

Vereint in Ungleichheit

Die COVID-19-Pandemie macht deutlich, wie ungleich reiche und arme Staaten auf globale Krisen reagieren können. Warum schaffen es internationale Organisationen nicht, ihre bedürftigsten Mitglieder bei der Krisenbewältigung effektiver zu unterstützen? Wie können sie reformiert werden?



Prof. Dr. Valentin Lang
ist Juniorprofessor für Internationale Politische Ökonomie und Entwicklungspolitik an der Universität Mannheim.
✉ lang@uni-mannheim.de

Die COVID-19-Pandemie ist auch eine Krise der internationalen Ungleichheit. Sie offenbart, dass reiche Staaten globalen Krisen sehr viel wirkmächtiger entgegenreten können als ärmere Staaten. Wohlhabende Industrienationen schnüren milliardenschwere Hilfspakete und versorgen ihre Bevölkerungen in kürzester Zeit mit Impfstoffen. Die Länder des Globalen Südens hingegen können oft nur von einem funktionierendem Gesundheitssystem und flächendeckenden Impfkampagnen träumen. Schaffen es aber nicht alle Staaten, das Virus einzudämmen, können neue Mutationen stets die ganze Welt bedrohen.

Die Corona-Pandemie gehört somit zu denjenigen Krisen, die auf Ländergrenzen keine Rücksicht nehmen und die Menschen weltweit bedrohen. Sie ähnelt darin weiteren Herausforderungen der global vernetzten Welt – allem voran dem Klimawandel. Diesen Krisen ist gemein, dass sie nur gelöst werden können, wenn die internationale Staatenwelt gemeinsam handelt und ihre schwächsten Mitglieder bei der Krisenbewältigung unterstützt. Wie gelingt es also den dafür zuständigen internationalen Organisationen, die begrenzten Ressourcen einer ungleichen Welt auch den Staaten zur Verfügung zu stellen, die sie im Angesicht solcher Krisen am dringendsten brauchen? Versucht wird einiges.

Nur ein Tropfen auf den heißen Stein

Unterstützt von mehreren UN-Organisationen arbeitet die Initiative Globaler Zugang zu COVID-19-Impfstoffen (COVID-19 Vaccines Global Access – COVAX) daran, Impfstoffe für die ärmsten Staaten bereitzustellen. Der Internationale Währungsfonds (International Monetary Fund – IMF) verteilt Notkredite an über 90 Länder und beschließt eine historische Erhöhung der Reserveguthaben seiner Mitgliedstaaten. Die Weltbank finanziert neue Entwicklungsprojekte im Rahmen von mehr als 100 Milliarden US-Dollar und hilft bei der Gewährung von Schuldenerleichterungen.¹

Der Erfolg jedoch ist überschaubar. Keiner der Organisationen gelingt es, den internationalen Ungleichgewichten bei der Krisenbekämpfung entscheidend entgegenzuwirken und die bedürftigsten Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft ausreichend zu unterstützen. So wird COVAX wohl das eigene Ziel verfehlen, bis Ende des Jahres 2021 die geplanten 1,8 Milliarden Impfdosen für Staaten mit niedrigem Einkommen bereitzustellen.² Und das, obwohl das Ziel bereits so niedrig gesteckt war, dass selbst bei seinem Erreichen die meisten Menschen dort weiterhin ungeimpft geblieben wären. Die Finanzhilfen zur Impfstoffbeschaffung der Weltbank haben an der dramatischen Unterversorgung dieser Länder wenig geändert. Gleichzeitig blieben die von Weltbank und IMF begleiteten Schuldenerleichterungen im Rahmen der Initiative zur Aussetzung des Schuldendienstes nicht mehr als ein kleiner Tropfen auf einen immer heißer werdenden Stein.³ Schon bald könnte es zu großen Schuldenkrisen in vielen Staaten des Globalen Südens kommen.⁴ Auch die Erhöhung der

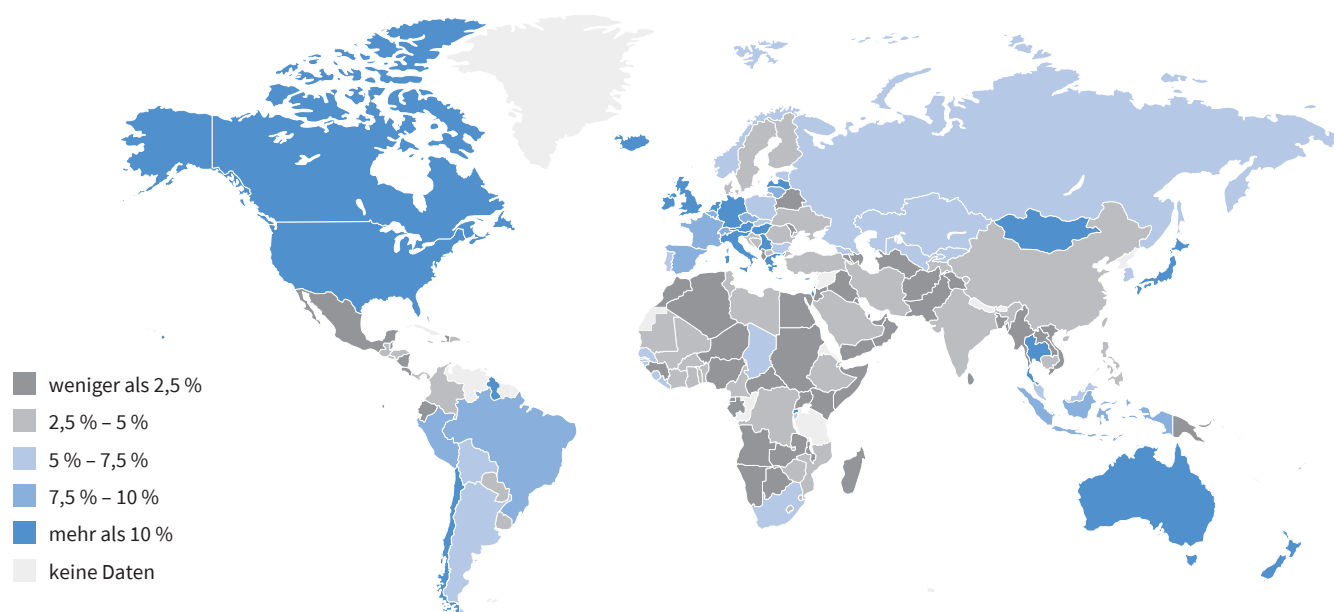
¹ International Monetary Fund (IMF), The IMF and COVID-19 (Coronavirus), www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19; World Bank Group, How the World Bank Group is Helping Countries Address COVID-19 (Coronavirus), www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus

² Time, COVAX Was a Great Idea, But Is Now 500 Million Doses Short of Its Vaccine Distribution Goals. What Exactly Went Wrong?, 9.9.2021, time.com/6096172/covax-vaccines-what-went-wrong/

³ Valentin Lang/David Mihalyi/Andrea Presbitero, Borrowing Costs After Sovereign Debt Relief, CEPR Discussion Paper 15832, Februar 2021, cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=15832

⁴ IMF, List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries, 30.6.2021, www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf

Abbildung 1: Zusätzliche finanzielle Unterstützung während COVID-19



Zusätzliche staatliche Ausgaben und Verzicht auf Einnahmen während der Corona-Pandemie (relativ zum BIP).
Quelle: www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19

IMF-Reserveguthaben wird nicht den Ländern helfen, die sie am dringendsten brauchen, sondern begünstigt vor allem die Liquidität der größten Ökonomien.⁵

Vergleicht man die Ressourcen, die Staaten aufwenden, um ihr Land durch die Krise zu bringen, zeigt sich eine extreme Schiefe: Während Industrienationen oft mehr als zehn Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) zur Krisenbewältigung aufwenden, schaffen es die meisten ärmeren Länder kaum auf zwei Prozent (siehe Abbildung 1). Die Kluft zwischen ihnen wird so durch globale Krisen wachsen. Bei der Bekämpfung der Folgen des Klimawandels droht ähnliches. Die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft und ihrer Organisationen reichen nicht, um das zu verhindern.⁶

Die internationale Corona-Politik ist keine Ausnahme. Sie legt nur schonungslos offen, was in anderen Politikfeldern seit Langem zu beobachten ist: Die Vereinten Nationen sind nicht in der Lage, Ressourcen so bereitzustellen, dass die besonders bedürftigen Staaten bei globalen Gemeinschaftsaufgaben entscheidend unterstützt werden. Es gilt

zum Beispiel für die Migrationspolitik, wenn der Hohe Flüchtlingskommissar der UN Filippo Grandi in Zeiten größter Flüchtlingskrisen eine Finanzlücke von knapp fünf Milliarden US-Dollar beklagt.⁷ Und natürlich gilt es für die Klimapolitik, wenn die versprochenen jährlichen 100 Milliarden US-Dollar an Klimafinanzierung für Entwicklungsländer weiter auf sich warten lassen.⁸

In erster Linie sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, wie viele – oder wie wenige – Ressourcen sie internationalen Organisationen und ihren ökonomisch schwächsten Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Dennoch greift eine Kritik der Staaten allein zu kurz. Auch in der internationalen Politik gilt: ›Hasse nicht den Spieler, hasse das Spiel.‹ Daher sollte sich die fundamentale Kritik dem institutionellen Rahmen der UN widmen, in dem die Staaten handeln. In Zeiten globaler Krisen – von der Corona-Pandemie bis zum Klimawandel – muss eine Debatte darüber geführt werden, wie globale Organisationen umgestaltet werden können, damit sie ihre schwächsten Mitglieder besser mit den nötigen Ressourcen versorgen.

⁵ António Guterres, Remarks at the UNCTAD 15 Opening Ceremony, www.un.org/sg/en/node/259895

⁶ Siehe dazu auch Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), Heft 5/2021, Zeit für ein besseres Klima.

⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Consequences of Underfunding in 2020, www.unhcr.org/underfunding-2020/

⁸ Ian Mitchell/Euan Ritchie/Atousa Tahmasebi, Is Climate Finance Towards \$100 Billion »New and Additional«?, Center for Global Development, 15.3.2021, www.cgdev.org/publication/climate-finance-towards-100-billion-new-and-additional; António Guterres, Secretary-General's Address to the General Assembly, 21.9.2021, www.un.org/sg/en/node/259241

Die Rolle des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank

Die Organisationen, die im UN-System über die größten finanziellen Ressourcen verfügen und damit einen großen Gestaltungsspielraum haben, sind der IMF und die Weltbank. Der IMF nimmt im internationalen Finanzsystem die Rolle des Kreditgebers letzter Instanz ein. Geraten Staaten in Finanz-, Schulden- oder Zahlungsbilanzkrisen, kommen sie oft kaum noch an private oder bilaterale Kredite. Genau diese brauchen sie aber, um die Krisen schneller und schadloser zu überstehen; im Fall der Corona-Krise auch, um Leben zu retten. Im Großen und Ganzen funktioniert dieses System gut. Aktuell erhält fast die Hälfte aller Staaten finanzielle Unterstützung mit einem Gesamtvolumen von über 100 Milliarden US-Dollar.⁹ Die maximale Kreditkapazität des IMF beläuft sich sogar auf eine Billion US-Dollar. Doch aus Wissenschaft und Politik gibt es Kritik an der Organisation.

Nicht immer erhalten die bedürftigsten Staaten die größten Hilfspakete.

Zunächst werden die oft tiefgreifenden ökonomischen und politischen Reformen kritisiert, die Länder umsetzen müssen, um IMF-Gelder zu erhalten. Der Fokus dieser ›Konditionen‹ liegt meist auf Sparmaßnahmen, Schuldentrückzahlungen, Deregulierungen des Arbeitsmarkts und außenwirtschaftlichen Liberalisierungen.¹⁰ Zuletzt wurde zudem Kritik an der Praxis laut, von besonders hoch verschuldeten Staaten Zusatzgebühren zu verlangen, die gerade die ärmsten Länder finanziell belasten.¹¹ Darüber hinaus gibt es zahlreiche wissenschaftliche Belege dafür, dass nicht immer die bedürftigsten Staaten die größten Hilfspakete erhalten. Stattdessen werden politisch einflussreiche und

geostrategisch wichtige Staaten bevorzugt behandelt. Sie erhalten nicht nur leichten Zugang zu IMF-Ressourcen und größere Finanzspritzen, sondern müssen sich auch an weniger Auflagen halten.¹²

Diese allgemeine Ausrichtung des IMF und die ungleiche Behandlung der Mitgliedstaaten resultiert daraus, dass politische Macht im IMF an die ökonomische Stärke der Mitgliedstaaten gekoppelt ist. Im Exekutivdirektorium des IMF bestimmen das BIP und andere makroökonomischen Indikatoren das Stimmgewicht. Die USA haben dadurch als einziges Land mehr als die 15 Prozent, die für ein Veto bei gewissen Entscheidungen reichen. Auch die großen europäischen Volkswirtschaften haben besonderen Einfluss und können mit einigen Verbündeten leicht Mehrheiten für ihre Positionen im IMF organisieren.¹³ Hinzu kommt, dass die europäischen Staaten gemäß einer informellen Übereinkunft bislang immer die geschäftsführenden Direktorinnen oder Direktoren des IMF gestellt haben. So ist es derzeit die bulgarische Wirtschaftswissenschaftlerin Kristalina Georgieva. Die Staaten hingegen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Schwäche am häufigsten mit dem IMF in Kontakt kommen, haben kaum Einfluss. So verfügt ein Land wie Äthiopien mit einer Bevölkerung von über 100 Millionen Menschen über 0,09 Prozent der Stimmen.¹⁴

Vor dem Hintergrund dieser Machtverteilung ist die grundsätzliche Ausrichtung des IMF und die geopolitische Färbung der Ressourcenverteilung zu verstehen. Die Regierungen der reichsten Mitgliedstaaten behandeln ihre Partner besser als ihre Gegner. Kreditgeber in ihren Ländern profitieren von Sparmaßnahmen und Schuldentrückzahlungen während sich dort ansässige Firmen und Investoren über liberalisierte Märkte in Entwicklungsländern freuen. Die Programmländer hingegen geraten durch die Konditionen häufig in politische Krisen.¹⁵ Reforminitiativen von Entwicklungsländern haben es in diesem Gremium naturgemäß schwer. Ein aktueller Vorschlag Argentiniens, die Zusatzgebühren zumindest während der Pandemie zu reduzieren, wurde etwa jüngst abgelehnt.¹⁶ Im IMF bestimmt

⁹ IMF, COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief, www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#ftn

¹⁰ Alexander E. Kentikelenis/Thomas H. Stubbs/Lawrence P. King, IMF Conditionality and Development Policy Space, 1985–2014, *Review of International Political Economy*, 23. Jg., 4/2016, S. 543–582.

¹¹ Joseph Stiglitz/Kevin Gallagher, Understanding the Consequences of IMF Surcharges, GEGI Policy Brief, 4.10.2021, www.bu.edu/gdp/files/2021/10/GEGI_PB_017_FIN.pdf

¹² Axel Dreher/Valentin Lang, The Political Economy of International Organizations, in: Roger Congleton/Bernard Grofman/Stefan Voigt (Eds.), *Oxford Handbook of Public Choice*, Oxford 2019, S. 607–652.

¹³ Auch deshalb schaffen Staaten wie China zunehmend Parallelstrukturen zum IWF und zur Weltbank.

¹⁴ IMF, Quotas, www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas

¹⁵ Axel Dreher/Martin Gassebner, Do IMF and World Bank Programs Induce Government Crises? An Empirical Analysis, *International Organization*, 66. Jg., 2/2012, S. 329–358.

¹⁶ Jorgelina Do Rosario/Eric Martin, IMF Rejected Argentina's Request for Temporary Surcharges Relief, *Bloomberg*, 11.10.2021, www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-11/imf-rejected-argentina-s-request-for-temporary-surcharges-relief

wirtschaftliche Stärke nicht nur das Stimmgewicht, sondern auch die ›Quoten‹ und dadurch die Menge an Ressourcen, die ein Land von IMF erhalten kann. Wie problematisch diese Regelung ist, zeigte sich in der Pandemie im Zuge der Erhöhung der Reserveguthaben. Jeder Mitgliedstaat erhält die neuen Guthaben nur anteilig zu seiner Quote. Dementsprechend geht nur ein Bruchteil an die Länder mit niedrigem Einkommen, die diese zusätzlichen Reserven am dringendsten benötigen.

Ganz ähnliche Strukturen finden sich auch bei der Weltbank, der Schwesterorganisation des IMF. Während der IMF ganze Staaten mit Krediten versorgt, finanziert die Weltbank einzelne Entwicklungsprojekte in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen. Jährlich kommen so um die 50 Milliarden US-Dollar für Projekte in Bereichen wie Infrastruktur, Bildung und Gesundheit zusammen.¹⁷

Auch in der Weltbank sind Stimmgewichte gemäß relativer wirtschaftlicher Stärke verteilt. Sie entsprechen in etwa der Verteilung im IMF, weshalb hier ebenfalls die großen Industrienationen die Zügel im Exekutivdirektorium in der Hand haben. Der Weltbank-Präsident – bislang gab es keine Präsidentin – wird immer von den USA nominiert. Derzeit ist es der US-amerikanische Ökonom David Malpass. Wie im IMF besitzen nur die größten Anteilseigner das Privileg, durch einen eigenen Direktor im Vorstand vertreten zu werden: China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Japan, Saudi-Arabien und die USA. Alle anderen Länder müssen sich die übrigen 18 Plätze im Vorstand durch gemeinsame Direktorinnen oder Direktoren teilen. Erwiesenermaßen schwächt dieses Arrangement die wirtschaftlich schwächeren Staaten. Mehrere Studien zeigen, dass Staaten mit eigenem Direktor besser an das Geld des IMF und der Weltbank gelangen.¹⁸ Im Fall der Weltbank geht das sogar so weit, dass Regierungen reicher Staaten Weltbankkredite so beeinflussen können, dass Projekte gefördert werden, die Unternehmen aus ihren Ländern nützen.¹⁹ Dass große Konzerne wie Lidl und

Mövenpick von Weltbank-Geld profitieren, ist keine Seltenheit.

Ähnlich wie bei den Krediten des IMF gibt es eine Vielzahl von wissenschaftlichen Belegen, dass die Kredite der Weltbank nicht nur den bedürftigsten Staaten zu Gute kommen. Die Regierungen der reichen Staaten nutzen ihre Macht, um ihren politisch Verbündeten mehr Geld zu besseren Konditionen zukommen zu lassen. Ein besonders extremes Beispiel dieser geopolitischen Bevorzugung

Die ungleiche Machtverteilung geht soweit, dass Daten zu Gunsten der mächtigsten Mitgliedstaaten geschönt werden.

sind die Befunde, dass die USA die Gelder von IMF und Weltbank nutzen, um die Stimmen der temporären Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zu beeinflussen.²⁰ Während der zweijährigen Mitgliedschaft erhalten die Staaten, die außenpolitische Positionen der USA unterstützen, auffallend viele IMF-Kredite und Weltbankprojekte. Auch Stimmen in der UN-Generalversammlung werden mit multilateralen Krediten belohnt.²¹

Die ungleiche Machtverteilung in den Organisationen geht soweit, dass Statistiken und Analysen zugunsten der mächtigsten Mitgliedstaaten geschönt werden, wenn diese das wünschen. Unregelmäßigkeiten finden sich bei Wachstumsprognosen, Schuldentragfähigkeitsanalysen und in Ranglisten wie dem ›Doing Business-Index der Weltbank.²² Normalerweise sind es die USA, die europäischen Staaten und ihre Partnerländer, die davon profitieren. In einem kürzlich veröffentlichten Bericht einer Anwaltskanzlei wird nun minutiös rekonstruiert, wie leitende Mitarbeitende die ›Doing Business-Rangliste so manipuliert haben, dass Länder wie China und Saudi-Arabien – beide ein-

¹⁷ World Bank Group, Annual Report 2021, From Crisis to Green, Resilient, and Inclusive Recovery, www.worldbank.org/en/about/annual-report#anchor-annual

¹⁸ Ashwin Kaja/Eric Werker, Corporate Governance at the World Bank and the Dilemma of Global Governance, World Bank Economic Review, 24. Jg., 2/2010, S. 171–198. Franck Malan, Does Being an IMF Executive Board Member (Re)pay? An Examination of IMF Loans and Repayments, World Economy, 41. Jg., 1/2018, S. 2669–2690.

¹⁹ Axel Dreher/Valentin Lang/Katharina Richert, The Political Economy of International Finance Corporation Lending, Journal of Development Economics, 140. Jg., C/2019, S. 242–254.

²⁰ Axel Dreher et al. Bilateral or Multilateral? International Financial Flows and the Dirty Work-Hypothesis, CEPR Discussion Paper 13290, Oktober 2018, cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=13290

²¹ Andrea F. Presbitero/Alberto Zazzaro, IMF Lending in Times of Crisis: Political Influences and Crisis Prevention, World Development, 40. Jg., 10/2012, S. 1944–1969.

²² Valentin Lang/Andrea F. Presbitero, Room for Discretion? Biased Decision-Making in International Financial Institutions, Journal of Development Economics, 130. Jg., C/2018, S. 1–16.

flussreiche Mitgliedstaaten mit eigenem Exekutivdirektor – im internationalen Vergleich besser dastehen.²³

Zusammengefasst gibt es im UN-System also einerseits durchaus Organisationen, die sowohl die Ressourcen als auch die Kompetenzen haben, den globalen Ungleichgewichten im Angesicht globaler Krisen etwas entgegenzusetzen. Andererseits sind diese Organisationen politisch aber so organisiert, dass ihre Ressourcen nicht so eingesetzt werden wie es der Unterstützung der Schwächsten dienlich wäre. Etwas zugespitzt: Die bestehenden Organisationen sind nicht nur ungeeignet, bestehende Ungleichheiten zu reduzieren, im Gegenteil: Sie zementieren diese und schaffen neue.

Notwendige Reformen

Grundsätzlich hilft jede Reform, die es den reichen Mitgliedstaaten erschwert, informellen Einfluss auf die Entscheidungen der Organisationen zu nehmen. Entscheidungsprozesse sollten transparenter werden, Zivilgesellschaft und Medien sollten diese direkt begleiten können und Entscheidungsträgerinnen und -träger sollten der Öffentlichkeit häufiger und direkter Rechenschaftspflicht ablegen müssen. Da auch der Standort in Washington, D.C., den USA großen informellen Einfluss verleiht, könnte über zusätzliche Standorte diskutiert werden. Mit der informellen Tradition, nur europäische geschäftsführende Direktoren im IMF und US-amerikanische Weltbank-Präsidenten zuzulassen, sollte gebrochen werden. Allgemein könnte der Auswahlprozess des Spitzenpersonals sehr viel offener, transparenter und kompetitiver ablaufen.

Die bestehenden Organisationen wie etwa IMF und Weltbank zementieren Ungleichheiten und schaffen neue.

Da die eigentliche Macht aber in den politischen Gremien der Organisationen konzentriert ist, wird eine transformative Reform nicht ohne deren Umbau auskommen. Solange politische Macht in den ressourcenreichsten Organisationen der UN allein

an wirtschaftliche Stärke gekoppelt ist, wird kaum ein Ressourceneinsatz möglich sein, der den wirtschaftlich Schwächsten besser dient.

Bislang kennt das UN-System zwei Alternativen: Die eine entspricht dem Modell etwa des Sicherheitsrats und des Menschenrechtsrats (Human Rights Council – HRC) – Gremien, die aus einer begrenzten Anzahl gewählter Regierungen bestehen, die ihre jeweiligen Regionalgruppen vertreten. Im HRC erhalten Regionen mit größeren Bevölkerungen mehr Länderrepräsentanten. Nach allem, was die Forschung weiß, würde ein solches Gremium in IMF und Weltbank jedoch vermutlich zu einer Bevorteilung der Staaten führen, die diese Sitze innehaben. Das andere Modell der UN ist das ›Ein Land, eine Stimme‹-System, wie es etwa in der Generalversammlung zu finden ist. Aber auch dieses System ist für IMF und Weltbank problematisch, weil es kleinen Staaten überproportional viel Einfluss gibt. In der internationalen Wirtschaftspolitik ist Einfluss oft gleichbedeutend mit Zugang zu finanziellen Ressourcen. Nicht zuletzt deshalb erhalten Kleinststaaten wie Tuvalu, Nauru und Palau am meisten Entwicklungshilfe pro Kopf. Deren Stimmen sind in derlei Gremien mit relativ wenig Geld leicht zu beeinflussen. Gleichzeitig schwächt dieses System bevölkerungsreiche Staaten. Die fast drei Milliarden Menschen aus Indien und China beschweren sich zu Recht, wenn ihre Stimmen weniger zählen als die der etwa hunderttausend Menschen aus Liechtenstein, San Marino und Monaco.

Gerade in Organisationen wie der Weltbank und dem IMF, deren Entscheidungen starke Verteilungseffekte haben, braucht es Mechanismen, die bevölkerungsreichen und armen Ländern Einfluss sichert. Sie brauchen deren Unterstützung am meisten und ihr Beitrag zur globalen Krisenbekämpfung ist entscheidend. Bedeuten könnte das zunächst eine Reform der Stimmgewichtung, die sowohl den veränderten weltwirtschaftlichen Kräfteverhältnissen als auch den Bevölkerungsgrößen Rechnung trägt. Eine Möglichkeit die drei verschiedenen Prinzipien zu vereinigen, die Stimmgewichten in UN-Organisationen zugrunde liegen, läge etwa darin, die Bevölkerungsgröße, die finanziellen Beiträge zur Organisation (dem BIP folgend) und das ›Ein Land, eine Stimme‹-Prinzip zu je einem Drittel zu gewichten.²⁴ Das würde die Organisationen demokratisieren, ohne die bisherigen Prinzipien der internationalen Machtverteilung ganz aufzulösen. Perspektivisch könnten nicht nur Re-

²³ WilmerHale, Investigation of Data Irregularities in Doing Business 2018 and Doing Business 2020, 2021, thedocs.worldbank.org/en/doc/84a922cc9273b7b120d49ad3b9e9d3f9-0090012021/original/DB-Investigation-Findings-and-Report-to-the-Board-of-Executive-Directors-September-15-2021.pdf

²⁴ Für eine entsprechende Formel siehe: Joseph Schwartzberg, *Creating A World Parliamentary Assembly: An Evolutionary Journey*, Berlin 2012.

gierungen, sondern auch Parlamente Repräsentanten entsenden, um Oppositionen einzubeziehen, transnationale Parteiallianz zu ermöglichen und die Stimme der Bevölkerung zu stärken.

Die Reformen, die aktuell im UN-System diskutiert werden, gehen nicht weit genug. Der Generalsekretär hat seine Vision für die Zukunft der UN in seinem Bericht ›Unsere gemeinsame Agenda‹ dargelegt.²⁵ In einigen Politikfeldern werden hier durchaus transformative Vorschläge gemacht. Sobald der Bericht aber auf die Reform der UN-Institutionen selbst zu sprechen kommt, wird er schnell zu einem zahnlosen Papiertiger. Hier ein paar neue Gremien (›Hochrangiger Beirat‹), dort ein paar neue Stellen (›Sonderbeauftragter für künftige Generationen‹). Dazu neue Gipfeltreffen und lose Verweise auf Zusammenarbeit mit diversen Akteuren.

Diese minimalen Schönheitskorrekturen sind umso enttäuschender, als der Bericht die Probleme der Vereinten Nationen eigentlich richtig identifiziert: »Einige Entscheidungsprozesse werden zunehmend exklusiv«, heißt es dort; gleichzeitig will man »Institutionen, die den Menschen besser zuhören, [und] partizipative Ansätze«.²⁶ Doch wer auf ein inklusiveres, demokratischeres und bürger-näheres UN-System hofft, wird enttäuscht. Kein Wort dazu, wie der Einfluss der dominanten Mitgliedstaaten besser eingehegt werden könnte; keine Vorschläge, die Stellung ärmerer und bevölkerungsreicherer Staaten zu stärken; keine Vision einer demokratischeren Global Governance. Parlamente und Parlamentsmitglieder werden konsequent als ein Akteur unter vielen und in einem Atemzug mit Vertretern des Privatsektors und von nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) genannt.

Die visionärsten Lösungsvorschläge kommen hingegen aus der Zivilgesellschaft. Die Kampagne für ein Parlament bei den Vereinten Nationen etwa fordert immer lauter die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung der Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly – UNPA). Mehr als 1700 Parlamentsmitglieder weltweit unterstützen diese Initiative, die auch große Zustimmung bei befragten Bürgerinnen und Bürgern bekommt.²⁷ Wie genau ein solches Parlament aussehen könnte, ist natürlich völlig offen. Ob und in welcher Form Repräsentantinnen und Repräsentanten von Autokratien in einer UNPA vertreten sein können, müsste diskutiert und politisch ausgehandelt werden. Ähnlich wie beim Europäischen Parlament könnte eine UNPA als beratendes Gremium beginnen und seine Kompetenzen schrittweise aus-

bauen, wenn seine Legitimität zunimmt. Ebenso könnte mit einer Entsendung nationaler Abgeordneter begonnen und schrittweise zu einem direkt gewählten Parlament übergegangen werden.

Wichtiger als das genaue Ergebnis dieser Bestrebung ist es aber, einen solchen Prozess der Demokratisierung und Parlamentarisierung von Global Governance zu beginnen, der auch die Institutionen im Gefüge der UN umfasst, die über die meisten Ressourcen verfügen. Dass IMF und Weltbank durch ihre Finanzmittel sehr weitreichenden Einfluss

Die visionärsten Lösungsvorschläge kommen aus der Zivilgesellschaft.

ausüben und sowohl zwischenstaatliche als auch innerstaatliche Verteilungswirkungen haben, sind gute Argumente dafür, dass ihre Entscheidungen viel direkter von den Adressaten ihrer Politik kontrolliert werden. Nur wenn hier auch diejenigen eine Stimme haben, die deren Unterstützung am dringendsten brauchen, werden die Ressourcen auch so verteilt werden, dass alle Staaten den globalen Krisen effektiv entgegenzutreten können.

English Abstract

Prof. Dr. Valentin Lang

United in Inequality pp. 248–253

The COVID-19 pandemic demonstrates the dramatic consequences of global inequality. Why are the international organizations of the UN system unable to more effectively support member states that are most in need? The article argues that the UN organizations with the largest amounts of resources – in particular the World Bank and the International Monetary Fund (IMF) – lack political accountability mechanisms that would facilitate more effective and more egalitarian global crisis response policies. It concludes by discussing institutional reforms that could strengthen the voices of those who are most in need.

Keywords: Finanzen/Finanzierungsfragen, Mitgliedschaft, Pandemie, Sicherheitsrat, Weltbank, finance/financial issues, membership, pandemic, Security Council, World Bank

²⁵ António Guterres, Our Common Agenda. Report of the Secretary-General, New York 2021, www.un.org/en/content/common-agenda-report/

²⁶ Ebd., S. 72.

²⁷ UNPA-Kampagne, Umfrage zu einem UNO-Parlament, 2004/2005, www.unpacampaign.org/de/unterstuetzung/umfrage/