

60 Jahre Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen

›Lessons Learned‹ zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen

KEMAL DERVIS

Gemeinhin werden die Leistungen der Vereinten Nationen im Bereich Entwicklung an den konkreten Konzepten, Vorschlägen und an der Politik gemessen, die in den UN entstanden. Dieser Beitrag jedoch argumentiert, daß eine Hauptleistung der UN in bezug auf Entwicklungsdenken und -praxis darin besteht, aus dem Prozeß, in dessen Verlauf Ideen entstanden und innerhalb der UN debattiert worden sind, Lehren gezogen zu haben.¹

Die Hauptorgane der UN, die Entwicklungsfragen behandeln, zeichnen sich durch eine nahezu universelle Mitgliedschaft sowie durch partizipative Beratungsprozesse aus, bei denen jedes Land über dasselbe Mitspracherecht verfügt. Dies unterscheidet die UN von den vielen anderen Entwicklungsforen, und dieser Aspekt wird auch oft als Hauptlegitimationsquelle der UN herausgestellt.²

Was jedoch vielleicht weniger anerkannt wird, ist die Tatsache, was dieser Kontext für die internationalen Entwicklungsdialoge bedeutet hat, die in den vergangenen sechs Jahrzehnten stattgefunden haben. Er hat dem aktiven und zeitweise sogar verbissenen Ideenwettbewerb Raum gegeben und ihn gefördert. Einige dieser Ideen – selten in ihrer Gänze, gewiß aber in Teilen – sind nach wie vor von Bedeutung und immer noch gültig. Andere hingegen waren zu ihrer Zeit einflußreich, verschwanden jedoch später in dem Maße, in dem ihre Grenzen erkennbar wurden, die Umstände beziehungsweise das Verständnis der Welt zum Thema Entwicklung sich änderten.

Selten jedoch, wenn überhaupt, wurden diese Debatten und Ideenkonflikte um das endgültige Ziel der Entwicklung geführt. Seit der Gründung der UN haben sich die Mitgliedstaaten stets klar zum endgültigen Ziel der Entwicklung bekannt, nämlich ›den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern‹, um die Worte der UN-Charta zu zitieren. Das ›Wie‹ jedoch war schon immer Gegenstand von Kontroversen – und wird es auch in Zukunft sein. Wenn man sich diese Tatsache vor Augen führt, ist die Komplexität der Verhandlungen, die zum UN-Weltgipfel im September 2005 geführt haben, keine Überraschung. Sie entstanden, weil der Schwerpunkt des Gipfels auf dem ›Wie‹ lag, vor allem, wie bestimmte Schritte durchzuführen sind, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs)³ zu erreichen.

Daß der ›Wie‹-Teil häufig kontrovers ist, bedeutet jedoch nicht, daß nie Einigkeit erzielt wird. Ein breiter Konsens besteht zum Beispiel beim Prinzip der primären Verantwortung der Länder für ihre eigene Entwicklung (country ownership). Dieses Prinzip wurde während der vergangenen Jahrzehnte mehrfach bekräftigt, so unter anderem auch im Konsens von Monterrey aus dem Jahr 2002⁴. Gestützt auf die Millenniums-Erklärung⁵, enthält auch dieser Konsens bereits diesen breit und vielfach genutzten und anerkannten Begriff der nationalen Eigenverantwortung für Entwicklungsbemühungen vor dem Hintergrund einer gegenseitigen Verantwortlichkeit und Verpflichtung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Und daß (zumindest ein gewisser Teil der) Hilfe bei der Förderung von Wachstum und sozialen Projekten wirksam ist, wenn sie zu Entwicklungszwecken im eng umrissenen Kontext eingesetzt wird (und nicht im Gegensatz dazu durch politische Überlegungen motiviert ist oder im Rahmen der Hilfe bei humanitären Katastrophen erfolgt), ist eine weitere zunehmend akzeptierte Auffassung innerhalb der Gebergemeinschaft.⁶

Doch das Ziel dieses Beitrags ist nicht herauszuarbeiten, was aus den UN hervorgegangen ist und allgemein anerkannt wurde, oder welche Ideen aus den UN hervorgingen, aber nicht mehr aktuell sind. Vielmehr geht es darum zu untersuchen, was wir aus der Beobachtung der Ideenkonflikte, die die UN hervorgerufen haben, lernen können. Ei-

Dr. Kemal Dervis, geb. 1949, Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in New York, war zuvor türkischer Wirtschaftsminister, Mitglied des türkischen Parlaments und von 1977 bis 2001 auf verschiedenen Posten für die Weltbank tätig.



ne Lehre scheint bereits klar zu sein: Es gibt kein Patentrezept für Entwicklung. Manche Strategie, die zu Beginn hundertprozentig richtig erschien, hat im Laufe der Zeit ihre Grenzen aufgezeigt oder sich manchmal sogar als völlig unwirksam erwiesen. Die UN bieten einen Rahmen für breit angelegte, partizipative Dialoge, nicht nur zwischen Regierungen, sondern auch zwischen anderen Akteuren, einschließlich der Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Durch dieses System tragen sie zur Entstehung von fortlaufend verbesserter Entwicklungstheorie und -praxis bei.

Welche Lehren können nun aus diesen Erfahrungen für die Förderung rascher Fortschritte in Richtung MDGs gezogen werden? Zum einen lernen wir wiederum, daß es nicht sinnvoll und produktiv sein kann, auf ein einziges Patentrezept oder auf einen Maßnahmenkatalog zum Nachteil aller anderen zu setzen. Vielmehr wäre es für die Länder wichtiger, einen angemessenen politischen Freiraum zu haben, um durch Dialoge zwischen einer Vielzahl an Akteuren und Interessengruppen die besten Entwicklungsstrategien für sich herauszuarbeiten, einschließlich einer Strategie, wie die MDGs am besten zu erreichen sind.

Um dies näher auszuführen, ist dieser Beitrag in drei Teile gegliedert. Zunächst wird kurz beschrieben, wie die UN ein Forum für die Diskussion von Ideen boten. Zweitens werden einige der Ideenkonflikte dargestellt, die bereits stattgefunden haben beziehungsweise immer noch stattfinden. Schließlich werden Vorschläge gemacht, welche Schlußfolgerungen aus diesen Erfahrungen für die Umsetzung der MDGs gezogen werden sollten.

Struktur und Prozesse der UN: breit und partizipativ

Was ist das Besondere an den Vereinten Nationen, das diesen Ideenaustausch ermöglicht? Der Grund liegt in ihrer Struktur und in der Art, wie ihre Prozesse organisiert sind. Bevor darauf näher eingegangen wird, ist es wichtig zu verdeutlichen, was mit ›den UN‹ gemeint ist. Mit den UN sind zum einen die legislativen Organe der UN, wie zum Beispiel die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gemeint, zum andern das Sekretariat sowie die Fonds und Programme der UN, wie etwa das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Die größtenteils autonomen Sonderorganisationen, wie zum Beispiel die internationalen Finanzinstitutionen oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), werden hingegen nicht in die Betrachtung einbezogen.

Die beratenden Prozesse zum Thema Entwicklung finden hauptsächlich in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat statt, in denen alle Mitgliedstaaten den gleichen Status haben – im Gegensatz zu den internationalen Finanzinstitutionen mit ihrem Abstimmungssystem, das sich stark auf die reicheren Länder ausrichtet, und anderen Hauptorganen der UN, wie dem Sicherheitsrat, der Vetorechte für fünf Mitgliedstaaten vorsieht. Während formelle Entscheidungen auf der Grundlage von Abstimmungen gemacht werden können, verabschieden diese Organe Resolutionen und Erklärungen im Bereich Entwicklung zumeist im Konsens, statt mit Mehrheitsbeschluß.

Doch die Beratungen sind nicht nur auf die Regierungen der Mitgliedstaaten beschränkt. Bedeutung und Anzahl an Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft haben zugenommen, nicht zuletzt aufgrund der enger werdenden Absprachen zwischen ihnen und den Regierungen. Während im Jahr 1946 nur 41 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit Konsultativstatus beim ECOSOC akkreditiert waren, hatten im Jahr 1992 mehr als 700 diesen Status inne; heute sind es 2719 Organisationen.⁷ Auch die Mitwirkung der Privatwirtschaft hat deutlich zugenommen: 700 Firmen beteiligten sich im Jahr 2003 an der UN-Initiative Globaler Pakt (Global Compact), zwei Jahre später waren es bereits mehr als 2000.⁸

UN-Debatten sind hochrangig besetzt und breit angelegt: Zahlreiche hochrangige Regierungsvertreter nahezu aller Mitgliedstaaten sowie Entscheidungsträger aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft haben an den zurückliegenden UN-Konferenzen teilgenommen. Zwei Beispiele aus jüngerer Zeit: Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft im Dezember 2003 vereinte nahezu 50 Staats- und Regierungschefs beziehungsweise deren Stellvertreter, 82 Minister und 26 stellvertretende Minister sowie hochrangige Vertreter internationaler Organisationen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft – insgesamt mehr als 11 000 Teilnehmer aus 175 Ländern.⁹ Die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im März 2002 versammelte 50 Staats- und Regierungschefs, über 200 Minister, Vertreter aller bedeutenden internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelsorganisationen sowie aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – insgesamt mehr als 800 Teilnehmer.¹⁰

Einzelne Persönlichkeiten spielen ebenfalls eine große Rolle, wenn es darum geht, Debatten zu initiieren oder zu beeinflussen; eine Schlüsselposition nehmen hier oft das UN-Sekretariat und auch die UN-Fonds und -Programme ein. Das Sekretariat, das seitens der legislativen Organe gewöhnlich bei der Vorbereitung von Verhandlungen um Hilfe gebeten wird, erbittet Stellungnahmen nicht nur von Regierungen, sondern auch von externen unabhängigen Experten. Auch die Fonds und Programme beschäftigen und konsultieren externe Experten bei der Vorbereitung von Studien und Politikanalysen. Unter den bedeutenden Persönlichkeiten, die zur Arbeit der UN im Bereich Entwicklung beigetragen haben, sind unter anderen die Nobelpreisträger für Wirtschaft Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, Wassily Leontief, James E. Meade, W. Arthur Lewis, Richard Stone, Lawrence Klein, Theodore W. Schultz und Amartya Sen.¹¹

Um eine Einigung bei den entwicklungspolitischen Positionen zu erreichen, mußte der Versuch unternommen werden, durch Verhandlungen und Debatten, Brücken zwischen den äußerst unterschiedlichen Positionen der Länder zu bauen. Bündnisse und Ländergruppierungen sind entstanden, haben sich jedoch im Laufe der Zeit verändert und hängen von den zu behandelnden Fragen ab (der Osten gegen den Westen während des Kalten Krieges; Industrie- gegen Entwicklungsländer – letzteres eine Konstellation, die heute noch besteht). Während der Verhandlungen werden Informationen zwischen Bündnispartnern ausgetauscht, die Länder bringen ihre Erfahrungen ein, die beschreiben, was sie als Hindernisse bei der Entwicklung ansehen, und sie äußern auch ihre Hoffnungen. Dies fördert viele Ideen und Meinungen in bezug auf Strategien zutage, die sich häufig bei

der Unterstützung der Entwicklung wirksamer erweisen als andere, die nicht diese Art Wettbewerb zwischen den Staaten und quer durch die Reihen der Akteure durchlaufen haben.

Der Ideenwettbewerb in den UN: ein Beitrag zur Entwicklung

Ein umfassender Rückblick auf alle Entwicklungsdebatten, den Ursprung der Ideen und wer ihre Hauptverfechter gewesen sind, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Einige der harten Auseinandersetzungen, die stattgefunden haben oder noch stattfinden, sollen jedoch beispielhaft aufgezeigt werden. Die Gegenstände der im folgenden beschriebenen Debatten mögen sich manchmal überlappen. Angesichts der zahlreichen Debatten, die zu einem gegebenen Zeitpunkt gleichzeitig stattfinden, ist es so gut wie unmöglich, zwischen ihnen genau zu differenzieren und sie sauber voneinander zu trennen.

Importsubstitution versus Exportorientierung

Die Debatten in bezug auf diese Frage liefern ein Beispiel, wie die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit von einer politischen Position zur tatsächlich entgegengesetzten wechselte, bevor sie sich – wie ich argumentieren würde – auf der politischen Mitte einpendelte, in der die Länder sich heute bewegen.

Das Konzept der Importsubstitution wurde in den fünfziger Jahren entwickelt, als die Debatte über die Entwicklung sich darauf konzentrierte, wie man es den ärmeren Ländern ermöglichen könne, zum Einkommensniveau der reicheren Länder aufzuschließen. Nach den damals herrschenden Wachstumsmodellen wurde die Bildung von Kapital – Investitionen – als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum angesehen. Daher war das politische Ziel, die Investitionsrate in Ländern mit niedrigem Einkommen zu erhöhen.¹²

Daraus entstand eine Debatte, wie dieses politische Ziel zu erreichen sei. Die vorherrschende Meinung war, daß die inländischen Rücklagen in Ländern mit niedrigem Einkommen nicht ausreichen würden, um der für die Akkumulation von Kapital erforderlichen Erhöhung der Investitionsrate zu entsprechen. Wissenschaftler und Entscheidungsträger innerhalb des UN-Kontexts traten dafür ein, finanzielle Mittel durch Bewilligungen und Konzessionsanleihen zu günstigeren Konditionen als von der Weltbank angeboten zu kanalisieren.¹³

Das Konzept der Importsubstitution entstand als eine Strategie, um den Zufluß der externen Ressourcen für die Länder zu ergänzen. Seine Begründung beruhte auf den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen von Entwicklungsländern (Landwirtschaft und Rohstoffe) und Industrieländern. Die Ökonomen Hans Singer¹⁴ und Raúl Prebisch¹⁵ argumentierten, daß es einen stabilen, empirisch belegten, Trend zu langfristigen Rückgängen bei den ›Terms of Trade‹ zulasten der armen Länder gebe. Im industrialisierten Norden würde ein Produktivitätszuwachs sich in höheren Löhnen statt niedrigeren Preisen niederschlagen, während die Preise für die von ärmeren Ländern produzierbaren Waren langfristigen sinken würden. Dadurch würden sie daran gehindert, im gleichen Maße vom internationalen Handel zu profitieren.

Als Lösung für dieses Problem wurde vorgeschlagen, die armen Länder zu industrialisieren. Dementsprechend wurde eine Strategie, die die armen Länder vor Importen aus dem Norden schützt und gleichzeitig die Entwicklung lokaler Produktionsmöglichkeiten für die importierten Güter fördert, als adäquate politische Antwort angesehen. Zur Umsetzung dieser Strategie setzte man stark auf Planung, protektionistische Maßnahmen wie zum Beispiel Schutzzölle, und darauf, die inländischen Wechselkurse überbewertet zu halten.

Die Importsubstitution war – mit großen Unterschieden von Land zu Land – während der fünfziger Jahre und fast bis Ende der sechziger

Jahre in hohem Maße einflußreich und wurde von den meisten Entwicklungsländern angenommen. Im Laufe der siebziger Jahre wurde sie jedoch zunehmend in Frage gestellt: Zentrale Planung und die Zunahme von Handelsschranken führten zu Preisverzerrungen, was wiederum falsche Anreize schaffte und zu einer Fehlleitung von finanziellen Mitteln führte. Länder, die auf die scheinbar gegensätzliche Strategie der Exportorientierung (Südkorea und viele andere ostasiatische Länder) setzten, waren hingegen extrem erfolgreich, mit unerreichten Wachstumsraten und Fortschritten bei der Armutsreduzierung. Zur gleichen Zeit begann sich ein Verständnis für den Prozeß des Wirtschaftswachstums herauszubilden, bei dem Technologie und ›human capital‹ als genau so wichtig wie und langfristig sogar noch wichtiger angesehen wurde als physisches Kapital.

Mit der Zeit verloren die der Importsubstitution zugrunde liegenden Ideen an Akzeptanz. Alternativ gewannen Strategien an Boden, die sich auf ein durch den Export bestimmtes Wachstum konzentrierten. Neben mit dem Bestreben, sich auf die Marktkräfte bei möglichst geringer Regulierung zu verlassen (um Preisverzerrungen auszuschließen), beruhte diese Strategie darauf, andere als die traditionellen Produkte zu exportieren sowie Importe zu liberalisieren. Als die größtenteils staatlich geführte Importsubstitution ihre Grenzen offenbarte, schwang das politische ›Stimmungspendel‹ in Richtung marktbasierter, exportorientiertes Wachstum um.

Diese Debatte hatte in Wirklichkeit nicht die ›intellektuelle Reinheit und Gradlinigkeit, die die Beschreibung oben suggeriert. Die Debatte muß vielmehr vor dem Hintergrund der damaligen Zeit gesehen werden, daß nämlich Entwicklungsländer, die politische Unabhängigkeit erreichen und die Entwicklung ihres Landes vorantreiben wollten. Und zur gleichen Zeit stand das Konzept der Handelsliberalisierung unter dem Druck, sowohl auf politischer Ebene Pluspunkte zu sammeln als auch wirtschaftliche Gewinne zu erreichen. Der Druck wurde vor allem durch westliche Länder ausgeübt, die verbündete Entwicklungsländer in ihren ›westlichen‹ Block integrieren wollten.¹⁷ Deshalb ist das, was auf den ersten Blick als ein Wettstreit der Ideen erscheint, auf den zweiten Blick auch in politischen und strategischen Interessen und in einer sich verändernden wirtschaftlichen Realität begründet.

Strukturanpassung: welcher Art?

Die Debatte zu dieser Frage gehört zu einer der kontroversesten, die im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer Foren bis heute ausgetragen wurden. Der interessante Aspekt ist dabei, daß die Debatten in den UN oft im Gegensatz zu denen der internationalen Finanzinstitutionen standen. Letztere entwickelten in den frühen achtziger Jahren ein Strategiepaket, die sogenannten ›Strukturanpassungsmaßnahmen‹, und begannen es, in den Folgejahren umzusetzen.¹⁸

Das Ziel dieser Maßnahmen war, zum einen Länder in die Lage zu versetzen, besser mit der Bedrohung durch exzessive Leistungsbilanzdefizite zurechtzukommen, zum anderen kontinuierlich eine verstärkte Marktorientierung ihrer Volkswirtschaften und exportorientierte Entwicklungsstrategien zu fördern. Es zeigte sich jedoch, daß diese Strukturanpassungsmaßnahmen – nach dem Motto ›one size fits all‹ – in ihren Vorgaben oft zu unflexibel waren und andere Aspekte, wie die menschliche Entwicklung und den Aufbau von Institutionen, nicht ausreichend berücksichtigten. Diese Aspekte wurden erst sehr viel später, in den neunziger Jahren, nach Protesten über tiefe Einschnitte bei den Sozialausgaben, einbezogen.

Die Vereinten Nationen waren Zeuge dieser Reaktionen, wobei die in ihren Räumen stattfindenden Debatten oft die Spannung zwischen dem ›Rezept‹ und den in den Ländern ausgelösten Folgen widerspiegeln. Der generelle Vorwurf war, daß durch die ausschließliche Betonung der wirtschaftlichen Effizienz die sozialen Folgen und das Ziel der Gleichheit vernachlässigt würden. Als Reaktion darauf führte UNICEF Mitte der achtziger Jahre das Konzept der ›Strukturan-

passung mit menschlichem Antlitz.¹⁹ Ein Ende der achtziger Jahre entwickelte UNDP dann unter der Leitung der Ökonomen Mahbub ul Haq und Amartya Sen das Konzept der ›menschlichen Entwicklung‹. Dies stellte einen Vorschlag zur Neukonzeptualisierung von Entwicklungshilfe dar, nach dem diese sich nicht nur auf die Erweiterung des persönlichen Einkommens richten, sondern ›soziale‹ Zielsetzungen, wie Erziehung und Gesundheit, quantitativ in die beachteten Ergebnisse der Entwicklungstätigkeit eingebunden werden sollten – zusätzlich zum Einkommenswachstum. Diese Idee beruhte auf dem Konzept, daß Entwicklungshilfe nicht nur das Einkommen der Menschen, sondern vor allem ihre Wahlmöglichkeiten erhöhen sollte.²⁰ Wie der Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report) aus dem Jahr 1991 feststellte, fand allzu oft eine Stabilisierung von Regierungsbudgets durch Destabilisierung von menschlichen Leben statt.

Während das Konzept der menschlichen Entwicklung und der Bericht über die menschliche Entwicklung – seit 1990 jährlich von UNDP veröffentlicht – oft als Alternative für Strukturanpassungsmaßnahmen angesehen und präsentiert wurden, erreichten sie meist etwas anderes: Es wurde aufgezeigt, daß Strukturreformziele und menschliche Entwicklung nicht nur Hand in Hand gehen konnten, sondern daß diese Vorgehensweise auch viel effizienter war. Nicht zuletzt wurde in den neunziger Jahren auch allgemein anerkannt, daß eine Erhöhung des ›human capital‹ (was gemeinhin gesunde und gut ausgebildete Menschen bedeutet) auch für das wirtschaftliche Wachstum von entscheidender Bedeutung und somit nicht nur eines der Ziele von Entwicklung war. Die Folge war, daß der ›menschlichen Entwicklung‹ im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen ein weit aus größeres Gewicht beigemessen wurde. Doch diese Verschiebung der Perspektive und des politischen Standpunkts ging nicht leicht und rasch vonstatten. Erst nach Jahren und vielen intensiven und hitzigen Debatten in den Foren verschiedener UN-Organen wurde das Konzept der menschlichen Entwicklung allgemein akzeptiert.²¹

Märkte oder Staaten?

Intensive Debatten wurden auch über die Frage nach der relativen Rolle und Bedeutung von Märkten gegenüber Staaten bei der Förderung von Entwicklung geführt. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die siebziger Jahre hinein spielte der Staat in den meisten Ländern eine wichtige wirtschaftliche Rolle, was sich zum Beispiel im Ansteigen des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt widerspiegelte. Dies zeugte von einem tiefen Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, Marktversagen im allgemeinen zu korrigieren und eine führende Rolle bei der Förderung von Entwicklung zu spielen – so wie dies beispielsweise bei der Importsubstitution erforderlich war.

Als während der frühen siebziger Jahre neue Forschungsergebnisse verfügbar waren und sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen veränderten, nahm auch dieses Vertrauen in die Rolle des Staates ab. Es stellte sich heraus, daß Regierungen weder so effektiv noch so wohlwollend waren wie bis dahin angenommen. Politiker und Bürokraten wurden als eigennützig dargestellt, die nicht nur öffentliche, sondern auch private Interessen verfolgten. Diese Einsichten kamen aus Bereichen wie der Public-Choice-Theorie und der wirtschaftlichen Analyse von Informationen und Anreizen. Die von Politikern und anderen Befürwortern steigender öffentlicher Ausgaben vorgebrachten Gründe wurden einer erneuten und genaueren Prüfung unterzogen, und es setzte sich eine verhaltenere Definition der Rolle des Staates durch.

Der Zusammenbruch des Ostblocks (und der damit einhergehende Niedergang auf Planwirtschaft beruhender Wirtschaftsmodelle), die wachsende Beliebtheit exportorientierter Strategien und die Umsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen beschleunigte den Trend

weg vom Staat hin zu den Märkten. Während der gesamten achtziger Jahre beeinflussten der Rückzug des Staates und die Selbstbehauptung der Märkte die Debatten zur Entwicklungszusammenarbeit in den UN und in deren Umfeld – wie bereits die Ausführungen oben zu den Spannungen zwischen Importsubstitution und exportbestimmtem Wachstum sowie die Reaktion auf Strukturanpassungsprogramme belegen.

Heutzutage hört man in der Debatte über die Rolle des Staates gegenüber dem Markt vollkommen andere Töne. Man könnte sie vielleicht angemessener als eine Debatte beschreiben, die mittlerweile ein gewisses Gleichgewicht erreicht hat. Gleichgewicht in dem Sinne, daß der Einfluß sowohl der Märkte als auch des Staates in einem Kontext, wo öffentliche und private Akteure oft komplementär zusammenarbeiten, anerkannt wird. Zugegeben, dieses Gleichgewicht entpuppte sich anfänglich meistens nur als ein Kompromiß zwischen den Befürwortern einer starken Rolle des Staates in den UN und etwa jenen in den internationalen Finanzinstitutionen, die mehr auf die Märkte setzten. Auch dieses Gleichgewicht wurde erst nach einiger Zeit und harten Auseinandersetzungen erreicht.

Hilfe oder Handel?

Lange Zeit wurde Entwicklungshilfe als bloße Wirtschaftshilfe angesehen. Andere Themen, wie Handel, internationale Finanzierungssysteme oder Migration, als Themen bei denen man international zusammenarbeiten sollte, wurden im großen und ganzen außerhalb der Entwicklungsdebatten abgehandelt. Dies spiegelt wiederum die Dichotomien wider, die oft die Diskussionen charakterisierten, auf welche Art Entwicklungsziele am besten erreicht werden können.

Dies hat sich jedoch grundlegend geändert. Ziel 8 der Millenniums-Entwicklungsziele (Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft) und der Konsens von Monterrey hoben hervor, wie wichtig es für eine effizientere und effektivere Entwicklungshilfe ist, finanzielle Hilfe, Handel und Schuldenerlaß zusammenzuführen.²² Verschiedene Debatten auf höchster Ebene bestätigten diese Notwendigkeit.²³ In seinem Bericht ›In größerer Freiheit‹ schreibt der UN-Generalsekretär: »Obgleich der Handel nicht die Notwendigkeit beseitigt, groß angelegte, mit öffentlicher Entwicklungshilfe unterstützte Entwicklungsinvestitionen zu tätigen, kann ein offenes und ausgewogenes Handelssystem ein starker Motor für Wirtschaftswachstum und Armutsbeseitigung sein, insbesondere in Kombination mit ausreichender Hilfe. Das Thema Entwicklung steht daher zu Recht im Mittelpunkt der Doha-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO.«²⁴ Wie wichtig es ist, die Kohärenz von internationaler Handelspolitik, Schuldenerlaß und eines abgestimmten Systems öffentlicher Entwicklungshilfe in die Entwicklunghilfestrategien einfließen zu lassen, wird in der nebenstehenden Tabelle deutlich.

Hieraus ist sogar eine noch umfassendere Lehre zu ziehen. Die Frage von Hilfe oder Handel (Aid versus Trade) ist vielleicht ein Spezialfall der Gesamtfrage nach einer adäquaten Bereitstellung globaler öffentlicher Güter – von denen das Handelssystem ein Beispiel ist – und Wirtschaftshilfe. In diesem Fall gibt es kein entweder/oder, sondern beides ist notwendig: eine angemessene und faire Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern und Wirtschaftshilfe im Interesse einer effizienteren und effektiveren Entwicklungshilfe.

Werden die Lehren beherzigt?

Die internationale Gemeinschaft durchlief sechs Jahrzehnte großer Politikumschwünge. Die Strategien waren oft auf ein bestimmtes einzelnes Problem konzentriert, wurden nach einiger Zeit verworfen, um sich einer neuen, bisweilen entgegengesetzten Idee zuzuwenden und sich letztlich, nach kostenverschlingendem ›Hin-und-Her‹, wieder in

Was die eine Hand gibt, nimmt die andere wieder weg

Mali erhielt im Jahr 2001 38 Millionen Dollar Wirtschaftshilfe aus den USA ...

... verlor aber aufgrund amerikanischer Subventionen 43 Millionen Dollar an Einkünften aus Baumwollexporten.

Burkina Faso erhielt 27 Millionen Dollar HIPC-Schuldenerlaß* ...

... verlor jedoch aufgrund amerikanischer Subventionen 28 Millionen Dollar an Einkünften aus Baumwollexporten.

Mosambik erhielt 136 Millionen Dollar an EU-Wirtschaftshilfe** ...

... verlor aber aufgrund EU-Subventionen 106 Millionen Dollar an Einkünften aus Zuckerexporten.

Im Jahr 2004 bekam die EU von drei Dollar EU-Wirtschaftshilfe für Mosambik durch Zugangsschranken zum europäischen Zuckermarkt wieder einen Dollar zurück.

Brasilien, Indien, Thailand und Südafrika erhielten im Jahr 2002 entsprechend 10 Millionen Dollar, 13 Millionen Dollar, 14,6 Millionen Dollar und 121,8 Millionen Dollar EU-Wirtschaftshilfe ...

... aber im gleichen Jahr kostete die EU-Zuckerpolitik Brasilien 494 Millionen Dollar, Indien knapp 60 Millionen Dollar, Thailand 151 Millionen Dollar und Südafrika Dollar.

Quellen:

Wenn nicht anders angegeben, stammen die Daten von OXFAM International: Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries, OXFAM Briefing Paper Nr. 61/2004; The Great EU Sugar Scam: How Europe's Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World, OXFAM Briefing Paper Nr. 27/2002; Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa, OXFAM Briefing Paper Nr. 30/2002.

* HIPC (Heavily Indebted Poor Countries – Hochverschuldete arme Länder)

** EU-Wirtschaftshilfe, finanziert aus dem allgemeinen Haushalt der Kommission und dem Europäischen Entwicklungsfonds (in Euro), entnommen aus: Europäische Kommission: Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002, Luxemburg 2003, S. 177–180. Dollarwerte berechnet mit Hilfe des mittleren Wechselkurses von 2002 von 1,06 Euro = 1 Dollar (US) über: Pacific Exchange Rate Service: <http://fx.sauder.ubc.ca/data.html>

der Mitte einzupendeln, nämlich einer vernünftigen Mischung verschiedener Strategien und möglicher politischer Wege zu ihrer Umsetzung. Die wichtigste Lehre, die wir aus dieser Erfahrung ziehen können, ist die, daß Entwicklungszusammenarbeit an vielen Stellen ansetzen muß. Erfolgversprechend ist, die Kräfte des Marktes mit einer sehr starken und zielgerichteten öffentlichen Politik zu verbinden. Gibt es Anzeichen dafür, daß diese Lehre Eingang gefunden hat in die Weise, wie wir heute Entwicklungsstrategien sehen? Es gibt einige Anzeichen dafür, daß die Welt sich auf einen Entwicklungsansatz zubewegt, der in weiten Teilen mit dieser Lehre übereinstimmt. Zum Beispiel werden die entscheidenden Verknüpfungen zwischen Entwicklungshilfe und globaler Sicherheit und Stabilität im Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel²⁵ anerkannt.

Trotz Meinungsverschiedenheiten über den erforderlichen Umfang der Entwicklungshilfe und ihrer Effektivität ist man sich nunmehr doch, wie zu Beginn angemerkt, zumindest in einigen wichtigen allgemeinen Punkten einig. Alle Seiten erkennen die Komplexität des Entwicklungsprozesses an – daß Märkte und Staaten ihre Bedeutung haben, inländische und externe Aktionen wichtig sind und daß wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt Investitionen in Infrastruktur (die ›harten‹ Elemente der Entwicklung) und Investitionen in den ›weicheren‹ Bereichen (Erziehung, Gesundheit, Wissens- und Technologieförderung sowie institutionelle Infrastruktur wie Rechtssystem, Geschäftsklima, Demokratie) erfordert.

Es ist klar geworden, daß es nun nicht mehr darum gehen kann, eine einzige, auf alle Probleme anwendbare Lösung zu finden. Entwicklungshilfe zum Beispiel wird heutzutage nur noch als eine von mehreren Möglichkeiten angesehen, die Entwicklung zu fördern. Daneben finden sich Handel, finanzielle Stabilität und Zugang zu den Finanzmärkten, geringere Transaktionskosten für die Kanalisierung von Überweisungen in die Entwicklungsländer oder eine systematischere Koordination der internationalen Migration. Zusätzlich wird es auch zunehmend als wichtig erachtet, daß die verschiedenen Dimensionen der Entwicklungshilfe sich gegenseitig unterstützen und zu größerer Effizienz und Effektivität beitragen. Unvorhersagbare Entwicklungshilfeszahlungen können eventuell zu kostspieligen Störungen politischer Initiativen in Entwicklungsländern führen.²⁶ Lieferbindungen untergraben die Effektivität von Entwicklungshilfe²⁷, und das Fehlen einer klaren Strategie, wann Zuwendungen und wann Darlehen gegeben werden, hat eine ähnliche Wirkung.²⁸

Ein weiterer Bereich, in dem fast Einigkeit besteht, ist, daß öffentliche Politik, Entwicklungshilfe eingeschlossen, nicht nur Staaten betrifft. Der Privatsektor, gemeinnützige Stiftungen und die Zivilgesellschaft haben heute die Fähigkeiten, ihren Beitrag zur Entwicklungshilfe zu leisten, wie dies vor 20 Jahren noch nicht der Fall war. Als Ergebnis dessen werden heute immer mehr nationale wie internationale Entwicklungspartnerschaften zwischen öffentlichen Trägern und der Privatwirtschaft (Public-private Partnerships) geschlossen, die in bedeutendem Maße zur Nutzung von privaten Finanzmitteln für die Entwicklungshilfe beitragen, auch zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele.²⁹

Darüber hinaus können wir eine wachsende Anerkennung des Prinzips der Entwicklungshilfe als einer gemeinsamen Verantwortung feststellen. Obwohl die Verantwortung für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung primär bei den Entwicklungsländern liegt, ist diese doch nicht ausschließlich deren eigene Sache, und es ist auch nicht nur eine Sache innenpolitischer Reformen, sondern auch von Reformen und Anpassung der internationalen politischen Regime. Erklärungen, die diese gemeinsame Verantwortung hinsichtlich der internationalen Entwicklungspolitik unterstreichen, waren laut und deutlich beim Weltgipfel 2005 zu vernehmen. Im Ergebnisdokument des Gipfels heißt es, alle Länder beschließen »bis zum Jahr 2006 umfassende nationale Entwicklungsstrategien zu verabschieden und umzusetzen, um die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniums-Entwicklungsziele, zu erreichen«³⁰. Die Gebernationen ihrerseits erklärten ihre Bereitschaft, ihre Hilfe stärker an diesen nationalen Strategien auszurichten.

Nicht zuletzt scheint sich auch bei internationalen Treffen außerhalb der UN die Auffassung durchzusetzen, die in den Vereinten Nationen in den letzten 60 Jahren vorherrschte, nämlich der Weltgemeinschaft als partizipatorisches und konsensorientiertes politisches Forum zu dienen. Die heutzutage fast schon »gewohnheitsmäßige« Teilnahme von Entwicklungsländern an den Gipfeln der Gruppe der Acht (G-8) ist ein gutes Beispiel dafür, ebenso wie die Debatten zu Entscheidungsprozessen und Stimmrechten in den internationalen Finanzinstitutionen. Vielen der in den letzten Jahren eingerichteten internationalen Expertenkommissionen gehören mittlerweile nicht nur Vertreter aller Regionen an, sondern auch Frauen und Männer. Auch internationale Gipfel wie das Weltwirtschaftsforum und das Weltsozialforum zeichnen sich durch eine große und diversifizierte Teilnehmer-schaft aus.

Lehren für die Förderung der MDGs

All dies führt zu der Frage, wie wir aus diesen Lehren auch für den bevorstehenden Endspurt auf die Erfüllung der MDGs profitieren können. Die aus der Geschichte der UN hervorgehende Kernbotschaft

ist, daß die Debatte über Entwicklungsstrategien sowohl die Ausgestaltung der als auch die Effektivität von Entwicklungshilfe fördert. Dies bedeutet, daß gänzlich in nationaler Verantwortung liegende Strategien, die aus einem lebhaften und auf breiter Basis geführten gesellschaftlichen Dialog entstanden sind, wahrscheinlich für das rechtzeitige Erreichen der MDGs des betroffenen Landes am vielversprechendsten sind. Hier kann man sehen, daß die Entwicklungs-bemühungen zum großen Teil bereits in diese Richtung gehen. Natürlich besteht in dieser Hinsicht ohne Zweifel noch Verbesserungspotential, etwa bei der besseren Abstimmung zwischen den in den Strategiepapieren zur Armutsminderung (PRSPs) und in den MDGs niedergelegten Zielen.

UNDP kann dabei eine Schlüsselrolle spielen. Einerseits, weil UNDP eng mit den Empfängerländern zusammenarbeitet und in seiner Kapazität als Entwicklungshilfeorgan diese beim Entwurf und bei der Umsetzung ihrer eigenen Maßnahmen unterstützt. UNDP, als ein Programm der Vereinten Nationen, hat auch jene Legitimität, die typischerweise mit den Vereinten Nationen aufgrund ihrer universalen und partizipatorischen Beratungsprozesse verbunden ist, und UNDP besitzt auch umfangreiche Erfahrungen und Expertise bei der Koordination auf nationaler Ebene.

Daher fügt sich die Rolle von UNDP gut in die übergreifende Perspektive einer Entwicklungszusammenarbeit ein, wie sie im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 dargelegt wurde. Darin werden die Mitgliedstaaten auffordert, dafür zu sorgen, daß Entwicklungshilfe zum Aufbau nationaler Kapazitäten (capacity building) genutzt wird. In der Tat beschreibt das Ergebnisdokument den Aufbau von Kapazitäten als entscheidende Aufgabe der UN bei der Förderung von Entwicklung auf nationaler Ebene.

Der Aufbau nationaler Kapazitäten in diesem Zeitalter der Globalisierung und sich integrierender und expandierender Märkte kann jedoch nicht allein darauf gerichtet sein, nationale Kapazitäten und Institutionen innerhalb des öffentlichen Sektors stärken zu helfen – als auf Regierungsebene. Um in der heutigen Welt erfolgreich sein zu können, brauchen die Entwicklungsländer starke Kapazitäten zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor – ohne dabei öffentliche Ziele aufzugeben. Sie könnten weiterhin von einer intensiveren Zusammenarbeit untereinander profitieren und Kostenvorteile von Massenproduktion und Diversifikation nutzen. Und sie könnten vielleicht erkennen, daß sie die internationalen Regime besser für ihre eigenen Bedürfnisse nutzen könnten, wenn ihnen bessere Mittel für die Analyse und den Entwurf von Maßnahmen zur Verfügung stünden. Der Aufbau von Kapazitäten muß heute darauf ausgerichtet sein, die Risiken der Globalisierung wirksam anzugehen und Zugänge zu den sich durch die Globalisierung bietenden Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen.

Wenn wir uns also die Lehre zu Herzen nehmen, daß es kein Patentrezept für Entwicklung gibt, und uns statt dessen auf den Aufbau nationaler Fähigkeiten konzentrieren, damit jedes Land mittels eines offenen politischen Dialogs und unter Einbindung aller relevanten Akteure die besten, gangbarsten und wünschenswertesten nationalen Strategien finden kann, und wenn die internationale Gemeinschaft die Ressourcen und die Handelsbedingungen schafft, die diese nationalen Bemühungen unterstützen, dann sind die Millenniums-Entwicklungsziele in der Tat erreichbar.

1 Dies impliziert jedoch nicht, daß die UN keine konkreten Leistungen hervorgebracht haben. Mehr über die Historie der konkreten Leistungen der UN, wie beispielsweise die Konzepte menschliche Entwicklung oder nachhaltige Entwicklung, und Begriffe, die Teil des Entwicklungslexikons wurden [wie Grundbedürfnisse (basic needs), nationale Eigenverantwortung (country ownership) oder Ermächtigung (empowerment)] in den Büchern aus der Reihe des UN Intellectual History Project, insbesondere in: Richard Jolly/Louis Emmerji/Thomas G. Weiss, *The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years*, United Nations Intellectual History Project, New York 2005.

2 Siehe zum Beispiel den folgenden Auszug aus einer Stellungnahme der Gruppe der 77 (G-77): »Wir erkennen die intergouvernementale Natur der Vereinten Nationen und den universellen, repräsentativen und demokratischen Charakter der Generalversamm-

- lung an.« G-77-Gipfel, 12. Juni 2005 in Katar; [http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Declaration\(English\).pdf](http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Declaration(English).pdf)
- 3 UN Millennium Development Goals, United Nations, New York 2005, <http://www.un.org/millenniumgoals/>
 - 4 Der Konsens von Monterrey ist enthalten in Resolution 1 des Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexiko, 18.–22. März 2002, UN Doc. A/CONF.198/11; <http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf>; Deutsch: <http://www.un.org/Depts/german/conf/ac198-11.pdf>
 - 5 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/RES/55/2, v. 8.9.2000; <http://www.runicurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf>
 - 6 Burnside und Dollar haben Belege dafür gefunden, daß Entwicklungshilfe das Wachstum in Ländern mit funktionierenden Institutionen und guter Politik fördert, vgl. Craig Burnside/David Dollar, Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence. Policy Research Working Paper Nr. 3251, Weltbank, Washington, DC, 2004. Andere finden Belege für eine positive Wachstumswirkung durch besondere Arten der Hilfe, die direkt auf eine Steigerung des Wachstums ausgerichtet sind; vgl. Michael Clemens, Steven Radelet und Rikhil Bhavani, Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth, Working Paper Nr. 44, Center for Global Development, Washington, DC, 2004. Diese Belege und allgemeinen Bereiche der Übereinstimmung implizieren jedoch nicht, daß ein Konsens in bezug auf die Höhe der Unterstützung besteht, die produktiv verwendet und durch empfangende Länder aufgenommen werden kann.
 - 7 Vgl. <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/about.htm>.
 - 8 Siehe Global Compact, <http://www.unglobalcompact.org> und http://www.unglobalcompact.org/content/AboutTheGC/EssentialReadings/gc_overview.pdf, vgl. auch John G. Ruggie, Reconstituting the Global Public Domain- Issues, Actors, and Practices, European Journal of International Relations, 10. Jg., 4/2004, S. 499–531.
 - 9 Siehe Website des Weltgipfels: <http://www.itu.int/wsis/geneval>
 - 10 Siehe Website der Konferenz: <http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/>
 - 11 Siehe Jolly, Emmerij und Weiss, a.a.O. (Anm. 1), S. 10, mit weiteren Verweisen auf Nobelpreisträger aus anderen Bereichen.
 - 12 Die Wachstumstheorie, die dieser Perspektive zugrunde liegt, war das Harrod-Domar-Modell; vgl. Roy F. Harrod, An Essay in Dynamic Theory, Economic Journal, 49. Jg. 1/1939, S. 14–33; ders., Towards a Dynamic Economics, London 1949.
 - 13 Erst Ende der fünfziger Jahre wurde der Sonderfonds der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) und innerhalb der heutigen Weltbankgruppe die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) gegründet. Die Idee und die Praxis der Konzeptionskredite bleibt bis heute relevant.
 - 14 Dieser und die folgenden Absätze stützen sich auf: Henry J. Brutton, A Reconsideration of Import Substitution, Journal of Economic Literature, 36. Jg., 2/1998, S. 903–906.
 - 15 Vgl. Hans W. Singer, The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries, American Economic Review, 40. Jg. 2/1950, S. 473–485.
 - 16 Raúl Prebisch, The Economic Development of Latin America and its Principal problems, United Nations Department of Social Affairs, Lake Success/New York 1950.
 - 17 Vgl. Ethan B. Kapstein, Distributive Justice as an International Public Good: A Historical Perspective, in: Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Eds.), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York 1999.
 - 18 Näheres über die in diesem Strategiepaket enthaltenen Politikelemente siehe John Williamson, Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington 1990; ders., A Short History of the Washington Consensus. Paper Commissioned by Fundación CIDOB. Presented at: From the Washington Consensus towards a New Global Governance, Barcelona, Spain, 24.–25.9.2004.
 - 19 Vgl. Giovanni Cornia/Richard Jolly/Frances Stewart (Eds.), Adjustment with a Human Face, Bd. 1, Oxford 1987.
 - 20 Vgl. Amartya Sen, Development as Freedom, New York 1999.
 - 21 Vgl. Harsha Aturupane /Paul Glewwe/Paul Isenman, Poverty, Human Development and Growth: An Emerging Consensus?, American Economic Review, Jg. 84, 2/1994, S. 244–249.
 - 22 Follow-up to and Implementation of the Outcome of the International Conference on Financing for Development, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/289 v. 7.9.2005, United Nations, New York 2005 sowie die Nachfolgedokumente zur Monterrey-Konferenz über: <http://www.un.org/esa/ffd>
 - 23 Siehe u.a. Our Common Interest: Report of the Commission for Africa, Commission for Africa, London März 2005; http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf sowie die Dokumente des Zweiten Hauptausschusses der UN-Generalversammlung (Wirtschaft und Finanzen).
 - 24 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 v. 21.3.2005, United Nations, New York 2005, Abs. 55; Deutsch: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, http://www.un.org/Depts/german/ga_sonst/a-59-2005-ger.pdf
 - 25 A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, UN Doc. a/59/565 v. 2.12.2004, United Nations, New York 2004, Foreword by the United Nations Secretary-General, S. viii.
 - 26 Vgl. Aleš Bulír/Javier Hamann, Aid Volatility: An Empirical Assessment, International Monetary Fund, IMF Staff Papers No. 50, 1/2003, S. 64–89.
 - 27 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy Brief: Untying Aid to Least Developing Countries, Paris 2001, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/24/2002959.pdf> sowie Catrinus J. Jepma, Inter-Nation Policy Co-Ordination and Untying of Aid, Brookfield, Vermont, 1994.
 - 28 Paul Collier, Using Aid Instruments More Coherently: Grants and Loans, in: Inge Kaul/Pedro Conceição (Eds.), The New Public Finance: Responding to Global Challenges. New York (im Erscheinen), S. 471–485.
 - 29 Inge Kaul/Pedro Conceição (Eds.), The New Public Finance, a.a.O. (Anm. 28).
 - 30 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, Abs. 22 a).

Die USA und die Vereinten Nationen

Ein seltsames Paar wird sechzig

EDWARD C. LUCK

Zu ihrem 60. Jahrestag ist die Stimmung am Amtssitz der Vereinten Nationen in der Turtle Bay ausgesprochen düster. Zwar hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan das Jahr 2004 als *annus horribilis*¹ bezeichnet, doch bislang hat sich 2005 als kein besseres Jahr erwiesen. Die Berichte des von Paul Volcker geleiteten Ausschusses zur Untersuchung des Skandals beim Öl-für-Lebensmittel-Programm mögen zwar keine schlagenden Beweise geliefert haben, die Rückschlüsse auf ein Fehlverhalten des Generalsekretärs zulassen. Doch die daraus resultierenden Anklagen gegen hochrangige UN-Mitarbeiter sowie die Belege für mangelnde Führung und Aufmerksamkeit an der Spitze können nur dazu führen, das Vertrauen der Öffentlichkeit, der Parlamente und der Staaten in die Kompetenz und Integrität des Systems der Vereinten Nationen weiter zu untergraben.² Der unausgereifte, überambitionierte und zur falschen Zeit vom Generalsekretär in Gang gesetzte Reformprozeß ist, wie vorauszusehen war, den ursprünglichen Erwartungen bei weitem nicht gerecht geworden.³ Obwohl seit den schwerwiegenden Differenzen über den Einsatz von Gewalt in Irak ohne Autorisierung des Sicherheitsrats mittlerweile mehr als zwei Jahre vergangen sind, bleiben die Beziehungen zwischen der Weltorganisation und seinem einflußreichsten Mitgliedstaat schwierig, ungewiß und unberechenbar. Für viele in der UN-Gemeinde hat sich der altbekannte Aphorismus, die UN können nicht mit den Vereinigten Staaten leben – aber auch nicht ohne sie, wie so oft in der Vergangenheit, als auf schmerzliche Weise zutreffend erwiesen. Wie steht es nun, nach sechs Jahrzehnten der Koexistenz, wenn nicht gar der Kohabitation, mit dem US-UN-Verhältnis?

Dr. Edward C. Luck,
geb. 1948, Professor of Practice in International and Public Affairs und Direktor des Center on International Organization, School of International and Public Affairs, an der Columbia University, New York. Von 1984 bis 1994 war er Präsident und Vorsitzender, von 1994 bis 1998 Professor Emeritus der amerikanischen UN-Gesellschaft (UNA-USA) sowie von 1995 bis 1997 Hochrangiger Berater der UN-Hauptabteilung Verwaltung und Management.



Bilanz

Die Beziehungen zwischen den USA und den UN sind breit gefächert, komplex und vielschichtig, was eine einfache Bewertung erschwert. Unzählige nichtstaatliche Akteure spielen eine Rolle: nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Stiftungen, Forschungsinstitute, Universitäten, der Privatsektor, die Medien und die Öffentlichkeit. Einige Kongreßabgeordnete beobachten die Entwicklungen in den Vereinten Nationen sehr genau. Sie können, da nur wenige ihrer Kollegen über profundes Wissen und Erfahrungen verfügen oder das Interesse an diesen Fragen haben, unverhältnismäßig großen Einfluß zu