktor des Global Policy Forums von 1993 bis 2012, die Entwicklung der Vereinten Nationen nach. Er ist einer der Hauptakteure der NGO-Community der UNO und Mitglied in zahlreichen Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Zudem hat er unzählige Artikel, Berichte, Positionspapiere und Bücher zu internationalen Beziehungen und globaler Politik geschrieben. Dank seiner jahrzehntelangen Erfahrungen als Befürworter und Beobachter der UNO gelingt Paul die Verbindung von Insider-Wissen mit der angemessenen kritischen Distanz und lässt uns die UNO als fehlerhafte, und doch unverzichtbare Institution begreifen.

Basierend auf einem fundierten Verständnis davon, was die Vereinten Nationen sind und wie sie wirklich funktionieren, gibt diese Studie einen kritischen Überblick über ihre Sozial- und Wirtschaftspolitik. Sie untersucht die Rolle der UN im Kontext der Entkolonialisierung, der Ausgestaltung des Welthandels, der Entwicklungspolitik, der Durchführung von Forschung und Analyse, und der Einberufung wichtiger Weltkonferenzen. Die einflussreichsten Mitgliedstaaten haben in der Geschichte der Vereinten Nationen stets eine dominante Rolle eingenommen. In den letzten Jahren haben außerdem Großunternehmen und Superreiche an Einfluss gewonnen und dafür gesorgt, dass ihre Anliegen und Projekte gefördert werden, während verantwortungsvolle UN-Organisationen mit immer weniger Mitteln auskommen müssen.

Trotz ihrer Schwächen bewahrt sich die UNO eine große öffentliche Legitimation und ist das einzige multilaterale Forum dafür, die unzähligen, unlösbar erscheinenden, regionalen und globalen Krisen und Konflikte in Angriff zu nehmen. Paul schließt seine Studie deshalb mit einem Aufruf zur Erneuerung dieser Institution. Nur eine ausreichend finanzierte, demokratisierte und wiederbelebte UNO kann eine globale Mobilisierung für soziale, ökonomische und ökologische Gerechtigkeit erreichen. Die Stärke, die für eine solche Transformation notwendig ist, wird aber nicht von den Regierungen dieser Welt aufgebracht werden. Vielmehr müssen die Bürger ihrer Mitgliedstaaten – „wir, die Völker“ – zusammenarbeiten, um die Vereinten Nationen als erfolgreiche Kraft für das Gemeinwohl zurückzuerobern.

*Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg
Leiter des Büros New York, Oktober 2015*

„Wir, die Völker“?

Die Vereinten Nationen im siebzigsten Jahr ihres Bestehens

Von James A. Paul

Sieben Jahrzehnte sind seit der Gründung der Vereinten Nationen vergangen. Da liegt es nahe, sich anlässlich des Jubiläums über die Organisation und ihre Leistungsbilanz Gedanken zu machen. Stoff gibt es genug – viele Ereignisse, Debatten, Krisen und UN-Konferenzen zur globalen Entwicklung. Was positiv ins Gewicht fällt, ist, dass in diesen siebzig Jahren kein neuer Weltkrieg ausbrach und dass die Atomwaffen in ihren Silos blieben. Auch hat die weltweite Zusammenarbeit auf vielen Feldern zugenommen. Andererseits gelang es nicht, stabilen Frieden und allgemeine Prosperität zu schaffen. Ganz und gar nicht! Nationale Rivalitäten und fundamentale Wirtschaftsprobleme zerreißen die Welt. Heute scheitern ganze Staaten, lokale Konflikte lodern, und die Zahl derer, die aus ihrer Heimat fliehen, erreicht immer neue Rekorde. Eine verheerende Klimakrise bedroht alles Leben auf diesem Planeten. Trotz wichtiger Errungenschaften, die für die UNO sprechen, gingen die großen Hoffnungen von 1945 nicht in Erfüllung. Wie konnte es dazu kommen? Und wie soll es jetzt weitergehen?

Es ist leicht, der Institution als solcher die Schuld zuzuweisen – statt den Mitgliedstaaten, die sie formten und ihre Politik bestimmen. Der stärkste Widerstand gegen die UNO kam stets von der politischen Rechten, mit US-Senator Jesse Helms als langjähriger Leitfigur. Rechtsgerichtete Regierungen, lautstarke Nationalisten und Radikallibertäre sind bis heute die schärfsten Widersacher der Weltorganisation.

Kritik an der UNO ist allerdings aus allen politischen Lagern zu hören. Viele Zentristen (alias Gemäßigte), aber auch Linke werfen der Welt-

organisation Leistungsschwäche, ja Erfolglosigkeit vor. Sie sei eine Quasselbude, in der einfach zu viel geredet würde – als wäre Mit-einanderreden nicht das Wesen der Diplomatie, die Grundlage der Demokratie und wichtiges Mittel, Interessengegensätze auszugleichen. Libertäre sehen in der UNO oft den drohenden Megastaat, der die Freiheit der Einzelnen gefährdet und knappe Ressourcen vergeudet. Linksgerichtete Menschenrechtler beklagen, die Weltorganisation sei viel zu schwach und unterfinanziert, um die großen Probleme unserer Zeit bewältigen zu können. Doch ungeachtet dieses lautstarken Kritikerchores weisen Meinungsumfragen eine beträchtliche Unterstützung der Öffentlichkeit für die UNO aus – höhere Zustimmungsraten als für die meisten Regierungen der Mitgliedstaaten. Es gibt also nur wenige Institutionen mit einem derart komplexen und umkämpften Profil; und noch weniger, die bei der Kommentatorenzunft auf so viel Häme stoßen, zugleich aber im öffentlichen Bewusstsein so viel Hoffnung erwecken.

Das Jubiläum liefert, wie sich zeigt, viel Stoff zum Nachdenken. Machen wir uns klar, wie die UNO entstand, wie sie sich entwickelt hat und was sie bisher daran hinderte, ihr Potenzial an Global Governance zu verwirklichen. Warum haben die Staaten – besonders die Großmächte – ihr keine Gestaltungsmacht eingeräumt, sondern lieber auf eigene Faust gehandelt und verfolgt, was sie für ihre „Interessen“ halten? Manchmal drohen führende Politiker damit, diese „bedeutungslose“ Institution zu verlassen, doch sie kommen immer wieder zurück, weil auch sie die UNO brauchen: als unverzicht-

bares Instrument zur Bewältigung hoffnungslos erscheinender Krisen, zur Aushandlung schwieriger Lösungen und zur Erarbeitung umfassender Rahmenabkommen.

Im Folgenden werden wir der Frage nachgehen, was die Weltorganisation zu leisten vermochte und welche Möglichkeiten sich ihr künftig eröffnen könnten – dieser Institution, die so viel Leidenschaft erweckt hat, so viel Enttäuschung, aber auch so viel Begeisterung. „Realisten“ würden wohl darauf pochen,

dass es auch weiterhin die Großmächte sein werden, die den Gang der Dinge bestimmen. Unsere Untersuchung jedoch lässt sich von hoffnungsvolleren Fragestellungen leiten: Ist es möglich, die Stärken der Vereinten Nationen, ihren inklusiven Charakter und ihre unbestreitbaren Errungenschaften zu nutzen, um eine bewohnbarere Welt zu schaffen? Liegt eine „Völker-UNO“ im Bereich des Möglichen? Wenn ja, welche Lehren sind in dieser Hinsicht aus der bisherigen Bilanz der Organisation zu ziehen?

Die Ursprünge der Vereinten Nationen

Die Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945 löste in der Öffentlichkeit große Begeisterung aus. Nach all dem Leid und den gesellschaftlichen Zusammenbrüchen im Gefolge des Zweiten Weltkriegs (und der vorausgegangenen Weltwirtschaftskrise) begrüßten in aller Welt viele die neue Institution als Hoffnungsträger, als außergewöhnliches Instrument zur Schaffung dauerhaften Friedens, wachsenden Wohlstands und einer gerechten Weltgesellschaft. Der gescheiterte Völkerbund verblasste im öffentlichen Gedächtnis. Die Vereinten Nationen sollten einen Neubeginn einläuten.

Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill hatten ihre Appelle an die Weltbevölkerung damit begründet, dass, wären die Kriegsgegner erst einmal besiegt, eine neue, reformierte Weltordnung errichtet würde. Die von den beiden 1941 vorgelegte Atlantikcharta enthielt diese – globale wirtschaftliche Zusammenarbeit und einen gerechten Umgang der Nationen miteinander einschließende – Vision.

In späteren Erklärungen stellten die Staatsmänner die vorgeschlagene Organisation der Vereinten Nationen dann als logische Fortsetzung der siegreichen Allianz dar (für die

ebenfalls die Bezeichnung „Vereinte Nationen“ geläufig war). Die UNO würde als Eckstein des Nachkriegssystems und Garant des Friedens dienen. Die Hoffnungen der Öffentlichkeit gingen allerdings über diese Vorstellungen hinaus. Viele glaubten, die neue Organisation würde alsbald die Völker vom Kolonialismus befreien, Frieden schaffen und zu einer gemeinschaftlichen, föderal strukturierten Weltregierung führen. Intellektuelle und moralische Größen jener Zeit begrüßten die Vereinten Nationen und setzten sich für sie ein.

Natürlich haben die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten die UNO nicht gegründet, um die Wünsche weitblickender Reformer oder gar utopischer Denker zu erfüllen. Der „Idealismus“ der US-Regierung und ihrer Partner unterschied sich de facto kaum von herkömmlicher Staatskunst. Zwar betonten sie die „Zusammenarbeit“ und sprachen sogar von einem „großzügigen Frieden“, doch die Archive zeigen uns heute, dass sie in erster Linie an die Förderung der eigenen nationalen Interessen dachten. Sie hatten in einer Welt der Kriege gelebt, in der sich die Starken durchsetzen. Während sie moralische Grundsätze beschworen und von der friedlichen Beilegung

von Streitigkeiten redeten, klammerten sie sich deshalb zugleich weiter an das, was der frühere US-Präsident Theodore Roosevelt den „big stick“ genannt hatte, den „großen Knüppel“ für den „Ernstfall“.

Die in San Francisco beschlossene UN-Charta beginnt mit den berühmten Worten „We the Peoples“, „Wir, die Völker“. In Wahrheit aber hatten Washington und seine Partner sich auf den Konferenzen von Teheran (1943) und Dumbarton Oaks (1944) darauf verständigt, die Vereinten Nationen als ein Dauer-Konkclave aus Nationalstaaten anzulegen, als eine Organisation also, deren Mitgliedstaaten ihre Souveränität entschieden behaupten und die „Völker“ auf Abstand halten würden. Und – besonders wichtig – die neue Institution würde einer Hand voll Schlüsselstaaten besondere Vorrechte und Verantwortlichkeiten übertragen, nämlich den Gründern selbst. Viele Strukturen ähnelten denen des verblichenen Völkerbundes und legten die Vermutung nahe, hier entstehe keine neue Welt, sondern eine nur leicht abgewandelte Version der alten.

Die Großen Drei (die USA, Großbritannien und die Sowjetunion) und ihre beiden weniger gewichtigen Partner (China und Frankreich) bestimmten die Ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat zum Schlüssel ihrer privilegierten Stellung im UN-System. Diese Fünf würden ständige Sitze einnehmen und gegen fast alle Beschlüsse im Rat ihr Veto einlegen können sowie zahlreiche weitere Vorteile in allen UN-Bereichen genießen. Kleinere Staaten kritisierten dieses oligarchische Arrangement auf der Konferenz von San Francisco scharf. Nur überaus zögernd und mit anhaltendem Missbehagen ließen sie sich darauf ein. Viele kleinere Staaten beunruhigte obendrein die Entscheidung, die neue Organisation in New York anzusiedeln statt an einem neutralen Ort wie Genf. Bedeutete das nicht eine zu große Nähe zu der vorherrschenden Macht, die so ihren Einfluss auf alle anderen noch weiter ausbauen könnte?

Die fünf Alliierten gingen davon aus, dass sie die neue Weltordnung einvernehmlich managen würden. Privatim sprach Roosevelt von den „fünf Polizisten“. Doch schon bald nach der UN-Gründung zeigten sich tiefe Risse in dieser Fünferkonstellation. Der antikoloniale Block (USA, Sowjetunion und China) ging die Kolonialreiche (Großbritannien und Frankreich), deren Hegemonialpositionen er beseitigen zu können hoffte, hart an. Gleichzeitig rangen die kapitalistischen Mächte des Westens (die USA, Großbritannien und Frankreich) in der Hoffnung, die revolutionäre Flut eindämmen zu können, mit den kommunistischen Ländern (der Sowjetunion und – nach 1949 – China). Mit einander überlagernden Spaltungen wie diesen in seiner Spitze konnte der Sicherheitsrat kaum funktionieren. Die Funktionsstörung hatte allerdings auch eine gute Seite. Da die Oligarchen kein einheitliches politisches oder ökonomisches Vorgehen oktroyieren konnten, eröffneten sich schwächeren politischen Kräften Spielräume und Wirkungschancen. Manches, was in der UNO geschah, war neu, unvorhergesehen und gelegentlich durchaus kreativ.

Schließlich handelte es sich um eine strukturell komplexe Organisation, zu der auch eine Generalversammlung, allerdings ohne Vetorechte, gehörte, in der alle Mitgliedstaaten vertreten und gleichermaßen stimmberechtigt waren. Alsbald entstanden zahlreiche Ausschüsse, Konferenzen, Kommissionen, Expertengruppen, Vertragsgremien und weiteres mehr. Die nicht zu den Großen Fünf zählenden Staaten (deren Anzahl mit der Dekolonisierung rasch zunahm) stellten sich der Herausforderung, die UN-Maschinerie für sich nutzbar zu machen. Fachorganisationen übernahmen wichtige Programmaufgaben. Nichtregierungsorganisationen verschafften sich, wie von der Charta vorgesehen, beratend Gehör. Volksbewegungen forderten und erlangten (gelegentlich) Mitsprache bei den institutionellen Arrangements. Ein großes Pressecorps fand sich ein und sorgte dafür, dass Amtshandlungen auf

der UN-Ebene transparenter wurden als in der Diplomatie vormals üblich. Es hieß allgemein, die Vereinten Nationen hätten tatsächlich lange Zeit (und in gewissem Maße auch heute noch) etwas von dem ausgestrahlt, das in „Wir, die Völker“ aufscheint. Ihr vielschichtiger, semi-demokratischer Charakter hat (bei aller Oligarchie im Hintergrund) die Institution innovativ

gehalten und ihr in der Öffentlichkeit beträchtliches Ansehen verschafft. Trotz zahlreicher Rückschläge konnten die Vereinten Nationen also ihre Legitimität, ihre Anziehungskraft und sogar ihren Anspruch auf Vorrang in der Welt internationaler Institutionen bewahren, obwohl sie keine gerechte, friedliche und nachhaltige Welt geschaffen haben.

„Die UNO“ – Wer und was ist das wirklich?

Über die Vereinten Nationen wird oft so gesprochen und geschrieben, als handle es sich um eine autonome Körperschaft, die unter dem Kommando des Generalsekretärs von Bürokratenseelen betrieben wird. Glaubt man gewissen Konservativen, ist das Sekretariat riesengroß – ein „aufgeblähter“ Oktopus, dessen Tentakel in jeden Winkel dieser Welt reichen und der keiner vernünftigen Rechenschaftspflicht unterliegt. Doch diese Vorstellung führt in die Irre. Sie ignoriert (bewusst oder unbewusst) die tatsächliche Schwäche des Sekretariats und die ausschlaggebende Rolle, die demgegenüber die Mitgliedstaaten – insbesondere natürlich die „P-5“, die fünf Ständigen Sicherheitsratsmächte – bei der Entwicklung und Umsetzung der UN-Vorhaben spielen. Wir haben es also mit einem Mythos zu tun, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, „die UNO“ verantwortlich zu machen, wenn etwas schief geht oder wenn die von ihnen geprägte Politik schädliche Folgen zeitigt. Dieser Mythos dient der Abschirmung gegen die Realität, denn er erlaubt es den Meinungsmachern, munter von „der UNO“ daherzureden, statt aufmerksamer (und ehrlicher) zur Kenntnis zu nehmen, wie die Dinge tatsächlich laufen.

Die Gründer gaben der UNO eine strukturell schwache Exekutive, zahlenmäßig klein, finanziell bescheiden ausgestattet und ohne eine Armee, Polizeikräfte oder reguläre Steu-

ereinnahmen. Geld, Streitkräfte, die Kontrolle von Sanktionen, ja ein Großteil der entscheidungsrelevanten Informationen, auf die die Organisation sich stützt – all dies kommt von Mitgliedstaaten. Andererseits verfügt die UNO über eine ausgedehnte Legislativstruktur mit zahlreichen beschlussfassenden Gremien. Letztlich jedoch entscheiden die Mitgliedstaaten fast alles, und zwar in Verfahren, die deutlich von der innerstaatlich üblichen Kräfteverteilung zwischen Legislative und Exekutive abweichen. Und obwohl der Internationale Gerichtshof in Den Haag Teil des UN-Systems ist, fehlt der Weltorganisation auch echte justizielle Gewalt, die als rechtsprechendes Gegengewicht fungieren könnte. Das Sekretariat hat tatsächlich gewisse Entscheidungsbefugnisse, und die Spitzenbeamten können zweifellos deren politischen Kurs beeinflussen, aber die P-5 kontrollieren, wie die Schlüsselpositionen besetzt werden. Es sind also die Staaten, die die Organisation weitgehend beherrschen und sie – informell oder ganz offen – zwingen, ihren nationalen Zielen und Interessen zu entsprechen.

Nun haben sich Staatenhierarchie und Weltwirtschaft im Lauf der Jahre erheblich gewandelt. Die beiden 1945 besiegten Mächte, Deutschland und Japan, nehmen wieder einflussreiche Positionen ein. Großbritannien und Frankreich haben an Gewicht verloren.

Die Russische Föderation ist eine kleinere und stark veränderte Ausgabe der sowjetischen Supermacht. „Emerging Powers“, Aufsteiger wie Indien und Brasilien, erheben sich und fordern die alte Garde heraus. Regionalorganisationen lassen ihre Muskeln spielen. Technologie und global agierendes Kapital haben die Welt unerwartet dicht ineinander verflochten (und zugleich neue Spaltungen bewirkt). Die UNO ist eingewoben in ein rapide sich wandelndes Weltsystem, und ihre Tätigkeit unterliegt heute verstärkter Aufmerksamkeit, massiverer Druckausübung und größeren Schwankungen im politischen Gewicht der Beteiligten.

NGOs, Bürgerinitiativen und Graswurzelbewegungen unterschiedlicher Art können UN-Entscheidungen manchmal beeinflussen, allerdings nur ausnahmsweise und bei zweitrangigen Themen. Auch Konzerne, Stiftungen und andere Akteure verfügen über eigene (und wachsende) Möglichkeiten politischer Einflussnahme, und Milliardäre oder andere Berühmtheiten wie Ted Turner, Bill Gates, Bono und Angelina Jolie hinterlassen gelegentlich ihre Spuren. Doch keine Analyse führt letztlich daran vorbei, dass die Macht in den Händen der Staaten liegt, insbesondere der großen und der permanenten Sicherheitsratsmitglieder. So sieht die Realität der UNO in ihrer gegenwärtigen Gestalt eben aus.

Sozial- und wirtschaftspolitische Ausrichtung

Die UN-Gründer waren überzeugt, dass Konflikte und Kriege sozialen und ökonomischen Umständen entspringen. Was die Organisation auf diesem Felde zustande brachte, ist deshalb besonders wichtig und aufschlussreich. In den Zeiten des Völkerbundes, besonders während der Weltwirtschaftskrise, hatten die Staaten weltumspannende Wirtschaftsbeziehungen durch hohe Barrieren beschränkt. Nach dem Krieg änderten sie ihre Einstellung und setzten darauf, dass robuste soziale und ökonomische Kooperation eine Gesellschaftsordnung stabilisiert. Als die Vereinten Nationen Gestalt annahmen, forderten die kleineren Staaten vor allem Schritte zur Umsetzung dessen, was die Präambel ihrer Charta als Förderung des „sozialen Fortschritt[s] und [eines] besseren Lebensstandard[s] in größerer Freiheit“ bezeichnet. Die Öffentlichkeit erwartete nicht nur Wiederaufbau und Wirtschaftswachstum, sondern auch öffentliche Gesundheitsversorgung, Arbeitsplätze, Bildung und Ausbildung sowie eine gerechtere Verteilung der Weltressourcen und -reichtümer.

ECOSOC

Die Charta rief einen hochrangigen Wirtschafts- und Sozialrat ins Leben, als ein dem Sicherheitsrat zur Seite und diesem beinahe gleich gestelltes Gremium. Diesem neu geschaffenen ECOSOC wurde die Aufgabe übertragen, „von Stabilität und Wohlbefinden geprägte Verhältnisse, die für friedliche und freundschaftliche Beziehungen unter den Nationen erforderlich sind“, zu schaffen. Dieses Gremium unterliegt nicht den Einschränkungen, die die Charta im Hinblick auf Sonder- oder Vetorechte bestimmter Mächte enthält, und ist insofern seinem Wesen nach demokratischer und weniger der Gefahr ausgesetzt, durch die Oligarchie der Großen Fünf behindert zu werden. Als der Wirtschafts- und Sozialrat seine Tätigkeit aufnahm, fand er breite Unterstützung bei vielen Mitgliedstaaten, die begeistert mitarbeiteten. Das Gremium profitierte besonders vom Engagement der US-Vertreterin, Eleanor Roosevelt, der Witwe des verstorbenen Präsidenten – einer äußerst dynamischen und

populären Persönlichkeit, die nie davor zurückschreckte, sich über Washingtoner Instruktionen hinwegzusetzen. Es gab unterschiedliche politische Strömungen im ECOSOC, aber zu jener Zeit setzte fast jede(r) auf eine starke Rolle des Staates im Wirtschaftsgeschehen, und man hoffte, ein immer dichteres Netz weltweit gültiger sozialer Schutzvorkehrungen schaffen zu können, um die Lebensumstände der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern.

Der Mandatierung durch die Charta gemäß richtete ECOSOC neue Regional- und Fachauschüsse ein. Der Rat kodifizierte NGO-Rechte und entwickelte einen neuartigen Menschenrechtsmechanismus. Eine besonders innovative Einrichtung war die 1946 gegründete UN-Menschenrechtskommission. Sie konnte die Menschenrechtslage in den Staaten untersuchen und eine sich rapide ausbreitende Zone internationalen Rechts und der Rechtsanwendung beaufsichtigen. Es wurde die – dann 1948 von der Generalversammlung beschlossene – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ausgehandelt, das Grundlagendokument der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung. Aus diesen Aktivitäten auf UN-Ebene ging die moderne Menschenrechtsbewegung hervor, auch wenn die westlichen Mächte die Kodifizierung sozialer und ökonomischer Rechte nicht schätzten und ihr Bestes taten, sie herunterzuspielen und zu ignorieren. Die Vereinten Nationen stehen bis heute im Mittelpunkt der Menschenrechtsgesetzgebung, der Verteidigung der Menschenrechte und entsprechender politisch-strategischer Aktivitäten.

Die Regionalkommissionen

Auf wirtschaftlichem Gebiet bildete ECOSOC Regionalkommissionen zur Bestimmung und Förderung der Entwicklungsprioritäten. Schon in einem frühen Stadium, 1947-48, nahmen diese ihre Arbeit in Europa, im asiatisch-

pazifischen Raum und Lateinamerika auf (und später auch in zwei weiteren Regionen). Herausragende Ökonomen engagierten sich in den Stäben dieser Kommissionen und schufen konzeptionelle Grundlagen für eine Politik, die regionale Zusammenarbeit und Eigenständigkeit betonte. In der Lateinamerika-Kommission entwickelten Raúl Prebisch und Celso Furtado ihre Kritik der damals beliebten „Modernisierungstheorie“. Dieser traten sie mit ihrer „Dependenztheorie“ entgegen, die auf die ökonomischen Handicaps armer Länder verwies und für alternative Entwicklungsstrategien plädierte, darunter eine importsubstituierende Industrialisierung.

Angesichts der sich herausbildenden Dritte-Welt-Solidarität setzten die UN-Regionalkommissionen kraftvolle Zeichen dafür, dass die Organisation nicht nur in New York oder in Genf, dem Zweitsitz, sondern überall in der Welt verankert war. Die Kommissionen legten die Fundamente regionaler Integration zur Abwehr gegen hegemoniale Pressionen in der Weltwirtschaft. In diesem Prozess entstanden auch die Afrikanische Union und verschiedene supranationale Initiativen in Lateinamerika. Zusammen mit regionalen Bewegungen und Zusammenschlüssen trugen die Kommissionen dazu bei, das Wesen der Staaten und ihr Verhältnis zum internationalen System zu verändern, was gemeinsamem Handeln in den Vereinten Nationen mehr Nachdruck verlieh und die Kräfteverhältnisse zwischen kleineren Staaten und Hegemonialmächten verschob.

Die Entkolonialisierung

Die UNO wurde zu einem der Hauptkampf-schauplätze der weltweiten Selbstbestimmungs- und Unabhängigkeitsbewegung, die dem Weltkrieg folgte. Der Prozess dauerte über vier Jahrzehnte. Die Führer der Unabhängigkeitsbewegungen betrachteten die Weltorganisation als einen Ort, an dem sie Unterstützung

finden, diplomatische Anerkennung erlangen und auf ihrem Weg zu Staatlichkeit und Entwicklung Hilfe mobilisieren konnten. Dies war ein Höhepunkt in der Geschichte der Organisation und veranschaulicht ihre Fähigkeit, politische Energie von der Basis aufzunehmen und wesentlich dazu beizutragen, dass es zu positiven Veränderungen der Weltordnung kommt. Die alten Kolonialmächte waren, so sehr sie sich dagegen stemmten, einfach nicht mehr stark genug, ihre Imperien vor der Auflösung zu bewahren. In dem Maße, in dem die Entkolonialisierung voranschritt und neue Staaten entstanden, wuchs die Anzahl der UN-Mitglieder erheblich an – von 51 im Jahre 1945 auf heute 193 –, was den Umgangston in der Organisation sowie die Stimmenverteilung in Generalversammlung, ECOSOC und all den Komitees und Arbeitsgruppen dramatisch veränderte.

So entstand eine neue Front im politischen Weltgeschehen – in den Manövern und den Schlachten, die reiche und arme Länder einander im Ringen um wirtschaftliche und politische „Befreiung“ gleichermaßen lieferten. 1960 schufen die Öl produzierenden Länder ihre eigene Organisation, die OPEC, um den reichen Ölgesellschaften und Verbraucherländern etwas entgegensetzen zu können. 1961 schlossen sich führende „Dritte-Welt“-Länder anlässlich eines Treffens in Belgrad zur Bewegung der Nichtpaktgebundenen (auch Blockfreie genannt) zusammen, um ihre politischen Vorstöße zu koordinieren. Und 1964 gründeten viele der beteiligten Staaten die „Gruppe der 77“ zur Vertretung ihrer gemeinsamen Wirtschaftsinteressen. Diese Schritte hallten in der UNO nach und veränderten Ton und Charakter der Debatten dort – in Richtung auf globale Fairness bei der Verteilung von Reichtümern und Ressourcen.

Zunächst stand die Unabhängigkeit der Kolonialgebiete Großbritanniens, Frankreichs, der Niederlande, Belgiens, Spaniens und Portugals im Zentrum der Aktivitäten, aber schon bald

zeichneten sich neue Vorherrschaftsformen ab. Ungeachtet ihrer antikolonialen Einstellung waren die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion darauf aus, auf je eigene Art Abhängigkeiten zu schaffen oder aufrechtzuerhalten. Die Sowjets übernahmen Osteuropa und erlangten darüber hinaus in einigen armen Ländern eine dominierende Stellung, während die Vereinigten Staaten ihre weltweite Vorherrschaft ausweiteten und die Kontrolle über „ihre“ Hemisphäre, über Lateinamerika und die Karibik, festigten. Die alten Kolonialmächte ihrerseits versuchten, ihre Positionen so gut sie konnten zu halten und alte Wirtschaftsbande wieder zu festigen.

Revolutionen, Konterrevolutionen, Militärputsche und Bürgerkriege erschütterten die Weltordnung – die Titanen rangen miteinander, während Bürgerinnen und Bürger ihren Anspruch auf eine bessere Zukunft geltend machten. Die neuen Staaten waren schwach und interventionsgefährdet. Politische Kräfteverhältnisse änderten sich schnell – und dementsprechend konnte eine Bodenreform mal vorangetrieben, mal rückgängig gemacht, konnten staatszentrierte Volkswirtschaften oder marktwirtschaftliche Verhältnisse geschaffen werden, konnten politische Führungsfiguren aufsteigen oder im Gefängnis landen. Diese Kämpfe gingen mit hitzigen Propagandaschlachten einher, doch unter der Oberfläche spielten sich weltweite Auseinandersetzungen um Rohstoffe, Anlagemöglichkeiten und geostrategische Dominanz ab. Richtungsdebatten um den UN-Kurs spiegelten diese Kämpfe wider. Vernünftige Entwicklungsprioritäten und die Verbesserung der sozialen Lage der Menschen nahmen dabei unvermeidlich Schaden. Dennoch erlahmte der Dritte Welt-Enthusiasmus nicht.

Die Gründung einer UN-Kommission, die sich mit den Transnationalen Konzernen (TNCs, auch „Multis“ genannt) befasst, im Jahre 1974 entsprach dem veränderten politischen Klima der Zeit. In der postkolonialen Welt war die

Überzeugung verbreitet, dass die gigantischen Konzerne des Westens, besonders die im Rohstoffgeschäft tätigen, für Unterdrückungsverhältnisse, „Unterentwicklung“, Korruption und sogar für Militärputsche verantwortlich seien. (Der Putsch in Chile 1973 beschleunigte die Vorgänge in New York.) Die Mitgliedstaaten beauftragten die Kommission, einen Verhaltenskodex („Code of Conduct“) für Transnationale Konzerne auszuarbeiten, um diese auf verbindliche, international gültige Rechtsstandards zu verpflichten. Wenig später wurde das „Centre on Transnational Corporations“ mit der Aufgabe geschaffen, zur Unterstützung der Kommissionsarbeit die Konzerne und ihre weltwirtschaftliche Rolle genauer zu untersuchen. Der Erfolg ließ nicht auf sich warten. Die jüngeren Staaten freuten sich, die TNCs, diese gefährlichen Kreaturen, künftig in Schach halten zu können. Die Konzerne ihrerseits konnten der Initiative dagegen verständlicherweise wenig abgewinnen und wiesen globale Regulierungsmaßnahmen glatt zurück. Entsprechend wuchsen auf ihrer Seite Argwohn und Abneigung gegen die UNO. Die 1973 gegründete, von großen Konzernen finanzierte Heritage Foundation in Washington setzte sich an die Spitze der Angriffe auf die Vereinten Nationen und weitete die Bemühungen, diese zu diskreditieren, aus.

Die Agenturen der UNO

Neben der UNO und mit ihr verbunden gibt es viele Sonderagenturen, Fonds und Programme, deren Tätigkeit sich meist auf soziale und wirtschaftliche Aufgaben konzentriert. Schon Jahrzehnte früher hatten die Staaten einige Institutionen dieser Art geschaffen, etwa den ehrwürdigen Weltpostverein (Universal Postal Union, 1874) oder die Internationale Arbeitsorganisation, die ILO (1919). Andere wurden in der Nachkriegszeit wiederbelebt oder neu gegründet. Hierzu gehören die Welternährungsorganisation FAO (Food and Agriculture Organisation, 1945), die UNESCO (UN Educational,

Scientific and Cultural Organisation) und das Kinderhilfswerk UNICEF (beide 1946 gegründet) sowie die Weltgesundheitsorganisation WHO (1948). In den Folgejahren schufen die Mitgliedstaaten noch eine ganze Reihe weiterer Agenturen, so dass sich deren Zahl heute auf über 25 beläuft. Sie befassen sich unter anderem mit Agrarinvestitionen, Atomenergie, Meteorologie und Flüchtlingsfragen.

Alles in allem haben die Agenturen zur rechtlichen und operativen Stärkung des UN-Systems erheblich beigetragen. Wir halten ihre Existenz heute für selbstverständlich, und tatsächlich ist das moderne Leben abhängig von ihnen. Sie koordinieren den Flugverkehr, schützen die Welt vor Epidemien und gewährleisten das reibungslose Funktionieren der internationalen Telekommunikation. Die FAO versorgt jährlich 80 Millionen Menschen in Notsituationen mit Lebensmitteln, und der in 150 Ländern tätige Bevölkerungsfonds der UNO (UNFPA) fungiert als weltweit größte Finanzquelle für reproduktionsmedizinische Dienstleistungen.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das 1965 als deren zentrales entwicklungspolitisches Instrument geschaffen wurde, hat zwar viel erreicht, weist aber doch alles in allem eine eher gemischte Bilanz auf. In den ersten 34 Jahren seines Bestehens stand es unter der Leitung von Verwaltungsleuten, die von den USA bestimmt wurden, und war lange Zeit von Finanzmitteln aus Washington abhängig. Wie vorauszusehen, stand die Arbeit des UNDP im Schatten der Weltbank (wie noch zu sehen sein wird). Um sich als die eigentliche UN-„Marke“ in Sachen Entwicklung behaupten zu können, hatte das UNDP lange zu kämpfen – unter enormem Konformitätsdruck und mit überbordenden Entwicklungserfordernissen konfrontiert, denen es schlechterdings nicht gerecht werden kann.

Alle Agenturen sehen sich gezwungen, in einem schwierigen politischen Umfeld Balance-

akte zu vollführen. Sie müssen es den reichen Geberländern recht machen, Druck von Konzernseite abwehren und bei alledem für ihre primären Auftraggeber da sein, die in der Regel arm und machtlos sind. Das angesehene Hilfswerk UNICEF sah sich Angriffen des Lebensmittelriesen Nestlé ausgesetzt, weil es die gefährlichen „Kinderformel“-Produkte des Unternehmens kritisiert hatte. Und die US-Regierung beanstandete UNICEF-Beschwerden über die Härte der Iraksanktionen (1990-2003), die nach Berechnungen der Agentur eine halbe Million Kinder das Leben kosteten. Obwohl seit ihrer Gründung bis heute jeder Chef dieser Agentur von den USA nominiert wurde, sind derartige Streitigkeiten kennzeichnend für die Mühen der UNICEF-Arbeit.

Auch die Weltgesundheitsorganisation WHO bekam, obwohl sie eine lebenswichtige Rolle bei der Förderung des Gesundheitswesens und der Aufrechterhaltung einer weltweiten Gesundheitssicherung spielt, bei diesen Kontroversen ihren Teil ab. Die Tabakkonzerne haben gegen ihre Kampagnen gegen das Rauchen enormen Widerstand mobilisiert, und Pharmakonzerne kritisieren die WHO-Bemühungen, Arzneimittel billiger und breiter zugänglich zu machen. Das „Wall Street Journal“ klagte einmal, die WHO verfechte „jede Menge neuer und überflüssiger Regulierungsmaßnahmen“, und behauptete, die Agentur „untergrabe die herkömmlichen Moralvorstellungen sowohl des Ostens wie des Westens“ und rechtfertige „die nicht enden wollende Ausweitung des Sozialstaats.“

Das UN-Umweltprogramm von 1972 hatte mit besonders starkem Widerstand seitens der größten Umweltverschmutzer und Treibhausgasemittenten der Welt zu kämpfen, aus Washington ebenso wie aus Moskau und Peking. So blieb es eine der Institutionen, die man am liebsten kaltstellt, finanziell kurz hält und mit viel zu wenig Durchschlagkraft ausstattet, obwohl ihre Arbeit immer notwendiger und

dringlicher wird. Tatsächlich stehen buchstäblich alle UN-Agenturen im Visier mächtiger Gegner. Konservative Medien leugnen die finanziellen und politischen Erfolge der Agenturen oder spielen sie herunter, was manchmal zu unerfreulichen Abstrichen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben führt.

Unabhängig voneinander finanziert und geführt bilden die Agenturen ein „balkanisiertes“ System, untereinander unzureichend abgestimmt und auch mit dem UN-Sekretariat nicht sonderlich gut verbunden. Revierkämpfe zwischen ihnen sind alltäglich. Zwar versucht der Generalsekretär diese Organisationen, so eifersüchtig sie sich voneinander abgrenzen, zu koordinieren, jedoch mit nur mäßigem Erfolg. Das System hätte möglicherweise besser funktioniert, wäre seine Arbeit innerhalb einer einheitlich organisierten UNO zusammengefasst und gemeinschaftlich betrieben worden, doch mächtige Mitgliedstaaten wollten nichts dergleichen. Nichtsdestotrotz konnten die Agenturen sich Respekt, Legitimität, Expertise und (bis vor kurzem) beträchtliche finanzielle Unterstützung verschaffen. Weil sie eher technisch und weniger politisch erscheinen, gelang es ihnen, sich ein wenig unabhängiger von mitgliedstaatlichen Pressionen zu machen. Derzeit allerdings fällt es vielen Agenturen schwer, ihre Ziele zu erreichen. Die Staaten haben die finanzielle Ausstattung der UN-Agenturen reduziert, insbesondere für zentrale „operative“ Aufgaben, und unterdessen spitzen die sozialen Krisen sich zu.

Die Bretton-Woods-Institutionen

Die Sozial- und Wirtschaftsprogramme der Vereinten Nationen kollidieren immer wieder mit den mächtigen Bretton-Woods-Institutionen (BWI). Auf einer Konferenz in Bretton Woods (New Hampshire) schufen die Vereinigten Staaten und Großbritannien 1944 zwei neue Finanzinstitutionen. Die eine (die wir jetzt als Weltbank kennen) sollte für Wiederaufbau

und Entwicklungsfinanzierung sorgen, die andere (der International Monetary Fund alias IMF oder IWF) für Währungsstabilität. Herausgekommen ist dabei eine tief gespaltene multilaterale Struktur, in der die UNO eine entschieden benachteiligte Position einnimmt.

Die BWIs sitzen in Washington, und die reichen Gründerstaaten haben in ihnen das Sagen, wobei die USA eine besonders hervorstechende Rolle spielen. Zwar sind sowohl die Bank als auch der IWF formell Bestandteile des UN-Systems, aber diese Verbindung besteht nur auf dem Papier. Die BWIs haben sich in ihrer Praxis stets wenig um die UNO oder um eine Abstimmung mit deren Programmen gekümmert. Als finanziell prächtig ausgestattete Banken konnten die BWIs massenhaft Kredite vergeben, um so ihren Einfluss geltend zu machen und zugleich einen mächtigen Zustrom an Zinseinnahmen (von verarmten Schuldnerstaaten) in die eigenen Kassen zu leiten.

Von den Reichen geleitet, während die Budgetmittel letztlich größtenteils von den Armen aufgebracht werden, steht das BWI-System geradezu sinnbildlich für die Ungerechtigkeit der globalen Hierarchie. Viele Untersuchungen haben die beiden Banken und ihre Prioritäten in Frage gestellt. Auch aus dem Inneren des Systems wurden Zweifel laut. So deckte die 1968 von der Weltbank bestellte Pearson-Kommission schwerwiegende Mängel auf. Im Laufe der Jahre haben auch NGO-Untersuchungen immer wieder problematische Prioritäten der Kreditvergabe, unvermeidbaren Luxus für das Personal und einen Mangel an sozialem Weitblick angeprangert. In den 1960er Jahren und auch später, als die unabhängig gewordenen Staaten für große Infrastrukturprojekte oder zur Stabilisierung ihrer Landeswährung Kredite aufnahmen, gerieten sie unter die Fuchtel dieser beiden Giganten. Manchmal protestierten die betroffenen Staaten lautstark, doch sie steckten nun einmal in der Schuldenfalle und ihre Belastung wuchs und wuchs.

Um Not leidende Darlehen eintreiben zu können, banden die BWIs ihre Kreditvergabe an harte Bedingungen, die den Wertvorstellungen der Wall Street oder der Londoner City entsprachen. Die Schuldnerstaaten hätten es vielleicht besser wissen und aus solchen Quellen kein Geld nehmen sollen, aber sie waren die Gefangenen ihrer Träume vom künftigen Wohlstand des Landes, von gigantischen Staudämmen, Kraftwerken, Autobahnen und Flughäfen. Es mögen sie auch die üppigen Profite verführt haben, die lokale Eliten von dem Washingtoner Manna abschöpfen konnten. Schließlich wurde nie irgendwer zur Rechenschaft gezogen. Stattdessen floss, neben den Zinszahlungen, der Champagner in Strömen. So begannen die politische Korrosion der postkolonialen Welt, das Ende des antikolonialen Idealismus und der Ruin der neuen Staaten.

Die Politik der Bretton-Woods-Institutionen unterschied sich immer deutlicher von Geist und Zielen der UN-Wirtschafts- und Sozialprogramme, ja sie lief diesen offen zuwider. Nach 1971, als die USA die Goldbindung des Dollars lösten und frei floatende Wechselkurse propagierten, verbreiterte sich diese Kluft weiter. Die Währungen lösten sich aus ihrer Verankerung und die monetäre Instabilität wuchs, was die BWIs nur zu noch strengeren Auflagen und Strafmaßnahmen veranlasste. Sie oktroyierten drückende „Strukturanpassungen“ und obligatorische Sparmaßnahmen, Einschnitte in Sozialprogramme, die Privatisierung staatlicher Dienstleistungen, Steuersenkungen, die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen und weiteres mehr. Man begann von „Neoliberalismus“ oder (bewusst ironisch) vom „Washington Consensus“ zu sprechen. Diese Politik, die viele Länder ökonomisch radikal veränderte, bewirkte häufig zunehmende Armut und Ungleichheit (während es andererseits den Eliten gut ging; sie parkten ihr Geld in Offshore-Banken und kauften Villen an der Riviera). Die BWIs, mitverantwortlich für diese Entwicklung, genossen die volle Unterstützung

der reichen Shareholder-Staaten, die befriedigt zuschauten. Auch die Umweltzerstörung, ein weiteres Ergebnis der Vergabepaxis und der wachstumsfixierten Geisteshaltung der Bretton-Woods-Institutionen, beschleunigte sich.

An der Wende zu den 1980er Jahren vollzogen die einflussreichsten Staaten eine scharfe Rechtswende. In Großbritannien wurde Margaret Thatcher Premierministerin (1979-90) und in den USA Ronald Reagan Präsident (1981-88). Diese Politiker brachen mit der zuvor betriebenen Konsenspolitik und verfochten einen hochgradig ideologischen Konservatismus. Sie setzten sich entschieden für marktwirtschaftlich organisierte Formen der Entwicklung ein, wandten sich ebenso entschieden gegen Umverteilungsmaßnahmen und verunglimpften den Sozialstaat als „nanny state“ oder Bevormundungsstaat. Selbst im globalen Süden fanden die neoliberalen Doktrinen zunehmend Anhänger bei den neuen Mittelschichten und Bessergestellten. Auf die Vereinten Nationen und den ECOSOC wirkte sich der neue „Konsens“ verheerend aus. Ende der 1980er Jahre war klar, dass der ECOSOC nicht länger damit rechnen konnte, auf der weltwirtschaftlichen Bühne eine Hauptrolle zu spielen oder echte Fortschritte in Richtung auf eine global anerkannte gemeinschaftliche Sozialwirtschaft zu erzielen.

Die 1990er Jahre brachten der UNO noch mehr politischen Wandel in konservative Richtung. Die nordeuropäischen Staaten, die bis dato daran festgehalten hatten, fortschrittliche UN-Vorstöße sowohl auf politischem wie auf wirtschaftlichem Gebiet zu unterstützen (besonders Schweden, Norwegen, Dänemark und die Niederlande), kamen unter wechselnden Regierungen von egalitärer Sozialpolitik allmählich ab. Die BWIs hielten ungeachtet diverser Skandale und peinlicher politischer Misserfolge an ihrem neoliberalen Kurs eisern fest und bauten zugleich ihre PR-Abteilungen kräftig aus.

1994 heuerte die Weltbank eine PR-Größe namens Mark Malloch Brown für die Aufgabe an, mit sanfter Stimme ihre Geschichte zu erzählen. Da wurden ganzseitige Zeitungsanzeigen geschaltet, es wurde viel von „stakeholders“ gesprochen und eifrig um NGO-Kritiker geworben. Der politstrategische „Consensus“ bewährte sich.

Unter dem Einfluss von Malloch Brown begann man in der Weltbank mehr über „Armutskämpfung“, „soziale Netze“ und „nachhaltige Entwicklung“ zu reden, um den Kritikern zu begegnen. In den 2000er Jahren führte die Bank bei der Kreditvergabe Sozial- und Umweltkriterien ein und machte sich ganz offiziell die Frauenförderung zu eigen. Einige Optimisten sahen darin positive Signale. Die Praxis belegte jedoch, dass die BWIs in Sachen PR besser waren als in Sachen soziale oder Umweltverantwortung. Sie fuhren nämlich unbekümmert fort, Austerität, ökonomische Orthodoxie und „Wachstum“ auf Kosten sozialer und ökologischer Standards zu fördern. Malloch Brown, der anerkannte Image-Zauberer, wurde 1999 zum Chef des entwicklungspolitischen UN-Flaggschiffs, des UNDP, nominiert. 2006 stieg er dann, mit kräftigem Rückenwind aus Washington, zum stellvertretenden UN-Generalsekretär auf.

Mitte der 2000er Jahre tauchte im sozial- und wirtschaftspolitischen Vokabular der Vereinten Nationen ein neues Stichwort auf: „systemweite Kohärenz“. Anfangs sah das nach einem unverfänglichen Versuch aus, UN-Vorhaben besser zu koordinieren, doch es entpuppte sich als sorgfältig konzipiertes, vielleicht von Malloch Brown erdachtes Schlüsselwort zur Anpassung an die BWI-Strategien. Einige Kritiker fragten, was eine Einheitsdoktrin in einer komplexen und nur unvollständig begriffenen Welt nützen sollte. Doch es ging wirklich um die forcierte Durchsetzung der ökonomischen Orthodoxie und nicht etwa um eine effektivere oder humanere Sozialpolitik. So wie der Washington Consensus in Wahrheit durchaus

kein Konsens war, so besaß die UN-„Coherence“ beklagenswert wenig Kohärenz. PR-Manöver verstellten den Blick auf die Erfordernisse menschlicher Entwicklung. Die UN-Agenturen empfanden natürlich den neoliberalen Druck nur zu schmerzlich. Ihrer Auffassung nach schadeten die BWI-Doktrinen ihren Programmen und gefährdeten das Wohl von Kindern, gesicherte Ernährung, Arbeitsbedingungen und Flüchtlinge. Wie sollten die Agenturen in „Kohärenz“ mit derartigen Strategien arbeiten können? Die Analysen zeigten über zwei Jahrzehnte hinweg, dass die BWIs soziale Krisen bewirkten und ganze Länder ernstlich destabilisierten. Die Tätigkeit der BWIs führte zu unerfüllbaren Anforderungen an die Notprogramme der UN-Agenturen und lud ihnen kurzfristige Aufgaben auf, die sie nicht länger bewältigen konnten. Langfristig angelegte Programme einer sozial verantwortlichen Entwicklung erschienen damit weniger möglich denn je.

Zum Glück hat seitdem eine Erosion der BWI-Hegemonie eingesetzt. Die armen Länder nahmen weniger Kredite auf und achteten darauf, dass weniger Auflagen mit diesen verbunden waren. Zudem haben die Kreditnehmer eine bessere Vertretung in den BWI-Leitungsgremien gefordert (aber kaum erreicht). Im Jahre 2015 startete China zwei alternative Kreditinstitutionen – die Neue Entwicklungsbank (NEB) und die Asiatische Infrastrukturentwicklungsbank (AIIB). Diese Institutionen stellen eine direkte Herausforderung der Weltbank dar und führen zu einer gesünderen Diversität weltweit. Im Ergebnis könnten sich den Vereinten Nationen, sofern dieser Trend anhält, neue Chancen und erweiterte Handlungsspielräume eröffnen. Doch hat die Organisation, selbst unter optimalen Bedingungen, noch sehr viel nachzuholen.

Welthandel

Auch Handelsfragen haben den Vereinten Nationen schwer zu schaffen gemacht, wobei

Bestrebungen nach globaler Verteilungsgerechtigkeit ins Hintertreffen gerieten. Auf der Bretton-Woods-Konferenz hatten die Vereinigten Staaten, Großbritannien und ihre Partner vereinbart, eine dritte Institution zu schaffen – die Welthandelsorganisation (International Trade Organization, ITO), die für stabile *Terms of Trade* und ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Staaten sorgen sollte. Obwohl eine ITO-Charta entworfen wurde, hat man diese doch niemals umgesetzt. Washington und London störte die Vorstellung, die Kontrolle über das Welthandelssystem mit anderen teilen zu sollen. Wirtschaftliche Übermacht verdrängte die „Kooperation“. Statt der ITO organisierten Washington und seine Partner schließlich eine Reihe multinationaler Verhandlungs-„Runden“ im Rahmen eines General Agreement on Tariffs and Trade oder GATT genannten Verfahrens. GATT erreichte tatsächlich eine Reduzierung von Zöllen und Handelsbeschränkungen, allerdings auf höchst selektiver Grundlage. Die reichen Länder dominierten von Anfang an die Rahmenbedingungen und stellten sicher, dass diese ihre Interessen begünstigten. Die *Terms of Trade* für die „Entwicklungsländer“ verschlechterten sich mit fallenden Rohstoffpreisen stetig, und doch bestanden die BWIs auf exportgestütztem Wachstum. Die Exporterlöse stagnierten, während die Importe von Futter- und Lebensmitteln, Medikamenten und Fahrzeugen anwuchsen.

Bei den ECOSOC-Konferenzen beklagten sich Redner aus armen Ländern bitter darüber, dass die Reichen sich protektionistisch verhielten, während man gleichzeitig den Armen Freihandelsbedingungen aufzwang. Der Agrarhandel erregte ihren besonderen Zorn. Je weiter die Entkolonialisierung voranschritt, desto erbitterter rang man in den GATT-Verhandlungen miteinander. 1965 schuf dann die UN-Generalversammlung ein neues Organ, die bereits erwähnte UNCTAD (UN Conference on Trade and Development), um die Handelsgespräche in das

UN-System einzubinden und die Stimme der Entwicklungsländer zu verstärken. Während der beiden darauffolgenden Jahrzehnte spielte die UNCTAD tatsächlich eine viel beachtete Rolle bei allen Bemühungen, ein ausgewogeneres und faireres Welthandelssystem zu schaffen.

In den 1970er und 1980er Jahren konzentrierten sich in der UNCTAD die Diskussionen über eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ (New International Economic Order oder NIEO), ein Dritte Welt-Konzept, das Bretton Woods durch neue Regeln für Handel und Entwicklungsfinanzierung ablösen sollte. Die NIEO-Verfechter erhofften eine Verbesserung der Terms of Trade durch den Zusammenschluss von Rohstoffproduzenten nach dem Beispiel der OPEC und erstrebten Handelsvergünstigungen, die ihren Exporten besseren Zugang zu den Märkten der reichen Länder verschaffen sollten. Mit der 1981 von der UNO in Cancún organisierten Nord-Süd-Konferenz erreichte diese Bewegung ihren Höhe- und Wendepunkt. US-Präsident Reagan trat dort auf und versicherte, dass er jegliche Umverteilungsinitiative oder -bewegung strikt ablehne. Danach kam es zu Spaltungen innerhalb der G-77, der westliche Widerstand nahm zu und die Initiative verlor an Zugkraft. Auch die UNCTAD selbst ließ an Durchschlagskraft nach, ist aber eine wertvolle Quelle weltwirtschaftlicher Analysen geblieben und weiterhin wichtige Anlaufstelle für arme Staaten.

Angesichts der heftigen Handelskontroversen erstaunt es, dass die Staaten es 1995 schafften, ein neues permanent tätiges Weltgremium zu schaffen, nämlich die Welthandelsorganisation WTO (World Trade Organisation). Diese wurde außerhalb des UN-Systems angesiedelt, damit die reichen Länder sie ungehindert dirigieren können. Washington und die anderen, die eifersüchtig über ihre Souveränitätsrechte wachen, wenn es um die UNO geht, verliehen der WTO supranationale Befugnisse, damit diese über Patente und andere „geistige

Eigentumsrechte“ wachen, Strafmaßnahmen gegen Handelshemmnisse verhängen und den Warenstrom in Gang halten konnte. Allerdings hat der Welthandel sich im Laufe der Jahre dramatisch gewandelt, und heute gehören zu den großen Handelsmächten auch einige vormals arme Länder – China, Brasilien, Indien, Südafrika und andere „Schwellenländer“, in denen zwar weiterhin verbreitete Armut herrscht, aber Reichtum akkumuliert wird. Das erschwert die Entscheidungsfindung in der WTO und schränkt die Organisation zusehends in ihrer Bewegungsfähigkeit ein.

Das im Rahmen von GATT und WTO geschaffene System ist ungerecht. In der „Dritten Welt“ sind Bauern durch subventionierte Getreideimporte aus den reichen Exportländern ruiniert worden. Gewaltige Überschüsse und Defizite („Ungleichgewichte“ genannt) bewirken, dass das Welthandelssystem permanent in der Krise steckt. Die Terms of Trade untergraben weiterhin die schwächsten Volkswirtschaften. Handelskrisen, die durch Austeritätsprogramme noch verschärft wurden und werden, haben Millionen von Menschen erfasst und verarmen lassen, selbst in vergleichsweise wohlhabenden Ländern wie Spanien, Irland, Argentinien und Griechenland. Unterdessen haben transnationale Konzerne, Handelsketten und Finanzinstitute sich einen nie da gewesenen Anteil am Reichtum der Welt gesichert. Straflos entziehen sie sich Steuerpflichten und Regulierungsmaßnahmen. Für Investoren war es die große Sause.

Wen wundert es da, dass die WTO in der Öffentlichkeit keinen guten Ruf genießt! Ihre Konferenzen haben massenhafte Proteste auf sich gezogen, besonders denkwürdig die riesigen Demonstrationen in Seattle 1999 und in Hongkong 2005. Heute ist das Welthandelssystem dysfunktionaler und krisenanfälliger denn je. Die reichen Länder beharren darauf, dass Handelsfragen nicht auf die Agenda der UNO gehören, und sind neuerdings auch zur WTO auf

Abstand gegangen. Sie bevorzugen bilaterale und regionale Handelsabkommen, die unter strikter Geheimhaltung ausgehandelt werden, damit die Öffentlichkeit nicht erfährt, was da auf sie zukommt. Obwohl der Welthandel beispiellose Ausmaße erreicht hat, verliert der „Frei“-Handel in seiner gegenwärtigen Form rapide an öffentlichem Rückhalt. Hätte sich ein anderes Konzept durchgesetzt, wäre die UNO vielleicht das geeignete Forum dafür gewesen, wirksamere und gerechtere Arrangements für eine bessere Verteilung der Weltreichtümer auszuhandeln. Stattdessen bleibt die Öffentlichkeit außen vor, und die Vereinten Nationen werden in Handelsfragen weiterhin umgangen, herabgestuft oder ganz ignoriert.

Entwicklungsfinanzierung

Schon in den 1950er Jahren hatten Sachverständige erkannt, dass nicht genügend Entwicklungshilfemittel in die armen Länder flossen, um dort wirkliches Wachstum auf breiter Grundlage schaffen zu können. In den 1960ern kam es im Ergebnis der Diskussionen in der UNO und der Analysen von Ökonomen wie Jan Tinbergen dahin, dass die reichen Länder einer präzisen Zielvorgabe für die Entwicklungshilfe auf der Grundlage eines festgelegten Prozentsatzes von ihrem Bruttosozialprodukt zustimmten. Im Fortgang der Debatte und unter wachsendem Druck der postkolonialen Staaten verpflichteten sich die Geberländer darauf, 0,7 Prozent ihres Pro-Kopf-BSP diesem Zweck zuzuführen. 1970 bekräftigte eine Resolution der Generalversammlung das Ziel und rief dazu auf, es so schnell wie möglich zu erreichen. Danach aber geschah eigentlich nichts mehr.

Die Zeit verging, und die meisten reichen Länder erreichten das versprochene Hilfsniveau nicht. Die Vereinigten Staaten wiesen die Zielvorgabe als solche zurück. Tatsächlich sanken die anteiligen Hilfsleistungen aller Ge-

berländer erheblich. Nach dem neuen Standardmaß – dem Bruttonationaleinkommen (BNE alias GNI) – berechnet ging die Hilfe der Geberländer insgesamt von 0,54 Prozent des Pro-Kopf-GNI 1960 auf nur noch 0,3 Prozent im Jahre 2013 zurück. Die reichen Länder waren in diesem Zeitraum noch viel reicher geworden, aber – wie UN-Untergeneralsekretär Jan Egeland 2004 feststellte – zugleich auch erheblich „knauseriger“.

Die immer wieder aufgeblähten Angaben der Statistik kaschieren, dass es um die Hilfeleistungen sogar noch schlechter bestellt ist. Die Geberländer beziehen in ihre Hilfsbilanzen auch externe Größen wie Exportkredite, Militärhilfe, die Kosten für Politikberater und Katastrophenhilfen ein, ja sogar die eigenen Aufwendungen für die Unterbringung von Flüchtlingen. Selbst die Unterstützung von Ländern mit mittlerem oder sogar (wie im Fall Israel) hohem Einkommen taucht in solchen Berechnungen auf, und zudem erfolgten Hilfeleistungen größtenteils nicht aufgrund der Hilfsbedürftigkeit überhaupt, sondern unter geostrategischen Gesichtspunkten (Afghanistan, Ägypten). „Tied aid“, also an Käufe im Geberland und Transport auf Schiffen der Geber gebundene Hilfe, lässt den realen Wert von Hilfspaketen weiter sinken. Oft nimmt die Hilfe die Form von Darlehen an, die mit Zins- und Rückzahlungspflichten einhergehen, und dies selbst in dem Fall, dass Projekte scheitern.

Als sich immer breitere Kreise dieser Probleme bewusst wurden, geriet das ganze Unterfangen „Entwicklungshilfe“ weithin in den Ruf eines leeren Versprechens. In unzähligen Sitzungen der ECOSOC und der Generalversammlung brachten Vertreter der G-77 die Sache zur Sprache, aber ohne Ergebnis. Die Geberseite entgegnete, die G-77-Länder gingen nicht immer klug, effektiv oder ehrlich mit Hilfen um. Während die Übeltäter einander wechselseitig beschuldigten, verschlechterten sich die Verhältnisse „vor Ort“ weiter: Shantytowns und

Slums explodierten, Rebellenbewegungen erhoben sich, und unvollendete Entwicklungsprojekte rosteten im Dschungel vor sich hin.

Mitte der 1990er Jahre begannen UN-Experten und einige Mitgliedstaaten, die Entwicklungsfinanzierung zu überdenken, wobei sie allerdings nicht die Grundannahmen in Frage stellten (was sie hätten tun sollen), sondern sich auf die Suche nach zuverlässigen Einnahmequellen beschränkten. Im Erfolgsfall, so hofften sie, würde den Vereinten Nationen wieder die Führungsrolle auf dem Weg zu einem wahrhaft multilateralen und wirkungsvollen Entwicklungshilfeprozess zufallen. Es waren besonders zwei Ansätze, von denen man sich mehr Mittel versprach: erstens verbesserte Steuererhebung in den armen Staaten, und zweitens etwas, das man als „neue und innovative“ internationale Einnahmequellen bezeichnete – insbesondere die weltweite Besteuerung von Finanztransaktionen sowie die Besteuerung von CO₂-Emissionen. Das UNDP-Office of Development Studies nahm eine breit angelegte Untersuchung darüber in Angriff, wie die Ideen globaler Besteuerungsmaßnahmen zur Finanzierung dessen dienen könnten, was es die Globalen Güter nannte. Die Begeisterung für diese Option wuchs rasch.

2002 vereinbarten die auf einer UN-Gipfelkonferenz im mexikanischen Monterrey versammelten Mitgliedstaaten, diese Möglichkeiten zu prüfen und ihnen internationalen Rückhalt zu verschaffen. Es war eine lebhafteste und sehr engagierte Konferenz mit breiter NGO-Beteiligung. Die reichen Länder verabschiedeten sich jedoch nicht von ihren bekannten Positionen. Zwar versprachen sie einmal mehr, ihre Hilfszahlungen endlich auf das 0,7-Prozent-Niveau zu heben, doch drängten sie zugleich die Empfängerländer dazu, sich in erster Linie auf ihre (schwankenden und instabilen) Inlandsressourcen zu verlassen. Ebendiese reichen Länder weigerten sich gleichzeitig, Schritten in Richtung „Steuerungerechtigkeit“

zuzustimmen, welche die Besteuerung internationaler Investoren und transnationaler Unternehmen ermöglicht hätten. Was die globalen Steuer-„Innovationen“ betrifft, so wiesen Washington und London sie schlichtweg zurück. Der schließlich erzielte „Monterrey Consensus“, wie das Abschlussdokument hieß, war dann nur eine weitere Übung in Sachen Non- oder Scheinkonsens, welche die mächtigsten Staaten den übrigen aufzwangen. Dieser „Consensus“ enthielt keine wirklichen Anreize zur Stärkung der Vereinten Nationen oder dazu, die Debatte endlich ehrlich zu führen, und ebenso wenig zur Förderung der viel beschworenen Entwicklungsfinanzierung.

Noch zwei weitere Male versammelten sich die Staaten auf UN-Konferenzen zu diesem schwierigen Thema: 2008 – während der Weltfinanzkrise – in Doha und 2015 in Addis Abeba. In der äthiopischen Hauptstadt bestanden die G-77-Länder darauf, dass neue Entwicklungsanstrengungen der Vereinten Nationen wenig glaubhaft seien, solange man die zu ihrer Finanzierung benötigten Instrumente nicht wirklich bereitstelle. Nach über sechzig Jahren gescheiterter Hilfsbemühungen und endemischen Wirtschaftskrisen sei es hohe Zeit für einen Kurswechsel, erklärten sie. Doch einmal mehr stellten die mächtigen Staaten sich quer und insistierten ihrerseits, die richtige Antwort seien nun einmal Privatinvestitionen. So kam ein Prozess zum Erliegen, der die Probleme der Ärmsten hätte angehen und die vom Pech verfolgte UNO wieder beleben können.

Forschung und Analyse

Ungeachtet der politischen Rückschläge hat die UNO all die Jahre hindurch Forschungsinstitute, Studienzentren und wissenschaftliche Arbeitsvorhaben betrieben, aus denen beeindruckende Analysen sozialer und wirtschaftlicher Fragen hervorgingen. Internationalistisch gesinnte Intellektuelle engagierten sich für die-

se Vorhaben und verschafften ihnen ein hohes Niveau. Das 1963 gegründete UN Research Institute for Social Development (UNRISD) in Genf war ein viel beachtetes Beispiel, das Centre on Transnational Corporations (CTC) von 1975 ein weiteres. Eines der größten und ambitioniertesten dieser Projekte war dann die UNU, die United Nations University (1973) mit ihrem Hauptsitz in Tokio. Wie auch das CTC entsprach sie dem optimistischen Geist der 1970er Jahre. 1981 startete dann unter der Leitung von Üner Kirdar das UNDP, das Development Study Programme, das sich mit einer am Menschen orientierten Entwicklungstheorie beschäftigen sollte. 1987 schließlich formulierte die Brundtland-Kommission Vorschläge für eine globale Antwort auf die heraufziehende Umweltkrise.

Einer der einflussreichsten UNU-Ableger, das 1984 gegründete World Institute for Development Economics Research (WIDER) in Helsinki, untersucht Armut, Ungleichheit und Wachstum. Ende der 1990er Jahre veröffentlichte WIDER unter der Leitung von Giovanni Cornia unnachsichtige Kritiken des Neoliberalismus, ohne die direkte Konfrontation mit den Bretton-Woods-Institutionen und ihrer Struktur-anpassungs-Orthodoxie zu scheuen. Andere UN-Forscher nahmen sich ähnlicher Themen an. Im Rahmen des UN-Kinderfonds mit seinem Florenzer Innocenti Research Center (1988) enthüllten Stephen Lewis, Richard Jolly und andere die schlimmen Konsequenzen der BWI-Austeritätspolitik für die Lebensumstände von Kindern.

Zu den ambitioniertesten und einflussreichsten UN-Projekten auf intellektuellem Gebiet zählt der erstmals 1990 unter der Leitung von Mahbub al-Haq und Inge Kaul vorgelegte UNDP Human Development Report (HDR). Jährlich erscheinend soll der Report „Entwicklung“ neu definieren und das Konzept solide verankern, indem er menschliches Wohlergehen in den Mittelpunkt rückt. Dieses Projekt bezog eindeutig die Gegenposition zum wirtschafts-

zentrierten World Development Report der Weltbank. Den Kern des HDR bildet sein „Entwicklungsindex“ HDI (Human Development Index) mit Indikatoren wie Lebenserwartung, Alphabetisierungsgrad und Bildungsniveau und einer an diesen gemessenen Rangfolge der einzelnen Länder. Der Report sorgte schon vor seinem Erscheinen dafür, dass in einigen Hauptstädten die Alarmglocken schlugen.

Washington war besonders unglücklich darüber, wie mittelmäßig die USA im HDR-Staatenranking abschnitten, und verlangte Änderungen. Wie es aussieht, verlagerte das Verfassersteam daraufhin die Indexgewichtung zugunsten der ökonomischen Komponente, wodurch die Vereinigten Staaten schließlich doch besser abschnitten als ursprünglich erwartet. So beugte der Innovationswille sich den Wünschen der Macht. Mit den Jahren gefährdeten weitere Pressionen das Projekt und beeinträchtigten es in vielerlei Hinsicht. In einem der ersten Jahressbände stand, dass Pakistan mit seinen Ausgaben für Militärflugzeuge alternativ die Impfung aller Kinder des Landes hätte finanzieren und so viele Menschenleben retten können. Die pakistanische Regierung reagierte empört und drohte mit Vergeltung. Die zunehmenden Beschwerden der Mitgliedstaaten blieben nicht folgenlos. Zwar setzt der in aller Welt erscheinende Report sich nach wie vor für das Konzept humaner Entwicklung ein, doch fehlen den neueren Ausgaben die Wucht und Originalität der Anfangsjahre.

Eine Vielzahl weiterer Beispiele veranschaulicht das Problem. 1992 schloss der frisch gewählte Generalsekretär Boutros Ghali aus heiterem Himmel das Centre on Transnational Corporations, das unter Dauerbeschluss der Konzerne sowie der Staaten, in denen diese ihren Sitz haben, und von Think Tanks wie der Heritage Foundation gestanden hatte. Und Anfang der 2000er Jahre stoppte das UNDP unter dem Druck des US-Kongresses die Forschungsarbeit der Wirtschaftswissenschaftle-

rin Inge Kaul und ihres Teams im Amt für Entwicklungsforschung (Office for Development Studies). Die Legislatoren missbilligten Strategiepapiere, in denen die Praktikabilität einer internationalen Besteuerung von CO₂-Emissionen und Finanzgeschäften zur Finanzierung globaler Gemeingüter (Global Public Goods) geprüft wurde – Vorstellungen, die in ihren Augen US-Geschäftsinteressen bedrohten.

Hohes Ansehen genießt die Abrüstungsforschung der Vereinten Nationen, doch musste sie nach 2000 erhebliche Haushaltskürzungen hinnehmen. Bei einflussreichen, in der Rüstungsproduktion engagierten Staaten, unter denen die P-5 stets als die größten Produzenten und Exporteure herausragten, war diese Forschung nie beliebt.

Auch für ihre Forschungen über Ernährung und Landwirtschaft war die UNO berühmt. Ein besonders wichtiges Projekt zur Weltlandwirtschaft, an dem 900 Experten beteiligt waren, starb allerdings 2007 an Vernachlässigung und mangelnder Beachtung. Seine Warnungen vor der heraufziehenden Krise der industriellen Agrikultur waren, obwohl wissenschaftlich gut begründet, unter den Staaten und Konzernen einfach zu unbeliebt, um ernsthafte Konsequenzen auslösen zu können. Und in den letzten Jahren ist die Forschungstätigkeit im UN-System allerorten ins Stocken geraten, die Etats schrumpften, die Geldgeber zogen die Schrauben enger an, und der geistige Konformitätsdruck wuchs weiter.

Trotz solch entmutigender Entwicklungen gibt es einige Erfolge, die das Potenzial der UNO auf dem Gebiet der internationalen intellektuellen Kooperation unter Beweis stellen. So haben die Sonderberichterstatte und Unabhängigen Sachverständigen zu Themen wie Recht auf Wohnung, Bildung, geistige Gesundheit und vierzig weiteren eindrucksvolle Arbeit geleistet. Bei den Sachverständigen handelt es sich in der Regel um Wissenschaftler, die mit einem

kleinen Stab von UN-Mitarbeitern jeweils für drei Jahre ehrenamtlich tätig sind. Für gewöhnlich arbeiten sie ein Reise- und Forschungsprogramm ab, um dann eine Reihe von Berichten vorzulegen, die manchmal dazu führen, dass der UNHCR, der UN-Menschenrechtsrat, offiziell in Aktion tritt. Das Niveau dieser Tätigkeit ist sehr hoch, und sie hat gute Aussichten, politische Wirkungen zu erzielen.

Unter den Erfolgsgeschichten ist der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) besonders hervorzuheben, ein weltweites Wissenschaftlernetzwerk, das auf die Generalversammlung von 1988 zurückgeht. Ungeachtet der unvermeidlichen Pressionen hat sich das IPCC aufgrund der überwältigend großen Unterstützung durch Wissenschaftler und Entscheidungsträger ein bemerkenswertes Maß an Unabhängigkeit bewahren können. Seine Forschungsergebnisse gelten geradezu als Nonplusultra ökologischer Begutachtung weltweit. Der jüngste IPCC-Report, ein vielbändiges Werk von 2014, versammelt die Arbeiten von mehr als 3800 Sachverständigen aus vielen Ländern. Dieses Projekt beweist, dass UN-basierte Forschungsarbeit nicht nur funktioniert, sondern geradezu unübertrefflich sein kann. 2007 gewann das IPCC den Nobelpreis.

Die Weltkonferenzen

Wie ihre Forschungstätigkeit so hat sich auch die Veranstaltung internationaler Konferenzen zu politisch-strategischen Grundfragen als wichtiges Format der UN-Praxis erwiesen. Diese Konferenzen befassen sich mit den dringlichsten sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen und bringen Staats- oder Regierungschefs zusammen, um die Bedeutung der Beratungsgegenstände zu unterstreichen und den Konferenzbeschlüssen Nachdruck zu verleihen. Unter der Ägide von ECOSOC und Generalversammlung bereiten die Mitgliedstaaten diese Veran-

staltungen vor, organisieren wissenschaftliche und politische Beiträge und handeln politische Deklarationen und Aktionsprogramme aus, die später dann von der Generalversammlung bestätigt und förmlich beschlossen werden. Konferenzen hat die UNO von Anfang an abgehalten, aber derart hochkarätige Strategiegipfel gibt es als festen Bestandteil der UN-Tätigkeit erst seit den 1970er Jahren.

Die Stockholmer Konferenz zur menschlichen Umwelt (1972) trug dazu bei, die moderne Ökologiebewegung zu formen. Ein anderes Beispiel für Agenda-bestimmendes UN-Handeln bot der Ernährungsgipfel 1974 in Rom, ein weiteres der erste Frauengipfel in Mexico City 1975. Insgesamt fanden in den 1970er Jahren zehn UN-Weltkonferenzen statt, und die Bewegungsenergie reichte bis in die 1980er hinein. Obwohl diese Konferenzen weder verbindliches Völkerrecht schufen noch klärten, wie Fortschritte finanziert werden sollen, konnten sie maßgebliche Normen einführen und große Erwartungen in der Öffentlichkeit wecken.

Ihren Höhepunkt erreichten die UN-Weltkonferenzen in den 1990er Jahren. Die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio (1992) zog über 17 000 NGO-Vertreter, Tausende von Diplomaten und Experten sowie ein riesiges Presseaufgebot an. Dem Umweltgipfel folgten weitere wichtige Konferenzen – über Menschenrechte in Wien (1993), Bevölkerungsfragen in Kairo (1994), Frauen in Peking (1995), soziale Entwicklung in Kopenhagen (1995) und wiederum zur Welternährung in Rom (1996). Das waren einige der demokratischsten Momente in der UN-Geschichte. Jedes Mal hatten die Mitgliedstaaten sogenannte Vorbereitungskomitees, einen langwierigen und offenen Verhandlungsprozess im Konferenzvorfeld, organisiert, mit starker NGO-Beteiligung und beträchtlichem Input der Öffentlichkeit. Diese Konferenzen brachten die UNO spürbar in Bewegung; alles schien auf einen politischen Durchbruch zuzulaufen. Sie riefen zum Handeln auf und sie

betraten wichtiges Neuland. Die Presse verfolgte viele dieser Ereignisse intensiv, und die Öffentlichkeit reagierte begeistert.

Allerdings gab es Länder, vor allem ein besonders mächtiges, denen die fortschrittlichen Resultate der UN-Arbeit und die zunehmende Bürgerbeteiligung gar nicht gefielen. 1997 erklärte der amerikanische UN-Botschafter dem Generalsekretär, damals Kofi Annan, es dürfe keine weiteren „Extravaganzen“ mehr geben, denn diese seien „notorisch unproduktiv“ und „zu teuer“ (obwohl sie in Wirklichkeit weitgehend durch die Gastgeberländer und andere Sponsoren finanziert wurden). Der US-Kongress erhöhte den Druck und beschloss, für künftige Konferenzen keinerlei Mittel bereitzustellen. Der Generalsekretär und eine Reihe von Schlüsselstaaten gaben der US-Forderung widerstrebend nach, aber in einer kraftvollen Kampagne bestanden NGOs und dem Projekt gewogene Mitgliedstaaten darauf, dass im Jahr 2001 eine Antirassismus-Konferenz abgehalten werden müsse. ECOSOC, Menschenrechtsrat und Generalversammlung wurden aktiv und bekräftigten das Vorhaben. Bald wurden zwei weitere Konferenzen – über Entwicklungsfinanzierung sowie über Umwelt und Entwicklung – auf die Agenda für das Jahr 2002 gesetzt. Damit war der Konferenzprozess gerettet. Dennoch haben dessen Gegner den Druck aufrechterhalten und es geschafft, die Vorbereitungskomitees so zu reorganisieren, dass die Teilnahme und der NGO-Input nachlassen. Heute ist es so, dass die großen Themen der 1990er Jahre regelmäßig alle fünf Jahre Gegenstand weiterer Weltkonferenzen sind. Auch wenn sie weniger aufregend wirken, bleiben sie doch ein wichtiges und etabliertes Mittel, Fortschritte in Richtung der UN-Ziele zu erreichen.

Entwicklungsziele

Um den Ergebnissen der Konferenzen breitere Geltung zu verschaffen, konzipierten einige

aktive Mitgliedstaaten, NGOs und Vertreter des UN-Sekretariats Ende der 1990er Jahre die „Millennium-Entwicklungsziele“ (MDGs, Millennium Development Goals). Es handelt sich um Ziele mit globaler Reichweite, von den Mitgliedstaaten verabschiedet und in ein internationales Abkommen eingebettet – fest terminierte und bezifferte Ziele in Sachen wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt. Bei diesen MDGs ging es wie bei den „Human Development Reports“ darum, „Development“ dahingehend umzudefinieren, dass Entwicklungspolitik sich auf das menschliche Wohlbefinden konzentriert, also die Beseitigung von extremer Armut und Hunger, die Einführung allgemeiner Grundschulziehung und die Reduktion der Kindersterblichkeit. Eine Reihe von Jahren hindurch sollte – unter besonderer Berücksichtigung langfristiger Initiativen – quantitativ erfasst werden, welche Fortschritte es gab. Im Jahr 2000 beschlossen die Staatschefs und hochrangige Vertreter von 189 Ländern nach langwierigen Verhandlungen acht „Ziele“, die binnen fünfzehn Jahren erreicht werden sollten. Die Ziele waren sehr allgemein formuliert, und Finanzierungsfragen blieben im Unklaren, doch sah es so aus, als seien Fortschritte möglich.

Dann machte das UN-Sekretariat sich daran, konkrete Richtgrößen und detaillierte Strategien für die MDGs zu formulieren. 2002 berief Generalsekretär Annan Jeffrey Sachs, einen Ökonomen von der Columbia University, zum Direktor des UN-Millenniumsprojekts, der diese Funktion vier Jahre lang ausübte. Die Entscheidung für Sachs war umstritten, weil er bekanntermaßen ökonomische „Schocktherapie“-Programme in Bolivien, Polen und Russland als einflussreicher Berater mitgestaltet hatte – Programme, die viel Leid und Armut über die betroffenen Länder gebracht hatten. Heute als Direktor des Earth Institute an der Columbia University tätig, ist Sachs immer noch ein großer Name in UN-Angelegenheiten und stark an der Entwicklungsarbeit der Weltorganisation beteiligt. Dabei erfüllt ihn noch

derselbe unverwüsthche Optimismus, mit dem er sich seinerzeit in seine russischen Abenteuer stürzte.

Mit Sachs als MDG-Theoretiker und Cheforganisator machten sich die Staaten daran, die Millenniums-Zielvorgaben zu erfüllen – wobei es allerdings nie genug Geld zu ihrer Finanzierung gab. Die Finanzkrise von 2008, die die Welt in eine tiefe Rezession stürzte, warf das Vorhaben zurück. Was im Laufe der Zeit erreicht worden war, erwies sich als durchaus zwiespältig. China befreite mit seinem enormen Wirtschaftswachstum viele seiner Bürgerinnen und Bürger aus extremer Armut und Krankheit, was allerdings wenig mit den Millenniums-Zielen zu tun hatte. Auf der anderen Seite verzeichnete Afrika wachsende Armut und soziale Verwerfungen. Die globalen Millenniums-Ziele waren zweifellos ambitioniert, aber würden sie sich ohne Systemwandel erreichen lassen?

Doch lassen wir den Millenniums-Zielen Gerechtigkeit widerfahren: Nichts dergleichen wäre vor siebzig Jahren, zur Zeit der UN-Gründung, möglich gewesen. Selbst auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 wurde nichts dermaßen Konkretes je in Betracht gezogen. So gesehen haben die Vereinten Nationen mit den MDGs ein neues Anspruchsniveau und auch ein neues Ausmaß zwischenstaatlicher Aktivität erreicht. Doch was die Bedeutung und die Effektivität der „Ziele“ angeht, stellen sich ernste Fragen. Gleiches gilt für ihren Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit. Die mächtigen Staaten waren an einer starken Beteiligung der Öffentlichkeit nicht interessiert, so dass der Informationsstand der Bürgerinnen und Bürger zu wünschen übrig lässt.

Viele der maßgeblichen MDG-Statistiken sind unzuverlässig und politischem Druck ausgesetzt. Die UN-Statistiker haben die Hungerdaten regelmäßig neu kalibriert, ohne dass es ihnen allerdings gelungen wäre, die Skala gänzlich in die gewünschte Richtung zu verdrehen.

Die Anzahl der Hungrigen zu halbieren, erwies sich als unmöglich. Höchstwahrscheinlich ist die Zahl der Unterernährten in dem 15-Jahres-Zeitraum sogar gewachsen. Statistiker räumen auch ein, dass die Daten über extreme Armut notorisch ungenau sind, besonders wenn sie in US-Dollars pro Tag angegeben werden. Während also das Sekretariat optimistische Leistungsangaben macht, sind die wirklichen Ergebnisse weit weniger erfreulich.

Die größte aller Fragen ist die Finanzfrage. Wer wird die Rechnung für derart ambitionierte soziale Fortschritte begleichen, schon gar in einer von Sparwahn, Wirtschaftskrisen, Handelsungleichgewichten und wachsender Einkommensungleichheit geplagten Welt? Dass die reichen Länder wenig Appetit auf weitere finanzielle Verpflichtungen haben, steht fest. Offensichtlich würden sie aus den betroffenen Ländern lieber Reichtümer extrahieren, als ihnen Zugeständnisse zu machen. Doch ohne sich dadurch abschrecken zu lassen, haben sämtliche Staaten in der UNO das Vorhaben im September 2015 in eine zweite Runde überführt, nunmehr als „Nachhaltige Entwicklungsziele“ betitelt (Sustainable Development Goals/SDGs). Diesmal wird es 17 Ziele und ein erheblich breiter angelegtes Programm geben. Wieder einmal haben die Optimisten sich durchgesetzt.¹

Zwar lässt sich mit guten Gründen bezweifeln, dass die Propagierung künftiger globaler Fortschritte mittels dieser Entwicklungsziele wirklich fundiert ist. Viele Beobachter fragen sich, wie die Finanzmisere überwunden werden soll und wie, zumal im Kontext des Klimawandels, Schritte nach vorn getan werden können. Dennoch scheint das Vorhaben der Mühe wert. Es besteht allerdings die Gefahr, dass es von den Problemen der Weltwirtschaft und dem tiefer-

gehenden Wandel, dessen es womöglich bedarf, ablenken könnte.

Konzerne und Superreiche

Während die Mitgliedstaaten Einschränkungen ihrer Führungsrolle in der UNO hinnehmen mussten, drängen sich dort inzwischen Konzerne und Megareiche in den Vordergrund. Sie haben nach neuen Rollen Ausschau gehalten, die sie selbst im politischen Prozess der Organisation übernehmen könnten, und sich darum bemüht, die Institution ihren eigenen Prioritäten gemäß umzuformen. Und letztthin hat die UNO ihre Türen für solche Vorstöße weit geöffnet.

Es ist nicht ganz neu, dass die Geschäftswelt Verbindungen mit den Vereinten Nationen anknüpft. So besaßen die Familie Rockefeller und der US-Finanzier Bernard Baruch schon in den ersten Tagen der Organisation beträchtlichen Einfluss (die Rockefellers stifteten das Grundstück für den Bau des UN-Hauptquartiers in New York). In den 1950er Jahren rief der US-Industrielle Maxwell Stanley eine Stiftung ins Leben, die eng mit den Vereinten Nationen kooperierte. Und schon 1959 unterstützte Generalsekretär Dag Hammarskjöld die Bildung des Business Council für die Vereinten Nationen, eines Gremiums, das der Organisation mehr Unterstützung seitens der Geschäftswelt zuführen sollte.

Der kanadische Öl- und Gas-Multimillionär Maurice Strong hat in der UN-Arbeit drei Jahrzehnte hindurch eine faszinierende Rolle gespielt, die der Paradoxie nicht entbehrt. Ohne von der Anhäufung eines Vermögens im Öl-, Gas- und Mineraliengeschäft abzulassen, setzte Strong sich an die Spitze der UN-Umweltaktivitäten. Er organisierte die Stockholmer Umweltkonferenz 1972, fungierte als Gründungsdirektor des UN-Umweltprogramms (1972-75) und spielte als Generalsekretär der Konferenz über Umwelt und Entwicklung (1992) eine

¹ Siehe hierzu Barbara Adams und Kathryn Tobin, Eine neue Entwicklungsagenda? Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand, Dezember 2014, www.rosalux-nyc.org.

große Rolle. Während seiner lang währenden Verbindung mit den Vereinten Nationen beriet er mehrere Generalsekretäre, leitete Nothilfeprogramme, erledigte delikate diplomatische Aufgaben und galt als einflussreichste „Graue Eminenz“ der Weltorganisation. Auch zur Weltbank hatte er Beziehungen und saß zudem in den Aufsichtsgremien diverser multinationaler Konzerne. Seine vielen Reformprojekte in Sachen UNO waren entschieden unternehmerfreundlich. Im Lauf der Jahre erlangten auch andere Magnaten einflussreiche UN-Posten. William Draber III etwa, der Chef einer großen Risikokapitalfirma an der Wall Street, fungierte von 1986 bis 1993 als UNDP-Administrator.

In den 1980er und 1990er Jahren setzte sich in US-Unternehmerkreisen ein stärker neoliberal geprägtes Verständnis der Weltwirtschaft durch, was mit einer zunehmend feindseligen Einstellung zur UNO einherging. Besonders die Tabakindustrie betrachtete die Vereinten Nationen als ihren Erzfeind. Ganz besonders verabscheuten sie die Weltgesundheitsorganisation und ihre Kampagnen gegen das Rauchen. Die Konzerne drohten auf die UNO ein und widmeten Medienkampagnen gegen die Weltorganisation gewaltige Geldbeträge. In der Summe überzeugten diese Angriffe – unter ihnen mehr als 100 kritische Reports der Heritage Foundation – die Washingtoner Politik, dass man die UNO „zurückholen“, ihre sozialistischen und umverteilungsorientierten Tendenzen ausmerzen müsse. So kürzten die Vereinigten Staaten fällige Beitragszahlungen und drohten weitere Konsequenzen an. Die UNO zeigte sich alarmiert und bemühte sich, so mächtige Gegner für sich zu gewinnen. Mit der Schließung des Centre on Transnational Corporations unternahm die Organisation einen unübersehbaren Versöhnungsversuch.

In den 1990ern propagierte die amerikanische PR-Firma Edelman die Idee, durch die Demonstration „sozialer Verantwortung internationaler Konzerne“ („international corporate social

responsibility“) und Zusammenarbeit mit der UNO könnten diese Unternehmen ihr Image verbessern – damals ein ganz neues „Branding“-Konzept. Die Idee setzte sich durch, als eine Reihe von Konzernchefs die in ihr steckenden Möglichkeiten erkannten. 1997 ließ der US-Medienmagnat Ted Turner, der CNN-Gründer, den Vereinten Nationen eine aufsehenerregende Dotation zukommen – eine Milliarde Dollar (ratenweise auszahlbar im Laufe der folgenden zehn Jahre). Zu dieser Zeit steckte die Organisation finanziell in großen Schwierigkeiten. Der Vorgang überraschte damals, aber im Rückblick sehen wir, dass er im Trend lag. Turner kam nicht einfach daher, überreichte das Geld und ging wieder. Vielmehr gründete er eine überaus aktive Wohltätigkeitseinrichtung, die unter dem Namen „United Nations Foundation“ (UNF) die Auszahlung der Dotation übernehmen und Turners bevorzugte UN-Projekte fördern sollte. Die UNO gründete ihrerseits einen Fonds für Internationale Partnerschaften mit der Aufgabe, diese und andere Zuwendungen entgegenzunehmen und bei ihrer Verwendung mitzuwirken. Es handelte sich um eine durch und durch politische Gründung mit guten Beziehungen in Washington, die sich ganz der Entwicklung unternehmerisch geprägter Philanthropie in der UNO widmete.

Später, 2006, richtete die UNO dann das Office for Partnerships (UNOP) ein, als ein „Tor zum Privatsektor und zu den Stiftungen“. Das UNOP kümmert sich um diese Vorzugsklienten. Es organisiert eine Vielzahl von „Events“ wie etwa den Weltgipfel für Unternehmerisches Handeln (Global Entrepreneurship Summit), den Weltgipfel für Innovative Philanthropie und sogar einen „Gipfel“ für das Versicherungswesen. Turners UNF ist an der Programmgestaltung und der Weiterleitung von philanthropischen Stiftungs- und Firmengeldern an das UNOP stark beteiligt. Seine UN-Stiftung unterhält derzeit „Partnerschaften“ mit der Bank of America, der Deutschen Bank, Exxon Mobil, Dow Corning und Goldman Sachs, um nur einige zu

nennen. Und durch die Übernahme einer führenden Rolle in der United Nations Association der Vereinigten Staaten, vormals einer unabhängigen NGO, konnte die UNF ihren Einfluss noch ausweiten. Nahezu zwei Jahrzehnte nach Turners ursprünglicher Dotation und dank einer wahren Spendenkaskade aus anderen Quellen ist die UNF heute einflussreicher denn je. 2014 unterzeichnete sie ein neues Zehnjahresabkommen über Kooperation und Partnerschaft mit den Vereinten Nationen.

Bill Gates, der Gründer von Microsoft und reichste Mann der Welt, begann Mitte der 2000er Jahre damit, der UNO und ihren Agenturen durch seine Familienstiftung umfangreiche Zuschüsse zu gewähren. Viele dieser Zuschüsse, die sich in den letzten sechs Jahren auf weit über 200 Mio. US-Dollar beliefen, flossen durch Turners UNF und inspirierten die finanziell Not leidende UNO und ihre Agenturen, sich um eine noch stärkere Außenfinanzierung dieses Typs zu bemühen. Bill Gates' Gelder haben unterschiedliche Projekte etwa zu HIV/AIDS, Malaria, Weltgesundheit, Trinkwasser und Agrarentwicklung finanziert. Kritiker weisen darauf hin, dass diese marktorientierte Programme fördern, die bestens zu Gates' eigenen Investitionen in Pharmaunternehmen und Agrobusiness passen. In erheblichem Umfang ließ Gates auch die MDGs in den Genuss seiner Freigebigkeit kommen. Seine Dotationen und seine Rolle in der MDG Advocacy Group befähigten ihn, gestaltenden Einfluss auf die Umsetzung dieser „Millenniums-Ziele“ zu nehmen. Im September 2008 ergriff er auf einer Sondersitzung der Generalversammlung über die MDGs das Wort und nahm dort in einer Pressekonferenz neben zwei Staatsoberhäuptern und dem Generalsekretär Platz. Weniger erfolgreich war Gates hingegen, als er jüngst versuchte, auch auf die Formulierung der neuen SDGs – der „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ – Einfluss zu nehmen. Diese finde er zu „politisch“, ließ er wissen. Auch liefen sie zu sehr auf Umverteilung hinaus.

Der wichtigste Schritt auf dem Weg zu immer mehr Einfluss der Geschäftswelt in der UNO war zweifellos die Gründung des „Global Compact“, des „Weltpakts“, im Jahr 2000. Unter dem Einfluss seines politischen Chefberaters John Ruggie entwickelte Generalsekretär Kofi Annan dieses Projekt in Konsultation mit der Internationalen Handelskammer. Die UNO lädt Unternehmen ein, dem Pakt beizutreten und im Rahmen der „corporate social responsibility“ die acht „Kernprinzipien“ der Arbeitsstandards, der Menschenrechte und ökologischer Nachhaltigkeit zu achten. Der Pakt bietet Publicity, ohne verbindliche Pflichten aufzuerlegen. Die Teilnehmer können sich vorteilhaft darstellen, aber es gibt kein systematisches Berichtswesen, keine Beaufsichtigung und keinen Nachweis von Fortschritten bei der Umsetzung der genannten Prinzipien.

Der Global Compact demonstrierte unübersehbar, dass die Vereinten Nationen als Institution mit den Konzernen zusammenzuarbeiten begannen, sie als „stakeholders“ anerkannten und ihnen aufmerksam zuhörten. Das ging so weit, dass nach Ruggies Amtsantritt im UN-Sekretariat (1997) das Weltwirtschaftsforum in den Büros führender UN-Vertreter Videokonferenz-Bildschirme installieren ließ, damit die Konzernchefs direkt zu ihnen sprechen konnten. Zwar hat Ruggie seinen UN-Posten im Jahr 2000 verlassen, um eine Harvardprofessur zu übernehmen, aber er blieb der Organisation auch danach stets eng verbunden. 2005 wurde er zum „Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Business und Menschenrechte“ ernannt. Es ist vor allem Ruggie, der die UNO unbeirrt von förmlichen und verbindlichen „corporate codes“, beschlossenen Regeln unternehmerischer Tätigkeit, abgebracht und auf den Weg freiwilliger Optionen gesteuert hat.

Nach eigenem Bekunden macht der Pakt keine Unterschiede, was die Mitgliedschaft betrifft. Tatsächlich aber gibt es unter den Mitgliedern keine wichtigen Rüstungsproduzenten oder Ta-

bakkonzerne. Andererseits zählen zu den prominenten Teilnehmern viele Unternehmen mit beunruhigender Bilanz bei der Einhaltung von Kernprinzipien, so etwa Nestlé, Shell, Rio Tinto oder BP. Nach dem Stand von 2015 habe der „World Compact“ inzwischen mehr als 10 000 Teilnehmerfirmen, heißt es. Diese Zahl liegt weit über derjenigen der NGOs mit beratendem Status. Der Pakt veranstaltet stark beachtete Konferenzen mit Konzernchefs und erleichtert es der Unternehmerseite, sich auf UN-Ebene unmittelbar in den politischen Prozess einzuschalten.

Heute unterhält die UNO mit zahlreichen Unternehmen enge Beziehungen und „Public-Private-Partnerships“. Immer häufiger beraten Konzernchefs sich mit den Spitzenleuten der UN-Führung, sprechen auf UN-Konferenzen und führen mit der Generalversammlung „Dialoge“. Die Agenturen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen haben ebenso wie die Organisation als solche mit Hunderten von Unternehmen förmliche „Partnerschafts“-Abkommen abgeschlossen. Konzerne tragen zur Finanzierung von UN-Programmen bei, führen UN-Programme auch – auf Outsourcing-Basis – selber durch und nutzen die Verbindung als Teil ihrer weltweiten Image- oder „Branding“-Kampagnen. UNICEF beispielsweise unterhält Partnerschaften mit – unter anderen – Barclay’s, Gucci, H&M, IKEA, ING und Montblanc.

Die Konzerne laden zu noblen Arbeitsessen, Hochglanz-Seminaren und gepflegten Konferenzen im UN-Rahmen ein, vor allem in der Woche, in der sich alljährlich Ende September viele Staatschefs und Minister zur Eröffnung der Generalversammlung in New York aufhalten. Unilever sponsert Veranstaltungen über nachhaltige Landwirtschaft, obwohl doch alle Welt weiß, dass der Konzern mit seinen Palmölplantagen schwere Umweltschäden anrichtet. Und Pepsico, der Hersteller von Pepsi Cola und diversen Snacks, ist ein wichtiger Dialogpartner der UN-Lebensmittel- und Ernährungspolitik.

So haben die Vereinten Nationen seit den 1970er Jahren, als die Konzerne legitimer Gegenstand der Kritik waren und das CTC (das Centre on Transnational Corporations) entstand, einen weiten Weg zurückgelegt. Der UN-Führung ist bewusst, dass die Konzerne über enorme Mittel verfügen. Einige von ihnen verdienen in einem einzigen Jahr hundert Mal mehr, als die UNO in ihrem regulären Budget zur Verfügung hat, und sie geben Milliarden aus, um öffentliche Zustimmung zu gewinnen und politische Entscheidungen zu prägen. Angesichts der enormen Größe und politischen Macht der Konzernwelt wäre enormer Widerstand nötig, um den beschriebenen Trend zu korrigieren.

NGOs und Citizen Advocacy

Von überall her kommen Bürgerinnen und Bürger zur UNO, um ihr Anliegen vorzutragen und ihre Sache zu fördern. In den Anfangszeiten ging es vielen um nationale Unabhängigkeit, während andere für Frauenrechte, Arbeitnehmerrechte, soziale Schutzbestimmungen, Religionsfreiheit und dergleichen mehr eintraten. Heute engagieren sich mehr Menschen denn je bei der UNO für ihre Sache: Wissenschaftler, Anwälte, Gewerkschafter, Vertreter indigener Völker, landlose Bauern, engagierte Ökologen, Genderrechte-Verfechter und viele andere. Alle kommen, um ihre Geschichte zu erzählen und für die Berücksichtigung ihrer Anliegen durch die Mitgliedstaaten zu werben. Manchmal sieht man in den Korridoren am East River mehr Blue Jeans und mehr Federschmuck als Nadelstreifenanzüge.

Die UNO ist unter den zwischenstaatlichen Organisationen nicht die einzige, in der Bürgerinnen und Bürger Gehör finden, aber sie allein bietet gemeinnützigen Bürgerinitiativen oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) einen „Konsultativ“-Status im Sinne ihrer Charta. Dieser gestattet es bestimmten NGOs, an UN-Konferenzen teilzunehmen, sich in die De-

batten einzuschalten und Erklärungen oder Strategiepapiere in Umlauf zu bringen. Im Lauf der Jahre hat die UNO diese Zugangsrechte ausgeweitet. Die Mitgliedstaaten verständigten sich auf eine ganze Reihe von Regeländerungen und Verfahrenserleichterungen.

Nach steilem Anstieg erreichte die NGO-Beteiligung in der Ära der globalen Gipfelkonferenzen ihren Höhepunkt. 1996 erweiterten die Staaten ihre Definition der NGOs, die Anspruch auf förmliche Akkreditierung erheben können, erheblich. In der Folge entsandten Nichtregierungsorganisationen immer mehr Vertreter nach New York, und der Besuchsverkehr im UN-Hauptquartier nahm stark zu. Zu den Vorbereitungsgesprächen und den Verhandlungen der Gipfelkonferenzen kamen Tausende von NGOs aus aller Welt. Durch ihre ständige Interessenvertretungsarbeit bei der UNO entwickelten viele NGO-Vertreter enge Beziehungen zu Sekretariatsbeamten, Diplomaten und Experten.

Doch dann wandelte sich der Status der NGOs in kürzester Zeit zum Schlechteren. Nach dem 11. September 2001, dem Angriff auf das World Trade Center, verschärfte die UN-Security die Sicherheitsbestimmungen derart, dass NGOs nur noch schwer Zugang zu UN-Gebäuden finden konnten (insbesondere in New York). Bestimmte Bereiche der UN-Zentrale waren für NGO-Vertreter jetzt grundsätzlich gesperrt. Und im Laufe der Zeit verringerten sich die Zugangsmöglichkeiten in dem Maße weiter, in dem die UN-Sicherheitsabteilung oder US-Behörden neue „Bedrohungen“ ausmachten.

Ungefähr gleichzeitig verschärfte auch eine Reihe von Mitgliedstaaten ihre nationalen Sicherheitssysteme und unterwarfen Nichtregierungsorganisationen neuen Regeln, die unabhängigen NGO-Stimmen weniger Raum gewährten. Diese Staaten betrachteten die kritische Arbeit von NGOs als bedrohlich und erlegten ihnen die Pflicht auf, sich förmlich re-

gistrieren zu lassen, führten Finanzkontrollen durch und unterwarfen sie Zensurmaßnahmen. Prominente NGOs wurden durch diese Kontrollen manchmal völlig ausgeschaltet oder in ihren Möglichkeiten, Geld zu sammeln und auszugeben, stark beeinträchtigt. Zur gleichen Zeit bauten die USA, Großbritannien und andere westliche Länder ihre Partnerschaftsbeziehungen mit humanitären NGOs und Hilfsorganisationen deutlich aus, so dass deren Budgets sich bald zu fünfzig oder noch mehr Prozent unmittelbar aus staatlichen Quellen speisten. Das Verfahren wirkte sich negativ aus, weil die Empfänger dieser Zuweisungen viel weniger geneigt waren, die Regierungen, die sie finanzierten, zu kritisieren oder unabhängige Analysen über diese vorzulegen. Die Zahl der bei den Vereinten Nationen vertretenen NGOs nahm zwar weiter zu, aber ihre Stimmen verloren tendenziell an Durchschlagskraft.

2003 überraschte Generalsekretär Kofi Annan die NGO-Community mit dem Vorschlag, eine Expertenkommission zur Prüfung möglicher Reformmaßnahmen im Hinblick auf die Vertretung der „Zivilgesellschaft“ bei der UNO einzurichten. Der Vorsitz wurde dem brasilianischen Ex-Präsidenten Fernando Cardoso übertragen, und das Gremium wurde beauftragt, sich nicht nur mit den Beziehungen der UNO zu Nichtregierungsorganisationen, sondern auch zu „anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren“ zu befassen – sollte heißen: Parlamentarier, Think-Tanks und (insbesondere) Unternehmen einzubeziehen. Zum Projektleiter wurde John Clark ernannt, zuvor lange Zeit PR-Mann bei der Weltbank. Clark führte ausgiebige Konsultationen mit NGOs durch, die jedoch zu nichts führten. Ziemlich bald wurde klar, dass er eine vorgefertigte Agenda abzuarbeiten hatte – eine Agenda, die auf eine politische Umwertung der UN-Werte und noch mehr strategischen Einfluss der neoliberalen Doktrin hinauslief.

Der 2004 vorgelegte Cardoso-Bericht enthielt beunruhigende Vorstellungen. Von der UNO

sprach er so, als handele es sich um ein Podium für „multi-stakeholder dialogues“ und nicht um eine Institution, die weltweit wirksame Entscheidungen trifft. Ständig ist da von „Partnerschaften“ oder „vernetzter Governance“ die Rede, Lieblingsideen des neoliberalen Diskurses, aber als Alternativen zu Demokratie und öffentlicher Rechenschaftspflicht höchst bedenklich. Oft bezieht der Bericht sich vage auf „andere zivilgesellschaftliche Akteure“, doch vor allem plädiert er für eine stärkere Einbeziehung der Geschäftswelt. Nichts dagegen erfährt man von den – Clark deutlich genug vorgetragenen – Sorgen der NGOs über die restriktiv gewordenen UN-Sicherheitspraktiken oder über Bestrebungen von Mitgliedstaaten, NGOs zu schwächen, zu zähmen und zu kontrollieren. Führende NGO-Vertreter wandten sich energisch gegen den Cardoso-Bericht, und in der Generalversammlung dümpelte die Angelegenheit vor sich hin, doch die UNO als Institution begann unverzüglich mit der Umsetzung des vorgelegten Programms.

Experten des UN-Sekretariats instruierten die Präsidenten der Generalversammlung, „interaktiver Dialog“ sei nunmehr das neue Konsultationsverfahren. Das Sekretariat begann sich (von einflussreichen Delegationen offen unterstützt) zwischen NGOs und Mitgliedstaaten zu positionieren und solche NGO-Vertreter auszuwählen, die es für taugliche Gesprächs-

partner hielt. In dem vorher üblichen offenen Prozess hatten die NGOs ihre Sprecher selbst bestimmt und mit Regierungsvertretern eigenständige Beziehungen unterhalten. Jetzt aber bildete sich eine heikle Choreographie heraus: Die Diplomaten schirmte man gegen kritische Auffassungen und Basis-Bewegungen ab, begünstigte jedoch zugleich große, finanzstarke und zentristisch eingestellte NGOs, die den Sekretariatsbeamten am besten passeten. Unternehmens- und Stiftungshäuptlinge, BWI-Vertreter, führende Parlamentarier und Großstadtbürgermeister waren jetzt Ingredienzien des „Dialog“-Mixes. Fensterreden und nicht etwa Interaktion drohten zur Norm zu werden.

Manche, die bei den Vereinten Nationen NGO-Lobbyarbeit machen, gehen heute noch befriedigt nach Hause. Aber erfahrenen Aktivisten sind die Grenzen, auf die sie heute in der UNO stoßen, und die Stärke der konservativen Kräfte, gegen die sie ankämpfen, schmerzlich bewusst. Manche haben in den letzten Jahren versucht, dadurch Boden zurückzugewinnen, dass sie globale NGO-Netzwerke und Bündnisse schaffen, doch die sind fragil und oft abhängig von der Freigebigkeit großer Stiftungen mit politisch „gemäßigter“ Agenda. Weit blickende Aktivisten richten ihre Hoffnungen auf kraftvolle transnationale Bewegungen, die transformative Politiken erzwingen könnten.

UN-Reform

Sowohl Staaten und Regierungen als auch Nichtregierungsorganisationen und Intellektuelle unterschiedlicher Schattierungen drängen immer wieder auf eine Reform der Vereinten Nationen. Und immer wieder kommt es zu Wellen der Reformbegeisterung, die Berichte, Debatten, Arbeitsgruppen, Verhand-

lungen und organisatorische Veränderungen, aber nicht immer nennenswerte Fortschritte bewirken. Oft lasten Reformverfechter die Mängel der Organisation zu Unrecht ihrem institutionellen Aufbau statt dem Verhalten der Mitgliedstaaten oder den Interessen mächtiger Lobbys an.

Was unter „Reform“ verstanden werden soll, hängt natürlich vom Blickwinkel des Betrachters ab. Konservative Reformer wollen meist die Organisation verkleinern, was oft als „streamlining“ oder „Restrukturierung“ verkürzt wird. Sie wollen der UNO in Sachen Sozialschutz, Regulierung und Umverteilung die Flügel stutzen. Der konservative Reformdiskurs gibt sich kaum Mühe vorzutäuschen, ihm gehe es um eine Förderung der Organisation. John Bolton, amerikanischer Assistant Secretary of State und UN-Botschafter, vertrat die ungehobelteste Version der konservativen Einstellung, als er unverblümt sagte, man könne ruhig „zehn Stockwerke“ des UN-Sekretariatsgebäudes abreißen – „dadurch würde sich rein gar nichts ändern“. Liberale Reformer hingegen bejahen die Organisation und was sie leistet, schlagen aber vor, ihr eine stärkere Rolle in der Welt zuzuweisen. Oft empfehlen sie mehr interne Demokratie in der UNO und eine Verstärkung ihrer Arbeit auf sozialem und ökonomischen Gebiet.

Im Vorfeld des 50-jährigen Jubiläums 1995 gab es viele Konferenzen, Berichte und Bücher, die unterschiedliche Reformmaßnahmen vorschlugen. Manche meinten, das Ende des Kalten Krieges eröffne den Vereinten Nationen neue Möglichkeiten, für weltweite Harmonie und sozialen Fortschritt zu sorgen. „Blue-ribbon panels“ wie die Commission on Global Governance schlugen eine Reihe von Veränderungen vor, die die UNO auf ihre – wie sie meinten – künftige Rolle als Managerin der neuen Weltordnung vorbereiten sollten. Doch die P-5 zeigten sich wenig begeistert, und im US-Kongress gab es heftigen Widerstand. Hier schimpfte man, die UNO schieße weit über das Ziel hinaus, und warf der Organisation vor, sie versuche heimlich, die Armut in der Welt zu vermindern und ein universales Gesundheitssystem einzuführen. Der Kongress drängte die UNO, sich stattdessen auf „erreichbare Ziele und nützliche Aktivitäten“ wie Katastrophenhilfe und humanitäre Aktionen

zu beschränken. In der Praxis änderte sich in ihrem fünfzigsten Jahr wenig an der Architektur der UNO, doch die Organisation entwickelte sich weiter. Sie stellte sich schnell auf das Internet ein und der Menschenrechte-Prozess wurde gestärkt.

Seit 1995 haben einige weitere Reformrunden stattgefunden. Sachverständigenkommissionen wurden bestellt, Konferenzen einberufen, Vorschläge formuliert. John Bolton, der erzkonservative US-Botschafter, hätte die Reformdebatte 2005 fast platzen lassen, als er Dutzende von Absätzen in einem von der Generalversammlung mühsam ausgehandelten Text kurzerhand strich. In der liberalen und linken Öffentlichkeit machte sich Entmutigung breit und ihre vormalige Begeisterung für eine Reform der Vereinten Nationen ließ deutlich nach.

Da überrascht es nicht, dass sich vermehrt konservative Vorschläge durchsetzten, so etwa der „Global Compact“ und der durch den Cardoso-Bericht ausgelöste „Stakeholder“-Prozess. Es wurden auch neue, von Beratungsfirmen wie McKinsey empfohlene Managementmethoden eingeführt, die eine Verengung der Ziele des Sekretariats bewirkten und seine Tätigkeit der weiten Horizonte und großen Hoffnungen beraubten. Des Weiteren wurde die Öffentlichkeitsabteilung der UNO drastisch verkleinert, ihre Abteilung für Abrüstungsfragen (jetzt „Büro“ genannt) musste Einschnitte hinnehmen, UN-Funktionen wurden Privatfirmen übertragen, und die Forschungsarbeit erlitt starke Einschränkungen. Andererseits haben die Mitgliedstaaten den neuen Menschenrechtsrat geschaffen (eine stärkere Version der früheren Menschenrechtskommission), den Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund) aufgewertet und so ausgestattet, dass er bei humanitären Krisen rasch Finanzhilfe leisten kann, sowie natürlich die Entwicklungsziele weiter verfolgt.

Zusammenfassung

In diesen Tagen gehen die Sanierungsarbeiten an dem jahrelang vernachlässigten Gebäudekomplex des UN-Hauptquartiers zu Ende. Wessen die Organisation heute allerdings am dringendsten bedarf, das ist eine politische und organisatorische Renovierung. 70 Jahre hat die UNO jetzt überlebt und sich entwickelt, doch ebenso lange haben die mächtigsten Mitgliedstaaten einen durchgreifenden Wandel blockiert, die Anpassung an veränderte Weltzustände verhindert und die Möglichkeit einer Transformation ausgeschlossen.

Gegenwärtig sind die Vereinten Nationen nicht imstande, eine immer chaotischere Welt zu ordnen oder den Weg in eine demokratische und nachhaltige Zukunft zu bahnen. Die wirtschaftliche und soziale Rolle der UNO ist, wie wir sahen, absichtsvoll geschwächt worden, ihre Strukturen wurden balkanisiert, ihre Tätigkeit in Sachen Handel und Finanzen marginalisiert, ihre Forschungsarbeit untergraben, und ihre Reformen übergangen die wichtigsten Fragen.

Im Zentrum des UN-Dilemmas steht die Rolle der Ständigen Fünf, die den Sicherheitsrat beherrschen und mit ihren Sonderrechten die ganze Organisation überschatten. Dass die Satzung diese Rolle auf Dauer stellt, konfrontiert eine sich wandelnde, dynamische Welt mit eingefrorenen Machtverhältnissen, wodurch die UNO im Umgang mit den globalen Realitäten und planetarischen Erfordernissen immer mehr aus dem Takt gerät. Die P-5 ziehen es vor, Eigeninteressen zu verfolgen, und neigen kaum dazu, die Weltorganisation zu stärken. Schwach und abhängig ist sie ihnen lieber.

Auch ihre andauernde Finanznot lässt die UNO aus dem Tritt geraten. In den zurückliegenden Jahrzehnten haben die Staaten ihr zwar zahlreiche neue Aufgaben gestellt, aber die zu ih-

rer Erfüllung nötigen Mittel nicht bereitgestellt. Besonders die Vereinigten Staaten beharren stur darauf, dass der UN-Haushalt zu groß sei und dass die Organisation „aus weniger mehr machen müsse“. Im Ergebnis ist das reguläre Jahresbudget der Vereinten Nationen mit 2,7 Mrd. US-Dollar erbärmlich klein – kaum größer als dasjenige der Tokioter Feuerwehr und nur ein Bruchteil des 78-Milliarden-Dollar-Haushalts von New York City. Die UNO kann nicht funktionieren, ja nicht einmal die bescheidensten Erwartungen erfüllen, wenn ihre Finanzausstattung nicht wesentlich verbessert wird – auf ein Vielfaches des derzeitigen Niveaus. Das nötige Geld könnte durch weltweit erhobene Steuern, etwa auf CO₂-Emissionen oder Finanztransaktionen, mühelos beschafft werden. Seriöse Governance bedarf einer soliden Finanzgrundlage.

Andererseits bedürfte eine erneuerte und finanziell gestärkte Organisation neuer und demokratischerer Formen der Aufsichtsführung und politischer Kontrolle. Ein gewähltes Parlament (als eine Art zweite Kammer – d. Übs.) könnte sich unmittelbar mit Angelegenheiten von öffentlichem Interesse befassen und die Organisation in ein Instrument der Volkssouveränität verwandeln.

Es gibt unübersehbare Faktoren des Wandels, die in naher Zukunft schon das Schicksal der UNO zum Guten verändern könnten. Kräfteverschiebungen unter den Nationalstaaten untergraben die Hegemonie der einzigen Supermacht sowie auch Status und Legitimität der P-5. In einem vielfältigeren Weltsystem dürfte die Notwendigkeit einer globalen politischen Institution deutlicher hervortreten. Ein zweiter Faktor besteht in der Schwächung der Nationalstaaten selbst durch die Auswirkungen einer neoliberalen Wirtschaftsordnung. Diese transformiert das nationalstaatszentrierte

System, auf dem die UNO gründete, und bricht neuen Macht- und Repräsentationsformen im Weltmaßstab Bahn. Und schließlich sind es die Krisen der globalen politischen Ökonomie – besonders die Doppelbedrohung durch wirtschaftliche Instabilität und Klimawandel –, die neuartiges und weltweites Handeln erfordern. Es geht darum, die engen Grenzen der Nationalstaaten zu überschreiten und kühne, koordinierte und demokratisch ausgehandelte Initiativen zu ergreifen.

Im Lauf der Jahre hat die UNO so manche energiegeladene, stürmische Debatte erlebt. Immer wieder erhoben sich Stimmen, die inspirierten und Augen öffneten. Aber die Mächtigen dieser Zeit haben die Entfaltungsmöglichkeiten der Organisation drastisch beschnitten. Mittlerweile sind die politischen Grundlagen in Bewegung geraten. Wandel rückt in den Bereich des Möglichen und könnte schneller kommen, als irgendwer glaubt.

Woher wird dann die Dynamik und die politische Kraft kommen, deren es bedarf, um einen grundlegenden Wandel zum Besseren

zu schaffen? Auf die Staaten und Regierungen kann man nicht zählen. Die Antwort muss von den Bürgerinnen und Bürgern kommen, die grenzüberschreitend aktiv werden und sich um ein gemeinsames Programm zur Gestaltung der Zukunft sammeln. Es bedarf, kurz gesagt, dringend einer weltweiten demokratischen Bewegung, die sich der UNO annimmt, deren eigentlichen Auftrag, dem globalen Gemeinwohl zu dienen, bekräftigt und ihre Arbeitsweise grundlegend reformiert. Darin liegt unsere beste, ja vielleicht einzige Chance.

Wir sollten uns in Erinnerung rufen, dass die UNO ein beträchtliches Reservoir an öffentlicher Legitimität besitzt. Ihr kommt zugute, dass die Öffentlichkeit eines spürt: Entweder wird jetzt entschlossen gehandelt, oder es ist zu spät. Im siebzigsten Jahr der UNO brauchen wir also eine weltweite Mobilisierung für soziale, wirtschaftliche und ökologische Gerechtigkeit, die eine wiederbelebte, gewandelte, gut finanzierte und demokratisierte Weltorganisation zu ihrer Sache macht. Dann endlich könnte „We the Peoples“ tatsächlich zur Losung eines humanen, menschheitlichen Fortschritts werden.

Weitere Texte zum Thema

Eine neue Entwicklungsagenda?

Die Sustainable Development Goals der UNO auf dem Prüfstand
Von Barbara Adams und Kathryn Tobin - Dezember 2014

In wessen Namen?

Eine kritische Analyse der „Responsibility to Protect“
Von Lou Pingeot und Wolfgang Obenland - Mai 2014

WELTWEITES NETZWERK DER RLS-AUSLANDSBÜROS



NORDAMERIKA & VEREINTE NATIONEN

New York/USA
Leitung: Dr. Stefanie Ehmsen und
Dr. Albert Scharenberg
Website: www.rosalux-nyc.org

MEXIKO, ZENTRALAMERIKA UND KUBA

Mexiko-Stadt/Mexiko
Leitung: Torge Löding
Website: www.rosalux.org.mx

ANDENLÄNDER

Quito/Ecuador
Leitung: Dr. Miriam Lang
Website: www.rosalux.org.ec

SÜDAMERIKA

São Paulo/Brasilien
Leitung: Gerhard Dilger
Website: www.rls.org.br

PALÄSTINA

Ramallah
Leitung: Katja Hermann
Website: www.rosaluxemburg.ps

ISRAEL

Tel Aviv
Leitung: Tsafir Cohen
Website: www.rosalux.co.il

HAUPTSITZ

Berlin/Deutschland
Vorsitzender: Dr. Dagmar Enkelmann
Geschäftsführer: Dr. Florian Weis
Website: www.rosalux.de

NORDAFRIKA

Tunis/Tunesien
Leitung: Peter Schäfer
E-Mail: pschaefer@rosalux.de

WESTAFRIKA

Dakar/Senegal
Leitung: Dr. Claus-Dieter König
Website: www.rosalux.sn

OSTAFRIKA

Daressalam/Tansania
Leitung: Siegfried Schröder
Website: www.rosalux.co.tz

SÜDLICHES AFRIKA

Johannesburg/Südafrika
Leitung: Dr. Armin Osmanovic
Website: www.rosalux.co.za

OSTASIEN

Peking/China
Leitung: Dr. Lutz Pohle
E-Mail: pohle@rosalux.cn

EUROPÄISCHE UNION

Brüssel/Belgien
Leitung: Martin Schirdewan und
Dr. Claus-Dieter König
Website: www.rosalux-europa.info

OSTMITTELEUROPA

Warschau/Polen
Leitung: Dr. Joanna Gwiazdecka
Website: www.rls.pl

SÜDOSTEUROPA

Belgrad/Serbien
Leitung: Dr. Boris Kanzleiter
Website: www.rosalux.rs

RUSSLAND, ZENTRALASIEN & KAVKASUS

Moskau/Russland
Leitung: Tiina Fahrni
Website: www.rosalux.ru

SÜDOSTASIEN

Hanoi/Vietnam
Leitung: Liliane Danso-Dahmen
Website: www.rosalux.vn

SÜDASIEN

Neu-Delhi/Indien
Leitung: Stefan Mentschel
Website: www.rls-sea.de



Facebook: [rosaluxnyc](https://www.facebook.com/rosaluxnyc)
Twitter: [@rosaluxnyc](https://twitter.com/rosaluxnyc)
Instagram: [rosaluxnyc](https://www.instagram.com/rosaluxnyc)

www.rosalux-nyc.org