

# **Arbeitspapiere**

zu Problemen  
der Internationalen Politik  
und der Entwicklungsländerforschung

---



**Axel Steuernagel**

**Die UNO im internationalen Wirtschaftssystem:  
Ein Beitrag zur internationalen Reformdebatte**

**Nr. 25/1998**

---

**FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT**

am Geschwister-Scholl-Institut  
für Politische Wissenschaft der  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Herausgeber: Mir A. Ferdowsi und Peter J. Opitz**

**Axel Steuernagel**

**Die UNO im internationalen Wirtschaftssystem:  
Ein Beitrag zur internationalen Reformdebatte**

**Nr. 25/1998**

ISSN 1430-6794

**Oettingenstraße 67, 80538 München, Telefon (089) 2180-  
9094/9099**

## INHALTSÜBERSICHT

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Die keynesianische Orientierung der multilateralen Wirtschaftsorganisationen und die liberale Gegenbewegung.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Die amerikanische Außenwirtschaftspolitik nach dem Ende des Ost- West-Konflikts und das System multilateraler Wirtschaftsorganisationen.....</b>	<b>13</b>
<b>4. „Globalisierung“ und die Zukunft von multilateralen Wirtschaftsorganisationen.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Konsequenzen für die Debatte um die Reform der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen .....</b>	<b>31</b>

Der Autor, Dr. Axel Steuernagel, ist Verfasser der Dissertation *Zur politischen Ökonomie multilateraler Wirtschaftsorganisationen: Ein Beitrag zur Reformdebatte der Vereinten Nationen*. Dieses Arbeitspapier ist eine verkürzte Fassung der Arbeit.

## 1. Einleitung

In der aktuellen politischen Diskussion ist die Ansicht weitverbreitet, daß spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konflikts die Handels- und Außenwirtschaftspolitik zu einem der bedeutendsten Themengebiete in der internationalen Politik avanciert ist. Wurde die nach 1945 etablierte bipolare Weltordnung noch in erster Linie als eine politische Ordnung angesehen, hat der Zusammenhang zwischen Wirtschaft und internationaler Politik seit dem Zusammenbruch der Weltwirtschaftsordnung von Bretton Woods zwischen 1971 und 1973 eine stärkere Beachtung gefunden. Zusätzlich ist in den letzten Jahren das Phänomen der „Globalisierung“ zu einem vieldiskutierten Problem der Politik geworden. Die Revolution der Kommunikationsmittel, die Liberalisierung der Finanzmärkte und der weltweite Abbau von Handelsschranken in der Uruguay-Runde des GATT haben zu einer Veränderung der Wirtschaftsbedingungen geführt, welche die Möglichkeiten einer unabhängigen Politik auf nationaler Ebene in bedeutendem Maße einschränkt.

Die Außenwirtschaftspolitik der Industriestaaten ist gleichzeitig offensiver geworden. Die verschärfte internationale Konkurrenz, insbesondere aus den ostasiatischen Staaten, hat in den USA und Europa zu einer intensiven Beschäftigung mit der nationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Konzeption einer „strategischen Handelspolitik“ geführt. Trotz oder gerade wegen der zunehmenden wirtschaftlichen Interdependenz werden die internationalen Wirtschaftsbeziehungen zum Vehikel für nationale Aggressivität, zum Kampf zwischen den Nationen um wirtschaftliche Macht. Zur gleichen Zeit bleiben viele globale Probleme sozialer, ökologischer und ökonomischer Art ungelöst. Vor allem die zunehmende Marginalisierung von Entwicklungsländern bedeutet durch den Zusammenhang zwischen Armut, Umweltzerstörung, Migration, regionaler militärischer Konfrontation und internationalem Terrorismus eine Gefahr für die internationale Sicherheit.<sup>1</sup>

Trotz des erhöhten Handlungsbedarfs für globale Wirtschaftskooperation stecken die Vereinten Nationen und die in ihrem Rahmen arbeitenden multilateralen Wirtschaftsorganisationen in einer tiefen Krise. Diese wurde spätestens mit der 1985 von dem amerikanischen Kongreß ausgelösten Finanzierungskrise deutlich.<sup>2</sup> Als Begründung für die Kürzung der Mittel gaben die Vereinigten Staaten die Ineffizienz der operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen an, woraufhin sich die Debatte um die Reform der Weltorganisation auf die Diskussion von Fragen der Effizienzsteigerung durch eine

---

<sup>1</sup> Vgl. die Beiträge in Peter J. Opitz (Hrsg.), *Weltprobleme: Globale Herausforderungen an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, 3. Auflage, München 1990, und Ulrich Beck, *Weltrisikogesellschaft: Zur politischen Dynamik globaler Gefahren*, in: *Internationale Politik* Jg. 50/ Nr. 8 (August 1995), S.13-20.

<sup>2</sup> Zur Finanzierungskrise der Vereinten Nationen vgl. Christian Tomuschat, *Die Krise der Vereinten Nationen*, in: *Europa-Archiv* Jg. 42/ Nr.4 (April 1987), S.97-106.

Verbesserung der internen Organisation konzentrierte.<sup>3</sup> Der Verlauf des Treffens anlässlich des 50. Jahrestags der Vereinten Nationen im Oktober 1995 zeigte allerdings deutlich, daß sich trotz der Vielzahl der Reformvorschläge an der Akzeptanz der Aktivitäten der Vereinten Nationen im wirtschaftlichen Bereich durch die einflußreichen Industriestaaten nicht viel geändert hat.<sup>4</sup>

Dementsprechend wird der Vorwurf der Ineffizienz von vielen kritischen Beobachtern als Vorwand für politische Motive gesehen und als Zeichen dafür gewertet, daß sich die Vereinten Nationen und das ihnen zugrunde liegende multilaterale Ordnungsmodell unter veränderten internationalen Rahmenbedingungen in einer „Legitimitätskrise“ befinden.<sup>5</sup> Der Erfolg der multilateralen Wirtschaftsorganisationen hängt weniger von ihrer administrativen Effizienz als von ihrer „Legitimität“, d.h. von ihrer grundlegenden Akzeptanz durch die wichtigsten Akteure, ab. Eine erfolgreiche Reform der Vereinten Nationen benötigt neben richtungsweisenden Reformkonzepten einen von den wichtigsten Akteuren geteilten politischen Konsens über die Bedeutung der multilateralen Wirtschaftsorganisationen für die internationale Politik.<sup>6</sup>

Dieser Aufsatz geht davon aus, daß sich die Bedingungen für diesen Konsens in den letzten Jahren verändert haben.<sup>7</sup> Untersucht werden sollen dabei drei verschiedene Tendenzen auf ihre Bedeutung für die Reformdebatte in der Weltorganisation : Die in den 80er Jahren vollzogene neo-liberale Wende in der Wirtschaftspolitik (II.), die Veränderung der internationalen Machtverteilung und der Interessen des für die UNO wichtigsten Nationalstaates, den USA, nach dem Ende des Kalten Krieges (III.) und der Prozeß der „Globalisierung“ (IV). Auf der Basis dieser Untersuchung sollen die wichtigsten Reformvorschläge auf ihre politische Realisierbarkeit überprüft werden (V.).

<sup>3</sup> Vgl. dazu die in der Reformdebatte prominenten Berichte: Maurice Bertrand, *Some Reflections on the Reform of the United Nations*, Bericht der Joint Inspection Unit der UNO 85/9, New York 1985; Nordic UN Project, *The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Field - A Nordic Perspective. Final Report by the Nordic UN Project*, Stockholm 1991; Erskine Childers und Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Uppsala 1994.

<sup>4</sup> Vgl. T. Deen, *Angeschlagene Jubilarin: Die Weltorganisation an ihrem Fünfzigsten*, in: Vereinte Nationen 1/1996, S.1-5.

<sup>5</sup> Vgl. Klaus Dicke, *Effizienz und Effektivität Internationaler Organisationen: Darstellungen und kritische Analyse eines Topos*, Berlin 1994, S. 20ff., der hier eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen Effizienz bzw. Effektivität und „Legitimität“ internationaler Organisationen vornimmt.

<sup>6</sup> Vgl. J. Renninger, *What Structural Changes are needed in the System of International Institutions?*, S.238f., in: ders. (Hrsg.), *The Future Role of the United Nations in an Interdependent World*, UNITAR, New York 1989, S.220-242.

<sup>7</sup> Für eine weitergehende Untersuchung dieser Bedingungen vgl. Axel Steuernagel, *Zur Politischen Ökonomie multilateraler Wirtschaftsorganisationen: Ein Beitrag zur Reformdebatte der Vereinten Nationen*, i.E., Münster, Hamburg, London, 1997

## 2. Die keynesianische Orientierung der multilateralen Wirtschaftsorganisationen und die liberale Gegenbewegung

Die multilateralen Wirtschaftsorganisationen, von der Weltbank bis zur ILO, hatten in den 70er Jahren einen keynesianischen Kurs eingeschlagen. Vordenker waren hier vor allem die Entwicklungsökonominnen um den Argentinier Raul Prebisch. Die Idee einer grundlegenden Veränderung der liberalen Weltwirtschaftsordnung fand jedoch auch bei vielen westlichen Politikern und Intellektuellen Anklang. Viele sahen in Raul Prebischs Ideen eine spezifische Version des Keynesianismus, durch die das mit dem Scheitern der ITO Ende der 40er Jahre unvollständig gebliebene Projekt des „eingebetteten Liberalismus“ revitalisiert werden könnte. Exemplarisch dafür sind die Berichte des *Club of Rome* und der *Brandt-Kommission*.<sup>8</sup> Hier zeigten einflussreiche europäische Sozialdemokraten die Bereitschaft zur Umverteilung des internationalen Wohlstands zugunsten der ärmeren Staaten, von der sie sich unter anderem gemäß der keynesianischen Theorie eine globale Nachfrageexpansion und damit die Überwindung der Rezession in den Industrieländern erhofften.

Der Zusammenhang zwischen einer sozialliberalen Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene und der Bereitschaft zur Kooperation mit der „Dritten Welt“ kann auch für die *Entwicklungspolitik* der Industriestaaten nachgewiesen werden.<sup>9</sup> In den 70er Jahren kam es zu deutlichen Veränderungen des bestehenden Entwicklungsregimes, die vor allem auf den Ideen der keynesianischen Entwicklungsökonominnen am neugegründeten *Institute of Development Studies* der Universität Sussex beruhten. Auf Basis der Kritik der neoliberalen These des „trickle-down-effects“ argumentierten diese Ökonomen dafür, die Armutsbekämpfung und die Umverteilung innerhalb der Entwicklungsländer zu wichtigen Kriterien der Entwicklungshilfe zu machen. Daraus entstand eine als „Grundbedürfnisstrategie“ bekannte Neuorientierung der Entwicklungshilfe.<sup>10</sup>

Eine zentrale Rolle bei der Verbreitung und Umsetzung dieser Ideen nahm mit der *Weltbank* eine internationale Organisation ein. Diese hatte sich mit dem Amtsantritt Robert Mc Namaras (1968-1981) von den politischen Vorgaben der Regierung in Washington emanzipiert. Gegen den Willen der republikanischen Regierung erwirkte Mc Namara

<sup>8</sup> Vgl. Jan Tinbergen (Hrsg.), *Reshaping International Order: A Report to the Club of Rome*, New York 1976, und Brandt Commission, *North-South: Cooperation for World Recovery*, Cambridge 1980.

<sup>9</sup> Vgl. Alain Noël und Jean-Philippe Thérien, *From domestic justice to international justice: the welfare state and foreign aid*, in: *International Organization* Vol. 49/ No.3 (1995), S. 523-53, und die hier aufgeführte Literatur.

<sup>10</sup> Zur Entwicklung der Grundbedürfnisstrategie vgl. die Pionierarbeiten von Dudley Seers, *The Meaning of Development*, in: *International Development Review* 11 (1969), und Gunnar Myrdal, *The Challenge of World Poverty: a World Anti-Poverty Program in Outline*, New York 1970, sowie den Band von Paul Streeten et al, *First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries*, New York 1981.

neben einer deutlichen quantitativen Steigerung der Entwicklungskredite die Beförderung der Befriedigung der Grundbedürfnisse zum wichtigsten Kriterium für die Kreditvergabe der Bank. Die Weltbankgruppe wurde damit in den 70er Jahren zum Ausgangspunkt für die Verlagerung des Fokus der Entwicklungshilfe von der Strukturförderung zur Armutsbekämpfung.<sup>11</sup>

Neben der Weltbank gab die *Internationale Arbeitsorganisation* (ILO) mit der Gründung ihres *World Employment Program* 1969 den wichtigsten Impetus für den Beginn der Armutsbekämpfung auf multilateraler Ebene.<sup>12</sup> Ziel dieses Programms war es, die Arbeitslosigkeit innerhalb der Entwicklungsländern zu senken. Von dort aus ging die ILO 1976 den Schritt zur expliziten Verfolgung einer auf die Erfüllung der Grundbedürfnisse ausgerichteten Entwicklungsstrategie. Ein anlässlich der Weltbeschäftigungskonferenz im gleichen Jahr erschienener Bericht der Arbeitsorganisation schlug dazu unter anderem vor, die Investitionen der multinationalen Unternehmen in der „Dritte Welt“ zu beschränken, da durch diese eine gerechte Verteilung des Wohlstands und der Arbeit nicht erreicht werden könnte.<sup>13</sup> Dies war Ausdruck der keynesianischen Variante der Entwicklungspolitik, die seit Ende der 60er Jahre von den Sussex Ökonomen um Dudley Seers vertreten worden war. Als Grundlage für einen langfristigen Wachstumsprozeß in der „Dritten Welt“ wurde die Befriedigung der Bedürfnisse der Masse der Bevölkerung und nicht einer kleinen, international ausgerichteten Elite angestrebt. Dieser politische Richtungswechsel der ILO war neben dem Vorwurf der „Politisierung“ der wichtigste Grund für den zeitweiligen Austritt (1977-1980) der Vereinigten Staaten aus der Organisation.<sup>14</sup>

Auch der *Internationale Währungsfonds* hatte sich schrittweise in eine keynesianische Organisation verwandelt. Ein erster Schritt in diese Richtung wurde bereits in den 60er Jahren vollzogen, als der IWF die *Quantität* seiner Kredite an die Entwicklungsländer durch die Einführung von „Sonderziehungsrechten“ deutlich erhöhte. Mit der *Compensatory Finance Facility* (1963), der *Buffer Stock Finance Facility* (1969) und der *Extended Facility* (1974) entstanden drei Fonds, durch die ein unterentwickeltes Land über das bisherige Limit von 25% seiner Einlagen hinaus Kredite erhalten konnte. Damit wurde das internationale Buchgeld geschaffen, das Lord Keynes bereits 1944 gefordert hatte.

---

<sup>11</sup> Vgl. Martha Finnemores Kapitel *Norms and Development: The World Bank and Poverty*, in: *National Interests in International Society*, Ithaca und London 1996, S. 89ff.

<sup>12</sup> Vgl. Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, a.a.O., S.123.

<sup>13</sup> Vgl. International Labour Office, *Employment, Growth and Basic Needs: a One-World Problem*, Genf 1976.

<sup>14</sup> Vgl. Robert Cox, *Labor and hegemony*, in: *International Organization* Vol. 31/ No. 3 (1977), S.385-424.

Der zweite Schritt der Transformation des Währungsfonds in eine keynesianische Organisation erfolgte erst 1979 und war nur vorläufiger Natur. Die Kreditvergabe durch die neuen Fonds hatte bis dahin auf der Erfüllung von rigiden makroökonomischen Bedingungen („high conditionality“) durch die Rezipienten beruht, die sich an liberalen Forderungen nach der Aufhebung von Importrestriktionen, Haushaltskürzungen und Subventionsabbau orientierten. Die Politik der „conditionality“ stand dem ursprünglichen Vertrag von Bretton Woods entgegen. Sie war zur Zeit Präsident Eisenhowers entstanden und wurde von konservativen Politikern in den 70er Jahren als Garant für eine von wirtschaftsliberalen Prinzipien geleitete Politik des IWF begrüßt.

Dies sollte sich im Jahr 1979 ändern. Auf Initiative des neuen geschäftsführenden Direktors des IWF, dem Franzosen Jacques de Larosiere, stimmte dessen Exekutivrat einer Aufhebung der makroökonomischen Kriterien für die Kreditvergabe zu. Dieser Beschluß wurde bereits im gleichen Jahr operativ wirksam. Der Kredit an Indien war nicht nur der größte in der Geschichte der Organisation, er erlaubte der indischen Regierung auch die Fortsetzung ihres bisherigen makroökonomischen Kurses der Importsubstitution.<sup>15</sup> Die letzte Bastion des Wirtschaftsliberalismus unter den multilateralen Wirtschaftsorganisationen war damit gefallen.

Bereits im Jahre 1981 wurde diese Politik jedoch wieder rückgängig gemacht. Die Reagan-Administration setzte sich sehr deutlich für die Erfüllung von rigiden makroökonomischen Bedingungen bei den Entwicklungskrediten des IWF ein. Es zeigte sich im Bereich der internationalen Entwicklungsfinanzierung und auf anderen Gebieten der internationalen Politik, daß die keynesianische Ausrichtung der multilateralen Wirtschaftsorganisationen nicht in die Ideenwelt der 80er Jahre paßte.

Von England aus hatte die liberale Revolution in der Wirtschaftspolitik auf die Vereinigten Staaten übergegriffen und dort zu einer fundamentalen Neudefinition der Rolle des Staats in der Wirtschaft geführt.<sup>16</sup> Mit Margret Thatcher und Ronald Reagan war eine neue Generation von Politikern an die Macht gekommen, welche die Wirtschaftskrise auf die starke Expansion des Sozialstaats seit dem 2. Weltkrieg zurückführte und sich dabei auf das Mißtrauen der Bevölkerung in die alte Wirtschaftsordnung und das politische Establishment stützte.<sup>17</sup> Thatcher und Reagan setzten auf radikale Wirtschaftsreformen, in deren Mittelpunkt ein tiefer, ideologisch motivierter Glaube an „the magic of the

<sup>15</sup> Vgl. Daniel C. Milder, *Foreign Assistance: Catalyst for Domestic Coalition Building*, S. 145, in: J. Griesgraber et al. (Hrsg.), *Rethinking Bretton Woods. The World Bank. Lending on a Global Scale*, London, Chicago 1996, S. 142-191.

<sup>16</sup> Vgl. Robert Skidelsky, *The Road from serfdom*, New York 1996, S. 117.

<sup>17</sup> Vgl. Joel Krieger, *Reagan, Thatcher, and the Politics of Decline*, New York 1986, S.17ff., und Peter Jenkins, *Mrs. Thatcher's Revolution. The Ending of the Socialist Era*, Cambridge, MA, 1988, S. 3ff.

marketplace“ und eine Abneigung gegenüber Konformismus und „Kollektivismus“ standen. Für die Entstehung dieser neuen politischen Ökonomie spielten zeitgenössische liberalen Theorien eine zentrale Rolle.

Zum ideologischen Vater der anglo-amerikanischen Wirtschaftspolitik der 80er Jahre wurde Friedrich von Hayek, der in *The Road to Serfdom* bereits 1944 den mit dem Aufbau des Sozialstaats verbundenen politischen „Kollektivismus“ kritisiert hatte. Gerade Margret Thatcher schätzte von Hayeks wirtschaftspolitische Ansichten sehr. Der einflußreichste wirtschaftsliberale Ansatz der 70er und 80er Jahre kam jedoch aus Chicago, von einer Gruppe von Ökonomen um Milton Friedman, die sich gegenüber von Hayek durch eine stärkere empirische Absicherung ihrer Theorien absetzten. Milton Friedman wurde zum Begründer des *Monetarismus*, der den Keynesianismus Anfang der 80er Jahre als einflußreichste ökonomische Schule ablöste und die Geld- und Fiskalpolitik der konservativen Regierungen in Washington und London im starken Maße beeinflusste.<sup>18</sup>

Der Monetarismus zielte auf einen Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik der Industrieländer ab. Für eine kohärente Analyse der inhärenten Ineffizienz der Aktivitäten des modernen Sozialstaats reichte sein makroökonomisches Instrumentarium jedoch nicht aus. Dazu entwickelten liberale Ökonomen wie James Buchanan eine als *Public-Choice-Theorie* bezeichnete mikroökonomische Theorie der Politik. Demnach zeichnet sich der demokratische Sozialstaat dadurch aus, daß Politiker ihren Einfluß ausnutzen, um durch die Verteilung von Staatsgeldern an bestimmte Wählergruppen ihre Wiederwahl zu sichern. Mit der Menge dieser „Wahlgeschenke“ expandiere der Sozialstaat, gleichzeitig steige die Anzahl der Staatsbediensteten, die sich in Zukunft der Reform und dem Wandel von staatlichen Programmen widersetzen. Der gereifte Wohlfahrtsstaat ist demnach zwangsläufig ineffizient, inflexibel und schließlich auch sozial ungerecht.<sup>19</sup>

Die Public-Choice-Theorie erhielt große Beachtung in den konservativen Administrationen in Washington und London. Durch ihre Analysen konnte als erstes der radikale und umfassende Abbau des Sozialstaats gerechtfertigt werden. Als zweites bildete dieser Ansatz die ideologische Basis für die Privatisierung von staatseigenen Unternehmen, die, ausgehend von Großbritannien, zu einem wichtigen Projekt der neuen europäischen und

---

<sup>18</sup> Margret Thatcher hielt sich an das klassische Rezept der liberalen Ökonomen, indem sie eine konservative Fiskal- und Geldpolitik verfolgte. Ronald Reagan ging dagegen einen unorthodoxen Weg, der allerdings auch auf den Theorien der „Chicago School“ beruhte. Seine Geldpolitik war nach der monetaristischen Lehre restriktiv, seine Fiskalpolitik dagegen expansiv. Nach der Idee des Chicagoer Ökonom Arthur Laffer senkte er den Spitzensteuersatz deutlich, um dadurch eine Revitalisierung der amerikanischen Wirtschaft herbeizuführen.

<sup>19</sup> Vgl. Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney. In Search of a New Bureaucracy*, Pittsburgh und London 1994, S. 27ff.

amerikanischen Rechte wurde.<sup>20</sup> Schließlich sollten die in der Hand des Staates verbliebenen Aufgaben anders organisiert werden. Die seit Max Weber allgemein akzeptierte Überlegenheit der bürokratischen Organisationsform war nicht mehr akzeptabel. Die staatlichen Entscheidungen wären zu dezentralisieren -, Ronald Reagans „new federalism“ war ein typischer Schritt in diese Richtung - und es wären Systeme zu schaffen, die mehr nach dem Organisationsprinzip des *Marktes* als der *Hierarchie* funktionierten.<sup>21</sup> Auch hier gingen die USA, Großbritannien und später auch Kanada neue Wege, indem sie einzelne staatliche Servicefunktionen von privaten Anbietern durchführen ließen, um damit Wettbewerbsmechanismen innerhalb des Staatsapparates aufzubauen.<sup>22</sup>

Obwohl sich die Theorien von Milton Friedman, Friedrich von Hayek und James Buchanan in ihren Ansatzpunkten untereinander genauso unterschieden wie die Wirtschaftspolitik von Margret Thatcher und Ronald Reagan, war den Vertretern der neuen politischen Ökonomie eines gemeinsam: die Ablehnung des Status Quo der keynesianisch geprägten Wirtschaftsordnung. Die Wirtschaftspolitik der ersten Reagan-Administration war dementsprechend darauf ausgerichtet, die bisherige Wirtschaftsordnung zu zerstören. Wie ein amerikanischer Politikwissenschaftler bemerkt, war es eine negative Politik:

„The ideas that came together in conservative economics were negative. They were a call for less - less government spending, less taxation, less deficit, less monetary expansion, less government regulation.“<sup>23</sup>

Diese negative Einstellung kennzeichnete auch die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber den multilateralen Wirtschaftsorganisationen nach dem Amtsantritt Ronald Reagans. Es kann hier zwischen einer *inhaltlichen* und einer *institutionellen* Kritik unterschieden werden. Die inhaltliche Konfrontation der Vereinigten Staaten zielte auf die Revision der seit den 70er Jahren verfolgten keynesianischen Wirtschaftspolitik der Weltbank, des IWF und der Organe der Vereinten Nationen ab. Die institutionelle Kritik ging dagegen tiefer. Die konservativen Wirtschaftspolitiker stellten die Grundlage des nach dem 2. Weltkrieg entstandenen Systems multilateraler Wirtschaftsorganisationen in Frage: die Annahme der Notwendigkeit einer Steuerung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen durch internationale Organisationen, die nach den bürokratischen Prinzipien „Macht“ und „Hierarchie“ organisiert sind.

<sup>20</sup> Vgl. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney*, a.a.O., S. 146ff.

<sup>21</sup> Zu dem Konzept von „Märkte“ und „Hierarchien“ als grundlegende Organisationsformen vgl. Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York 1975.

<sup>22</sup> Vgl. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney*, a.a.O., S. 151ff.

<sup>23</sup> Herbert Stein, *Presidential Economics. The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and beyond*, New York 1984, S.15.

Als erstes geriet der Internationale Währungsfonds unter Druck, seine Politik zu ändern und die Ausgabe von Sonderziehungsrechten an Entwicklungsländer unter die Bedingung der Verfolgung einer monetaristischen Wirtschaftspolitik zu stellen. Auf dem Ottawa-Gipfel der sieben größten Industrieländer (1981) schwor Ronald Reagan, unterstützt von der britischen Premierministerin Margret Thatcher, die anderen Teilnehmer darauf ein, der Bekämpfung der Inflation eine absolute wirtschaftspolitische Priorität einzuräumen.<sup>24</sup> Diese Politik wurde von den großen Industrieländern auf den IWF übertragen, so daß Jacques de Larosiere seine seit 1979 verfolgte liberale Kreditpolitik nicht mehr aufrechterhalten konnte.

Auch die Weltbank gab Anfang der 80er Jahre ihre keynesianische Politik auf. Robert Mc Namara trat 1981 sein Amt als Weltbankpräsident an Alden Clausen ab, der den Kurs der Bank deutlich änderte. Statt der Deckung der Grundbedürfnisse sollte ihr wichtigstes Ziel in Zukunft die Restrukturierung („structural adjustment“) der Volkswirtschaften in der „Dritten Welt“ nach liberalen Prinzipien sein. Diese schnelle Anpassung der Weltbank an die neue politische Ökonomie ist zum einen auf die Kompromißlosigkeit zurückzuführen, mit der die Reagan-Administration nach ihrem Amtsantritt eine Änderung ihrer Politik forderte. Bis auf Außenminister Alexander Haig vertraten alle wichtigen amerikanischen Außenwirtschaftspolitiker die Ansicht, daß die Aktivitäten der Weltbank den (durch die „monetaristische Brille“ gesehenen) amerikanischen Interessen entgegenstanden und die Vereinigten Staaten deshalb ihre politische und finanzielle Unterstützung für die Bank bis auf weiteres reduzieren sollten.<sup>25</sup> Auf der anderen Seite deutet der schnelle Kurswechsel der Weltbank auch darauf hin, daß diese die unter Robert Mc Namara gewonnene politische Unabhängigkeit von den USA wieder verloren hatte. Sie hatte 1982 nicht mehr viel Entscheidungsspielraum, da zu diesem Zeitpunkt - mit der Ausnahme von Frankreich - auch die anderen großen Industrieländer eine konservative Wirtschaftspolitik verfolgten. Für die Fortsetzung des keynesianischen Kurses fehlten der Bank Anfang der 80er Jahre einflußreiche Partner.

Durch ihre neo-liberale Wende entfernten sich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds deutlich von der keynesianischen Linie der Wirtschaftsorgane der Vereinten Nationen. Deshalb verstanden Organisationen wie die ILO oder das UNDP bald ihre Programme als Ausgleich und im strikten Gegensatz zur Politik des „structural adjustment“ der Bretton-Woods-Organisationen. Spätestens ab diesem Zeitpunkt ist der in

---

<sup>24</sup> Vgl. Helmut Wagner, *Einführung in die Weltwirtschaftspolitik: internationale Wirtschaftsbeziehungen - internationale Organisationen - internationale Politikkoordination*, 2. Auflage, München, Wien 1993, S.89.

<sup>25</sup> Vgl. Ruttan, *United States Development Assistance Policy: The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore und London 1996., S.364.

der akademischen Literatur häufig verwandte Begriff „UN-System“, unter den aufgrund der bestehenden Kooperationsverträge auch die Bretton-Woods-Organisationen fallen, zwar formal korrekt, aber für die Analyse der internationalen Politik irreführend.

Mit dieser Politik setzten sich die Vereinten Nationen im besonderen Maße der Kritik der konservativen Regierung in Washington aus. Aber auch für die Weltbank machte sich ihr wirtschaftspolitischer Kurswechsel zunächst nicht bezahlt. In der Zeit von 1981-1985 kürzten die Vereinigten Staaten ihre Beiträge für die Weltbankgruppe, wie auch für die anderen multilateralen Entwicklungsbanken, um 30%. Auch verstummte die Kritik an dieser Organisation während der ersten Amtszeit Ronald Reagans nicht.<sup>26</sup>

Da auch diejenigen multilateralen Wirtschaftsorganisationen, die eine neo-liberale Politik verfolgten, von der Reagan-Administration konfrontiert wurden, kann die durch die USA ausgelöste Finanzkrise der Vereinten Nationen durch die *inhaltliche* Ausrichtung der UN-Organisationen nicht hinreichend erklärt werden. Vielmehr ist das tiefe, ideologisch motivierte Mißtrauen innerhalb der amerikanischen Politik gegenüber der *Institution* der internationalen Entwicklungsorganisation als wichtigster Grund für die Krise der Vereinten Nationen anzusehen. Mit den Worten David Stockmans, Ronald Reagans einflußreichem Budgetdirektor, führte die „internationale Entwicklungsbürokratie“ die Entwicklungsländer unweigerlich in eine Situation der „selbstverschuldeten Ineffizienz“.<sup>27</sup> Die beste Wirtschaftshilfe könnten nach der Auffassung der Amerikaner private Organisationen und vor allem multinationale Unternehmen durch ihre Investitionstätigkeit leisten. Der amerikanische Staat müßte sich dagegen auf die Vergabe von Militärhilfe an die Verbündeten in der „Dritten Welt“ beschränken.

Hier wird eine Analogie zu der Neuordnung der staatlichen Aufgaben in den Vereinigten Staaten deutlich, die ihren theoretischen Hintergrund in der Public-Choice-Theorie hat. Die neue Regierung vollzog in ihren ersten Amtsjahren eine radikale „Prüfung“ der amerikanischen Aktivitäten in internationalen Organisationen. Dem Abbau der nationalen sollte ein Abbau der „internationalen Bürokratie“ folgen. Die unter dem Vorwurf der „Ineffizienz“ ausgelöste Finanzierungskrise der Vereinten Nationen war eine direkte Konsequenz daraus.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Ruttan, *United States Development Assistance Policy*, a.a.O., S.130.

<sup>27</sup> Vgl. David Stockman, *The Triumph of Politics: The Inside Story of the Reagan Revolution*, New York 1987, S.126.

<sup>28</sup> Vgl. Ruttan, *United States Development Assistance Policy*, a.a.O., S.,121ff., und Rosemarie Richter, *Utopia Lost. The United Nations and World Order*, New York 1995, S. 211ff.

### 3. Die amerikanische Außenwirtschaftspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und das System multilateraler Wirtschaftsorganisationen

Als der Ost-West-Konflikt mit dem Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 sein symbolisches Ende fand, war die Hoffnung auf eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen zunächst hoch. Dies galt nicht nur für die zukünftige Arbeit im Sicherheitsrat. Es wurde im Hinblick auf die erwartete weltweite Abrüstung von einer „Friedensdividende“ gesprochen, die zu einer Erhöhung der multilateralen Entwicklungshilfe führen würde. In den letzten Jahren ist jedoch das Gegenteil eingetroffen. Mit dem Wegfall des Kommunismus konzentrierten sich die westlichen Industrieländer mehr als zuvor auf ihre eigenen wirtschaftlichen Probleme, der Nord-Süd-Dialog hatte seine traditionelle strategische Bedeutung verloren.<sup>29</sup> Aus heutiger Sicht gibt lediglich die Möglichkeit der Verknüpfung von Umweltschutz und Entwicklungshilfe den Entwicklungsländern eine - wenn auch vage - Hoffnung auf die zukünftige Kooperationsbereitschaft der Industrieländer. Im folgenden sollen die Auswirkungen der veränderten Macht-Interesse-Konstellation der 90er Jahre auf das System multilateraler Wirtschaftsorganisationen gezeigt werden.

Die Richtung bei der Definition der Aufgaben der multilateralen Wirtschaftsorganisationen geben zur Zeit immer noch die Vereinigten Staaten vor. Obwohl seit Ende der 60er Jahre von einer „multipolaren“ Verteilung des ökonomischen Machtpotentials gesprochen werden kann, ist die amerikanische Regierung bis auf wenige Ausnahmefälle immer in der Lage gewesen, ihre Vorstellungen über die multilaterale Wirtschaftsorganisation auf die anderen Industrieländer zu übertragen.<sup>30</sup> Gerade in den 90er Jahren, einer Zeit wichtiger politischer Umbrüche, ist festzustellen, daß die beiden größten Rivalen der USA in der Weltwirtschaft, Japan und Deutschland, bei wirtschaftspolitischen Fragestellungen immer wieder Orientierung an dem „großen Bruder“ in Washington suchen. Trotz der Vorreiterrolle, die diese beiden Staaten im Laufe der 90er Jahre auf einzelnen Gebieten der multilateralen Wirtschaftspolitik gespielt haben - Deutschland in der multilateralen Umweltpolitik, Japan in der multilateralen Entwicklungspolitik<sup>31</sup> - werden die wichtigsten

<sup>29</sup> Vgl. Boutros Boutros-Ghali, *A New Departure on Development*, S. 45, in: *Foreign Policy* 98 (Spring 1995), S. 44-49.

<sup>30</sup> Vgl. dazu Axel Steuernagel, *Zur politischen Ökonomie multilateraler Wirtschaftsorganisationen*, a.a.O.

<sup>31</sup> Auf der Basis seines anhaltenden Zahlungsbilanzüberschusses wurde Japan Anfang der 90er Jahre vor den USA zum größten Geberland von Entwicklungshilfe. Es ist zwar eine deutliche Tendenz zur Vergabe von bilateraler Hilfe an Länder wie China und Vietnam festzustellen, die als zukünftige Märkte eine wichtige ökonomische Bedeutung haben, jedoch spielt Japan in den 90er Jahren auch eine herausragende Rolle in der multilateralen Entwicklungspolitik. 1995 war Japan der größte Beitragszahler der IDA (vgl. World Bank, *Annual Report 1995*, Washington 1996), auch trägt es einen entscheidenden Anteil am Budget des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP). Japans Interesse an einer aktiven Rolle in den multilateralen Entwicklungsorganisationen ist im Rahmen des Versuchs zu sehen, eine internationale Anerkennung seiner Großmachtrolle zu erreichen. (Diese Sichtweise

Entscheidungen auch in Zukunft von den Vereinigten Staaten im entscheidenden Maße beeinflußt werden. Auch eine umfassende Reform der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen ist in den nächsten Jahren ohne die aktive Partizipation der Vereinigten Staaten nicht denkbar.

Bill Clinton wurde Anfang 1993 zum ersten amerikanischen Präsidenten nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ernannt. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern war es ihm gelungen, den Präsidentschaftswahlkampf durch die Betonung von innenpolitischen Themen zu gewinnen. Mit dem Ende des „Kalten Krieges“ sahen die Amerikaner nicht mehr die internationale Machtverteilung, sondern die anhaltende Wirtschaftskrise, die drohende Arbeitslosigkeit und die weitverbreitete Kriminalität als die wichtigsten Bedrohungen ihrer Sicherheit an. Wirtschafts- und sozialpolitische Themen entschieden die erste Präsidentschaftswahl nach dem Ende des Ost-West-Konflikts für Bill Clinton und gegen George Bush.<sup>32</sup>

Nach seiner erfolgreichen Wahl befand sich Clinton jedoch in einem Dilemma. Zur Verwirklichung seines wichtigsten innenpolitischen Vorhabens, der Reform des amerikanischen Sozialsystems, benötigte er die Zustimmung des republikanischen Kongresses. Dieser hatte sich unter der Führung von Newt Gingrich eine weitere Reduktion des Sozialstaates auf die Fahnen geschrieben. Der Konflikt war demnach vorprogrammiert. Die amerikanische Konstitution, die dem Präsidenten eine größere außen- als innenpolitische Handlungsfreiheit einräumt, zwang Bill Clinton somit, sich auf das von ihm so ungeliebte außenpolitische Terrain zu begeben. Nur so konnte er die zu seiner Wiederwahl notwendigen politischen Erfolge erlangen.<sup>33</sup>

Um seinen Wahlauftrag trotzdem zu erfüllen, richtete der amerikanische Präsident seine Außenpolitik auf die wichtigsten innenpolitischen Aufgaben ein: die Stärkung der Konjunktur und die Steigerung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft. Damit wurde die Gestaltung des *Welthandelssystems* nach den Interessen der amerikanischen Exportwirtschaft zur ersten Priorität der neuen amerikanischen Außenpolitik. Ein wichtiges Symbol dafür war die Gründung eines *Economic Security Council*.<sup>34</sup>

---

verdankt der Autor Gesprächen mit UN-Diplomaten, die hier namentlich nicht erwähnt werden möchten)

<sup>32</sup> Vgl. Seyom Brown, *The Faces of Power. Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Clinton*, New York 1994, S.582f.

<sup>33</sup> Vgl. Daniel Deudney und G. John Ikenberry, *America after the Long War*, S.367ff., in: *Current History* Vol. 94/ No. 595 (November 1995), S.364-369.

<sup>34</sup> Vgl. James McCormick, *Assessing Clinton's Foreign Policy at Midterm*, S.370, in: *Current History* Vol. 94/ No.595, S.370-374.

Die Handelsdiplomatie der ersten Clinton-Administration beruhte auf einem selektiven Vorgehen, das mit den Worten der ehemaligen UN-Botschafterin und heutigen Außenministerin Madeleine Albright als „selbstbewußter Multilateralismus“ bezeichnet werden kann. Die USA waren zu multilateralen Verhandlungen bereit, solange dies ihren eigenen Interessen entsprach. Bill Clinton kann so viele multilaterale Verhandlungserfolge vorweisen wie kein anderer Präsident seit John F. Kennedy: der Abschluß des NAFTA-Vertrags, die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), erste erfolgreiche Gespräche über die Schaffung einer pazifischen Freihandelszone innerhalb der APEC und Verhandlungen über eine *Hemispheric Free Trade Zone* auf dem amerikanischen Kontinent. Auf der anderen Seite demonstrierte die amerikanische Regierung aber auch ganz deutlich ihre Bereitschaft, ihre Interessen notfalls durch einseitige Maßnahmen zu verteidigen. Bekannt wurde hier der als „Super 301“ bezeichnete Paragraph des amerikanischen Handelsgesetzes, der 1995 zur Legitimationsbasis für die Androhung einer drastischen Erhöhung der Zollsätze für japanische Autos wurde, wodurch die USA an der WTO vorbei fast einen Handelskrieg ausgelöst hätten.

Inwieweit dieses „neo-merkantilistische“ Vorgehen ein Ausnahmefall bleiben und sich eine regelorientierte Welthandelspolitik auf der Basis der WTO durchsetzen wird, kann hier nicht beurteilt werden. Fest steht jedoch schon jetzt, daß mit der Gründung der Welthandelsorganisation die Forderung der Entwicklungsländer nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ endgültig ad acta gelegt wurde. Die Entstehung der WTO beruhte auf einem Kompromiß zwischen Brüssel und Washington, den die an einer Einbindung in das Weltwirtschaftssystem interessierten Entwicklungsländer aufgrund ihrer fehlenden Verhandlungsmacht akzeptieren mußten. Der Eintritt in die WTO ist für die Entwicklungsländer mit vielen einseitigen Konzessionen verbunden, die von einem Abbau von Zöllen - ohne dadurch einen besseren Zugang zu den Agrar- und Textilmärkten der Industrieländer zu erlangen - bis zu dem Verzicht auf viele der Errungenschaften der 70er Jahre (z.B. den Kodex über Technologietransfers) reichen.<sup>35</sup>

Die Welthandelsorganisation ist nicht für den partnerschaftlichen Dialog zwischen „Nord“ und „Süd“, sondern für die Förderung des Handels zwischen den größten und reichsten Ländern konzipiert worden. Dazu gehören im zunehmenden Maße die südostasiatischen Länder und einige wenige Länder Lateinamerikas, aber auch die beiden größten „Märkte“ der Zukunft, China und Indien. Durch diese neuen Akteure wird sich zwar die Anzahl der Verhandlungspartner - natürlich unter der Voraussetzung des chinesischen Beitritts zur WTO -, aber nicht unbedingt die Spielregeln der Welthandelsorganisation ändern. Es ist

---

<sup>35</sup> Vgl. Roland Wartenweiler, *Ein Markstein der Weltwirtschaftsgeschichte. Zum Verhandlungsabschluß der Uruguay-Runde*, S. 87ff., in: Vereinte Nationen 3/1994, S.87-92.

nicht zu erwarten, daß sich die einflußreichen asiatischen Staaten in Zukunft für ein besseres Mitspracherecht der „Gruppe der 77“ in der internationalen Wirtschaftsdiplomatie einsetzen werden. Die unterschiedlichen Entwicklungspfade haben im Laufe der 80er und 90er Jahre dazu geführt, daß von einer „Dritten Welt“ und einer gemeinsamen Position der zur Zeit noch in der „G77“ organisierten Länder in Welthandelsfragen nicht mehr ausgegangen werden kann.<sup>36</sup> Damit ist die Entwicklung der WTO zu einem Forum, das dem Interessensausgleich der mächtigen Industrieländer Europas, Asiens und Amerikas dient, vorprogrammiert.

In diesem Zusammenhang stehen auch die Versuche einer Neudefinition der Aufgaben der UNCTAD auf den Konferenzen von Cartagena (1992) und Midrand/ Südafrika (1996). Nach den Erfahrungen der 80er Jahre und dem Zusammenbruch des Ostblocks nahmen die Entwicklungsländer hier endgültig Abschied von ihrem traditionellen Versuch, die liberale Welthandelsordnung mit Hilfe der UNCTAD zu verändern. Die bisherige Form des Nord-Süd-Dialogs hatte damit ihr Ende gefunden, die „Gruppe der 77“ faktisch ihre Bedeutung verloren.<sup>37</sup> Gemeinsam mit den Entwicklungs- und Industrieländern begann das UNCTAD-Sekretariat nach einer Lösung zu suchen, um die UNCTAD in die neue Welthandelsordnung einzugliedern, sie zu „straffen“ und dadurch ihre Auflösung zu verhindern. Die zukünftigen Aufgaben der UNCTAD werden demnach in der Analyse von Einzelproblemen, dem „Aufbau eines Konsenses“ zwischen „Nord“ und „Süd“ und der Gewährung von technischer Hilfe liegen.<sup>38</sup> Die von der *Commission on Global Governance* vorgeschlagene Eingliederung der UNCTAD in das System der WTO wird von den großen Industriestaaten befürwortet und ist deshalb in der nächsten Zeit auch zu erwarten.<sup>39</sup>

Neben der Handelspolitik hatte die Unterstützung der *marktwirtschaftlichen Transformation der russischen Volkswirtschaft* eine Priorität ersten Ranges für die Außenpolitik der ersten Clinton-Administration. Nach seiner Amtsübernahme im Sommer 1991 hatte Boris Jeltsin den liberalen Ökonomen Yegor Gaidar zum Wirtschaftsminister ernannt und ihn beauftragt, auf dem Weg einer „Schocktherapie“ die russische Wirtschaft zum Kapitalismus zu überführen. Gaidars Wirtschaftspolitik folgte der Politik des „structural adjustment“ der Bretton-Woods-Organisationen: eine Aufhebung der staatlichen

<sup>36</sup> Heiko Körner, *The „Third World“ in the 1990s. Problems and Challenges*, S.92f., in: *Intereconomics* Vol. 29/ No.2 (March/ April 1994), S. 92-97.

<sup>37</sup> Vgl. Dirk Messner und Frank Nuscheler, *Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Eine „Gipfellei“ ohne neue Perspektiven?*, S. 160, in: Messner/ Nuscheler, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*, Bonn 1996, S.160-169.

<sup>38</sup> Vgl. M. Stichele, *World trade - free for whom, fair for whom?*, S.69f., in: Erskine Childers (Hrsg.), *Challenges to the United Nations. Building a Safer World*, London 1994, S. 64-81, und den Bericht in der FAZ vom 27.4.1996 über die UNCTAD IX in Johannesburg.

<sup>39</sup> Vgl. Council on Foreign Relations, *American National Interest and the United Nations. Statement and Report of an Independent Task Force*, New York 1996, S.32.

Preiskontrollen, eine radikale Reduktion des Haushaltsbudgets (besonders der Militärausgaben), die Privatisierung der Staatsbetriebe und die Öffnung für ausländische Produkte und Investoren.<sup>40</sup> Für eine erfolgreiche Anwendung dieser Politik fehlte jedoch die Basis: die durch den Staat zur Verfügung gestellte Rechtssicherheit, eine ausreichende Infrastruktur, funktionierende Märkte und privatwirtschaftliches Know-how der Marktteilnehmer. Rußland schlitterte 1992 in ein wirtschaftliches und soziales Chaos, das bis heute anhält.

Um einen Ausweg aus dieser Situation zu finden, waren die Reformer um Jeltsin auf politische, technische und finanzielle Unterstützung aus dem Ausland angewiesen. Die neue amerikanische Administration erkannte rechtzeitig, daß der strategische und ökonomische Preis einer anhaltenden Krise in Rußland für die USA sehr hoch sein würde. Der neue Außenminister Warren D. Christopher sah es deshalb als seine wichtigste Aufgabe an, Rußland bei der Bewältigung seiner ökonomischen Probleme zu helfen und damit auch die Position von Boris Jeltsin gegenüber der Opposition zu festigen:

„Bringing Russia ...into the family of peaceful nations will serve our highest security, economic and moral interests....If we succeed, we will have established the foundation for lasting security into the next century....We must understand that helping to consolidate democracy in Russia is not a matter of charity but a security concern of the highest order....if Russia falls back into anarchy or lurches back to despotism, the price that we pay could be frightening. Nothing less is involved than the possibility of renewed nuclear threats, higher defense budgets, spreading instability, the loss of new markets, and a devastating setback for the worldwide democratic movement“<sup>41</sup>

Durch die Definition der ökonomischen Probleme Rußlands als amerikanisches Sicherheitsproblem versuchte Christopher, die amerikanische Öffentlichkeit von der Notwendigkeit der finanziellen Unterstützung Rußlands zu überzeugen. Das war jedoch sehr schwierig. In einer Zeit großer eigener Probleme waren die Amerikaner nicht zu einem zweiten Marshall-Plan bereit.<sup>42</sup> Aufgrund der Ereignisse des Jahres 1993 mußte die amerikanische Regierung trotzdem handeln. Der Wahlsieg der Kommunisten in Polen hatte die Instabilität der demokratischen Regierungen im ehemaligen Ostblock gezeigt. Nach dem Erfolg der radikalen Parteien bei den Parlamentswahlen in Rußland im Dezember 1993 läuteten somit in Washington die Alarmglocken.

Der Ausweg aus diesem politischen Dilemma lag in einer multilateralen Lösung. Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank hatte sich für die USA bereits in der lateinamerikanischen Schuldenkrise bewährt. Auch hier war die

<sup>40</sup> Vgl. Robert Skidelsky, *The Road from Serfdom*, New York 1996, S.148ff.

<sup>41</sup> Aus Warren D. Christophers Rede vor dem Chicago Council on Foreign Relations; zitiert aus Brown, *The Faces of Power*, a.a.O., S.585.

<sup>42</sup> Vgl. Brown, *The Faces of Power*, a.a.O., S.584ff.; zu den neo-isolationistischen Tendenzen in den USA vgl. auch Ruggie, *Winning the Peace*, a.a.O., S.158ff.

amerikanische Öffentlichkeit aus finanziellen Gründen gegenüber einem bilateralen Vorgehen abgeneigt gewesen. Analog dazu bot die Einschaltung der Bretton-Woods-Organisationen in Rußland den für die öffentliche Meinungsbildung unschätzbaren Vorteil des finanziellen „burden sharing“, ohne dabei die politische Kontrolle über die Entwicklung zu verlieren. Die Mitarbeit der Europäer war aufgrund ihres großen ökonomischen und sicherheitspolitischen Interesses an einem stabilen Rußland gesichert. Auf dem G7-Gipfel in Neapel (1994) vereinbarten die großen Industrieländer mit der russischen Regierung die Vergabe eines Kredits in Höhe von \$ 6,5 Mrd., die im März 1995 durch den IWF erfolgen sollte. Auf dieser Basis konnte auch die Weltbank eine Verstärkung ihres Engagements in Rußland rechtfertigen.<sup>43</sup> Die beiden Washingtoner Organisationen befanden sich somit wieder in einer Position, in der sie für die großen Industriestaaten unentbehrlich waren. Sie konnten damit auch in einer politisch veränderten Welt ihre erstrangige Position unter den multilateralen Wirtschaftsorganisationen behaupten.

Gegenüber den Zielen der Liberalisierung der Welthandelsbeziehungen und der ökonomischen Stabilisierung Rußlands hat die Förderung der *nachhaltigen Entwicklung* nur eine zweitrangige Bedeutung in der amerikanischen Außenwirtschaftspolitik nach dem Ende des „Kalten Krieges“. Die Regierung der größten Wirtschaftsmacht der Erde hat bei dem in den letzten Jahren erfolgten Prozeß der Anerkennung der Interdependenz von Umweltschutz und Entwicklung keine zentrale Rolle gespielt.

Erst nach langem Zögern entschied sich George Bush im Jahre 1992, an der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro teilzunehmen. Dort vertrat die amerikanische Regierung die „Politik der drei Neins“: „nein“ zur Bereitstellung von zusätzlichen Geldern, „nein“ zur Gründung von neuen Organisationen und „nein“ zum Abschluß von neuen Konventionen, die den Interessen der amerikanischen Öl- und Holzindustrie entgegenstehen konnten. Als einziges der großen Industrieländer traten die USA gegen die Klimarahmenkonvention ein und weigerten sich, die Biodiversitätskonvention zu unterzeichnen.<sup>44</sup> Statt der Vereinigten Staaten vertraten in Rio die Europäer, insbesondere Deutschland, und Japan die Position der an einem Nord-Süd-Dialog über Umwelt und Entwicklung interessierten Industrieländer.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Vgl. Hans-Hermann Höhmann und Christian Meier, *Der G7-Gipfel von Halifax und die westliche Unterstützung für Rußland und die Ukraine*, S.54f., in: Aussenpolitik 1/96, S. 53ff.

<sup>44</sup> Vgl. Vernon Ruttan, *United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid*, Baltimore und London 1996, S. 432.

<sup>45</sup> Die Ergebnisse der Rio-Konferenz finden sich im einzelnen in: Angela Schmitz und Petra Stephan, *Die Weltkonferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992. Ausweg aus dem Interessensdschungel?*, S.180ff., in: Messner/ Nuscheler, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*, Bonn 1996, S.175-185.

Nach dem Amtswechsel in Washington Anfang 1993 wurde mit Al Gore ein bekannter Befürworter eines stärkeren amerikanischen Engagements im globalen Umweltschutz zum Vizepräsidenten der Vereinigten Staaten. Die Förderung der nachhaltigen Entwicklung fand damit wieder einen Platz in ihrer außenpolitischen Agenda. Dieser neue Idealismus hatte bis jetzt jedoch noch keine nennenswerten praktischen Auswirkungen. Dies liegt daran, daß im Gegensatz zu Deutschland das Interesse der amerikanischen Öffentlichkeit am Umweltschutz relativ gering ist, die Risiken der globalen Umweltverschmutzung sind für die meisten Amerikaner nicht faßbar. Der Einfluß von populistischen konservativen Politikern wie Patrick Buchanan, welche die „internationale Umwelthysterie“ als Risiko für die amerikanische Wirtschaft und den Arbeitsmarkt brandmarken, ist deshalb sehr groß. Unter diesen Umständen war Bill Clinton vor seiner Wiederwahl im Herbst 1996 nicht bereit, einen amerikanischen Vorstoß in der internationalen Umweltpolitik zu riskieren.

Die Übernahme einer internationalen Führungsrolle durch die Vereinigten Staaten in diesem für die Menschheit so wichtigen Politikfeld ist auch in den nächsten Jahren unwahrscheinlich. Potentielle Kandidaten dafür sind eher Deutschland, bedingt durch die starke nationale Umweltbewegung, und Japan aufgrund seiner Fähigkeit zum Denken in langfristigen ökonomischen Wettbewerbsvorteilen.<sup>46</sup> In den letzten Jahren zeigte sich jedoch, daß das Interesse der großen Industrieländer an einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen „Nord“ und „Süd“ zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung im allgemeinen relativ gering ist. Dies war sowohl in *finanzieller* als auch in *institutioneller* Hinsicht zu beobachten.

Statt des vom Generalsekretär der UNCED-Konferenz Maurice Strong vorgeschlagenen zusätzlichen Kapitaltransfers in Höhe von US\$ 70 Mrd. wurde in Rio lediglich eine Erhöhung der Entwicklungshilfe um US\$ 3 Mrd. vereinbart. Dazu hatten die Vereinigten Staaten durch ihr striktes Nein zu zusätzlichen Geldern entscheidend beigetragen. Aber auch diese Verpflichtung wurde in den Folgejahren nicht realisiert:

„...whilst there was a lack of forward movement generally since Rio, the situation had actually worsened in the most crucial area of all: the provision of financial resources for the South's transition to sustainable development. The northern countries as a whole had not only failed to increase their development assistance (as promised) - many among them had actually decreased their aid budgets. This has had a major impact on the post-UNCED political climate, because aid had assumed a crucial role, both real and symbolic, throughout the UNCED negotiations.“<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Vgl. Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change. Global Governance since 1850*, New York 1994, S.272f.

<sup>47</sup> Martin Khor, *The Commission on Sustainable Development: Paper Tiger or Agency to Save the Earth?*, S.104, in: Helge Ole Bergesen und Georg Parmann (Hrsg.), *Green Global Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 1994*, Oxford 1994, S.103-114.

Demnach waren die großen Industrieländer nicht bereit, ihre in der „Agenda 21“ festgehaltene Zusage zur finanziellen Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung einzuhalten. Diese Einstellung hat sich seitdem nicht geändert. In Zeiten einschneidender Budgetkürzungen hat auch eine im langfristigen Eigeninteresse getätigte Entwicklungshilfe nur eine untergeordnete Priorität in der Planung der Staatsausgaben. Für die Zukunft der Menschheit notwendige Investitionen werden in den USA und Europa im zunehmenden Maße dem „Sachzwang“ des Sparens unterworfen.

Auch die *institutionelle* Umsetzung der in Rio verabschiedeten Konventionen zeigt keine Bereitschaft des „Nordens“ zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit dem „Süden“. Anstelle des für den neuen Nord-Süd-Dialog über Umwelt und Entwicklung am besten geeigneten Forums, der Vereinten Nationen mit ihren Nebenorganen UNEP und UNDP, übernahm die Weltbankgruppe die zentrale Rolle im UNCED-Nachfolgeprozeß.

Die Weltbank hatte sich seit der Einrichtung einer Umwelta Abteilung im Jahre 1987 schrittweise die Kompetenz zur Durchführung von ökologisch verträglichen Entwicklungsprojekten angeeignet. Vier Jahre später wurden bereits alle Kredite einer ökologischen Bewertung unterzogen. In ihrem 1992 veröffentlichten *World Development Report*<sup>48</sup> vertrat sie offen die Auffassung, daß eine gute Umweltpolitik zum Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern beiträgt. Obwohl dieses offizielle Bekenntnis nicht immer ihren eigenen Politik entsprach - erst 1993 ließ die Weltbankführung das seit Mitte der 80er Jahre ökologisch höchst umstrittene Projekt des Baus eines Staudamms über den Narmadafluß in Indien fallen -, hatte die Bank in den Augen der westlichen Regierungsvertreter genügend ökologisches Know-how erworben, um eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der in Rio verabschiedeten Konventionen übernehmen zu können. Sie wurde deshalb mit der Verwaltung der hier eingerichteten *Global Environmental Facility (GEF)* betraut. Die Initiative dazu kam von den Vereinigten Staaten, die auf diese Weise die finanzielle Kontrolle über den UNCED-Nachfolgeprozeß behalten wollten.<sup>49</sup>

Die Organe der Vereinten Nationen sollten dagegen nur eine Nebenrolle bei der Umsetzung der „Agenda 21“ spielen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) hatte sich seit seiner Gründung im Jahre 1972 durch seine fachkundige und politisch wirkungsvolle Arbeit den Ruf als eines der effizientesten internationalen

---

<sup>48</sup> World Bank, *World Development Report 1992. Development and the Environment*, New York 1992.

<sup>49</sup> Vgl. Ruttan, *United States Development Assistance Policy*, a.a.O. S. 431.

Organisationen erworben.<sup>50</sup> Im UNCED-Nachfolgeprozeß nahm es jedoch nur die Rolle des „Juniorpartners“ der Weltbank ein, der zwar Know-how zur Verfügung stellt, aber nicht über die Verwendung der Mittel entscheiden kann. Das gleiche gilt für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP, das aufgrund seiner schlechten Finanzlage bis jetzt nur geringe finanzielle Mittel für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung aufbringen konnte.<sup>51</sup> Auch die im Dezember 1992 von der Generalversammlung gegründete *Commission on Sustainable Development* (CSD) erhielt bis jetzt nicht genügend finanzielle und politische Unterstützung von den Industrieländern, um Einfluß auf die Umsetzung der in Rio getroffenen Beschlüsse nehmen zu können.<sup>52</sup>

Als letzte wichtige Aufgabe verbleibt den Entwicklungsorganisationen der Vereinten Nationen die Förderung der *sozialen Entwicklung*, worunter die Bekämpfung der Probleme der Armut, der Überbevölkerung, der Frauenrechte, der Kinderarbeit etc. zu verstehen ist. Auf diesem Themengebiet hat das UNDP zur Zeit gegenüber der Weltbank noch einen Kompetenzvorsprung. Mit der Organisation des Weltsozialgipfels in Kopenhagen (1995) versuchte das UN-Entwicklungsprogramm, einen internationalen Konsens über eine *Agenda für nachhaltige und menschliche Entwicklung* hervorzubringen. Über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus brachte der Sozialgipfel jedoch keine Ergebnisse.<sup>53</sup>

Dies kann durch das fehlende kurzfristige Interesse der Industrieländer an den sozialen Problemen der „Dritten Welt“ erklärt werden. Sie fühlen sich davon zur Zeit noch weniger betroffen als von dem Problem der globalen Umweltverschmutzung. Die notwendige finanzielle und politische Unterstützung bleibt deshalb aus. Probleme wie Armut und Überbevölkerung werden erst dann Reaktionen bei den Regierungen in Europa und den USA hervorrufen, wenn es zu größeren Migrantenströmen in ihre Länder kommt. In diesem Fall ist jedoch ein regionales Vorgehen, im Rahmen der NAFTA oder eines Mittelmeerabkommens, wahrscheinlicher als ein globales.

Die weltpolitische Bedeutung des UNDP wie auch der anderen Wirtschaftsorgane der Vereinten Nationen ist zur Zeit gering, und daran wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern. Die aktuelle Tendenz in den Vereinigten Staaten geht dahin, die wirtschaftlichen

<sup>50</sup> Vgl. Oran Young, *International Organizations and International Institutions: Lessons Learned from Environmental Regimes*, S.153, in: Sheldon Kamieniecki (Hrsg.), *Environmental politics in the international arena: movements, parties, organizations, and policy*, New York 1993, S. 145-164.

<sup>51</sup> Vgl. Maurice Williams, *Role of the Multilateral Agencies after the Earth Summit*, S.197ff., in: M. Haq et al. (Hrsg.), *The United Nations and the Bretton Woods Institutions*, 1995, S.196-209.

<sup>52</sup> Vgl. Khor, *The Commission on Sustainable Development*, a.a.O. S.110f.

<sup>53</sup> Vgl. Ruth Klingenbiel, *Der Weltgipfel für Soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995. Absichtserklärung ohne Verbindlichkeit*, in: Messner/ Nuscheler, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*, Bonn 1996, S.206-214.

Aktivitäten der Weltorganisation deutlich abzubauen. Der Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses des amerikanischen Senats Jesse Helms drückt die Position der republikanischen Kongreßmehrheit deutlich aus:

„As it currently operates, the United Nations does not deserve continued American support. Its bureaucracy is proliferating, its costs are spiraling, and its mission is constantly expanding beyond its mandate - and beyond its capabilities ... That transformation represents an obvious threat to U.S. national interest ... Successful reform would achieve the twin goals of arresting U.N. encroachment on the sovereignty of nation-states while harnessing a dramatically downsized United Nations to help sovereign nations cope with some cross-border problems ... there must be at least a 50 percent cut in the entire U.N. bureaucracy.“<sup>54</sup>

Diese Ansichten sind an sich nicht neu. Bereits Mitte der 80er Jahre hatte der republikanischer Kongreß die Vereinten Nationen vor die Wahl gestellt: „reform or die“.<sup>55</sup> Neu ist allerdings die Überzeugung der amerikanischen Rechten, konsequent auf den Austritt der USA aus der Weltorganisation zu bestehen, wenn diese keine radikalen Reformen durchführt.

Neu ist auch ein über die Parteigrenzen hinweggehender Grundkonsens beim Thema der Reform der Vereinten Nationen, den eine Studie des *Council on Foreign Relations* aufzeigt.<sup>56</sup> Die UN-Wirtschaftsorganisationen sollen demnach beschränkte, weitgehend unpolitische Beratungsaufgaben für die Mitgliedsstaaten übernehmen: die UNCTAD in Fragen von Handel und Entwicklung, das UNDP bei Problemen der sozialen Entwicklung und das UNEP in Umweltfragen. Das Ziel der USA in der aktuellen Reformdebatte ist es, eine Spezialisierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen auf einige wenige „technische“ Fragen herbeizuführen, vergleichbar mit den Anfängen des Völkerbundes. Die Schaffung des Amtes des *Untergeneralsekretärs für Management* und seine Besetzung mit einem Amerikaner ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Gegenüber den 80er Jahren hat sich auch die Position der europäischen Regierungen zu den UN-Reformen verändert. Innerhalb der deutschen Regierung wurde 1996 auf Vorschlag von Entwicklungsminister Carl-Dieter Spranger (CSU) der Austritt aus der UNIDO erwogen. Nur der Einfluß der Diplomaten aus dem Auswärtigen Amt und das deutsche Interesse am Ausbau Bonns zum Nord-Süd-Zentrum konnte diesen Schritt verhindern.<sup>57</sup> Es wurde jedoch deutlich, daß die Hemmschwelle für den Austritt aus einzelnen Sonderorganisationen auch innerhalb der Gruppe von europäischen Staaten

<sup>54</sup> Jesse Helms, *Saving the U.N. A Challenge to the Next Secretary-General*, S.2 und S.5, in: *Foreign Affairs* Vol. 75/ No. 5 (1996), S.2-7.

<sup>55</sup> Vgl. Helms, *Saving the U.N.*, a.a.O., S.7.

<sup>56</sup> Vgl. Council on Foreign Relations, *American National Interest and the United Nations*, a.a.O., insbesondere S.11ff. und S.31ff.

<sup>57</sup> Vgl. Eberhard Brecht, *Prügelknabe UNIDO*, in: *Vereinte Nationen* 6/ 1996, S.201.

gefallen ist, die nach dem Rückzug der USA den Nord-Süd-Dialog stellvertretend für die Industrieländer weitergeführt haben.

#### 4. „Globalisierung“ und die Zukunft von multilateralen Wirtschaftsorganisationen

Die Bedeutung der Vereinten Nationen in der Welt der 90er Jahre kann mit der veränderten internationalen Machtverteilung am Ende des Ost-West-Konflikts allein nicht erklärt werden. Sie basiert auch auf dem als „Globalisierung“ bezeichneten Prozeß der grundlegenden Veränderung der internationalen politischen Ökonomie, der - obwohl bereits seit Ende der 70er Jahre spürbar - in den letzten Jahren seine vollständige Wirkung entfaltet hat.<sup>58</sup>

Die Legitimationsbasis und zugleich eine wichtige Antriebskraft für diesen Prozeß bildet die neo-liberale Wirtschaftstheorie, die in den 90er Jahren weltweit zum dominanten ökonomischen Paradigma geworden ist. Daneben beruht die „Globalisierung“ aber vor allem auf der Veränderung der globalen Produktions- und Absatzbedingungen im Anschluß an die Revolution der Informations- und Kommunikationstechnologie. Diese sogenannte „dritte industrielle Revolution“<sup>59</sup> kann anhand von vier Tendenzen verstanden werden: die Einführung von flexiblen Produktionssystemen, die multinationale Ausrichtung der Unternehmen, die Möglichkeit zum globalen Angebot von Dienstleistungen und die Unabhängigkeit der internationalen Finanzmärkte.

Von Japan aus hat sich weltweit eine neue Form der computergestützten flexiblen Fertigung von Industriegütern durchgesetzt, die als „lean production“ bezeichnet wird.<sup>60</sup> Sie beruht auf der Ausgliederung von Produktionsschritten aus dem Unternehmen („outsourcing“) und der engen Anbindung von in- und ausländischen Zulieferern, die „just-in-time“ das Werk beliefern. Dabei führt der hohe Anteil von ausländischen Zulieferern zu

---

<sup>58</sup> Der Prozeß der „Globalisierung“ ist in den letzten Jahren ein viel diskutiertes Phänomen in der Literatur der internationalen Politik gewesen. Vgl. z.B. die Beiträge von Philip Cerny, *Globalization and the changing logic of collective action*, in: *International Organization* Vol.49/ No.4 (1995), S.595-626; Jürgen Neyer, *Globaler Markt und Territorialer Staat: Konturen eines wachsenden Antagonismus*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* Jg.2/ Nr.2 (1995), S.287-315; Susan Strange, *The Limits of Politics*, in: *Government and Opposition* Vol.30/ No. 3 (1995), S.291-311; Friedrich Kratochwil, *International Organization (s): Globalization and the Disappearance of „Publics“*, unveröffentl. Manuskript, München 1996.

<sup>59</sup> Die Ende letzten Jahrhunderts begonnene *zweite industrielle Revolution* zeichnet sich durch den Übergang zur Massenproduktion und die Gründung von großen, hierarchisch organisierten Industrieunternehmen aus. Dieser Prozeß wurde durch Faktoren wie die Entstehung eines starken Zentralstaates, die Bildung von großen Kapitalinstituten und vor allem durch die Verbesserung des Eisenbahnsystems begünstigt. Vgl. dazu Cerny, *Globalization and the changing logic of collective action*, a.a.O., S.604, und das bekannte Buch des Wirtschaftshistorikers Alfred Chandler, *Strategy and Structure: Chapters in the History of American Industrial Enterprise*, Cambridge, Mass., 1962.

<sup>60</sup> Diese Produktionsmethode wurde in den USA und Europa durch das Werk von James Womack et al., *The Machine that Changed the World*, New York 1990 bekannt.

einer Zunahme der Interdependenz zwischen den Staaten. Wie sich im Februar 1997 zeigte, hat ein Streik der spanischen LKW-Fahrer nicht nur nationale Folgen, er kann auch zum Stillstand der deutschen Automobilproduktion führen.<sup>61</sup>

Als zweites hat die Revolution in der Kommunikationstechnologie zu einer neuen internen Struktur der Unternehmen geführt. Durch die Verbesserung der Kommunikations- und Transportwege wird eine Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland und der Aufbau von weitgehend unabhängigen Verkaufsniederlassungen begünstigt. Diese Entwicklung zeigt sich darin, daß bereits Anfang der 90er Jahre der Umsatz von Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen das Doppelte des internationalen Warenhandels betrug.<sup>62</sup> Die meisten Großunternehmen sind heute schon nicht mehr national, sondern multinational ausgerichtet und haben dadurch geringere Bindungen zu ihrem Ursprungsland. Dies ist am stärksten in kleinen Staaten wie der Schweiz der Fall, 98% der Produktion von *Nestlé* wird im Ausland getätigt. Aber auch die aus Staaten wie Deutschland und Großbritannien entstammenden Großunternehmen haben einen immer geringeren Teil ihrer Aktivitäten im Inland.<sup>63</sup>

Die neuen Technologien haben auch den Charakter von Dienstleistungen verändert. Der weltweite Aufbau einer modernen Kommunikationsinfrastruktur („Datenautobahnen“) erlaubt nunmehr den interkontinentalen Vertrieb von Dienstleistungen, die bisher nur von lokalen Anbietern verkauft werden konnten. Ein gutes Beispiel dafür ist die Softwareentwicklung und -beratung, die von transnationalen Konzernen wie *Digital Equipment* und *Siemens* inzwischen von Indien aus angeboten wird. Aber auch andere Konzerne sind diesem Vorbild gefolgt. Die Datenbearbeitung von *American Airlines* erfolgt in Barbados, die von *American Express* in Irland.<sup>64</sup> Zur Zeit liegt der Anteil des Handels mit Dienstleistungen noch bei ungefähr 20-25% des Welthandels.<sup>65</sup> Mit der zunehmenden Verbreitung des *Internet* wird der tertiäre Sektor jedoch eine zentrale Rolle in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen einnehmen.<sup>66</sup>

Die am weitesten fortgeschrittene Form der „Globalisierung“ ist zweifelsohne im Bereich der internationalen Finanzbeziehungen zu finden. Die Existenz von internationalen

<sup>61</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 19. Februar 1997, S.1.

<sup>62</sup> Vgl. United Nations Center on Transnational Corporation (UNCTC), *World Investment Report 1992 : Transnational Corporations as Engines of Growth*, New York 1992.

<sup>63</sup> Vgl. Richard Rosecrance, *The Rise of the Virtual State*, S.52, in: *Foreign Affairs* Vol. 75/ No. 4 (1996), S.45-61.

<sup>64</sup> Vgl. Neyer, *Globaler Markt und Territorialer Staat*, a.a.O., S. 294f.

<sup>65</sup> Genaue Angaben über die Höhe des Handels mit Dienstleistungen sind nicht möglich, da unterschiedliche Definitionen der „Dienstleistung“ zu großen Abweichungen in den nationalen Zahlungsbilanzen führen (vgl. Ruggie, *Winning the peace*, a.a.O., S.140).

<sup>66</sup> Vgl. dazu das Buch des Leiters des „Medialab“ am MIT Nicholas Negroponte, *Total Digital. Die Welt zwischen 0 und 1 oder die Zukunft der Kommunikation*, München 1995.

Finanzmärkten, die von den realen Wirtschaftsbeziehungen weitgehend abgekoppelt sind, ist nichts Neues. Schon John Maynard Keynes sprach von einem „Kasino-Kapitalismus“, dessen Einfluß er mit dem Abkommen von Bretton Woods einzudämmen versuchte. Der Prozeß der Liberalisierung der Finanzmärkte führte über das Entstehen der Eurodollar-Märkte Anfang der 60er Jahre zur Auflösung des Systems fester Wechselkurse und setzte sich ab Mitte der 70er Jahre mit einem weltweiten Prozeß des Abbaus von Kontrollen und der Besteuerung von nationalen und internationalen Finanztransaktionen fort.<sup>67</sup> Nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten entschieden sich die Politiker der westlichen Welt dafür, die Möglichkeit der staatlichen Kontrolle über die Finanzmärkte aufzugeben. Der aktuelle Grad der „Globalisierung“ der Finanzbeziehungen beruht jedoch nicht nur auf dieser politischen Entscheidung. Die neuen Kommunikationstechnologien haben es ermöglicht, daß die Märkte schnell und vor allem weltweit simultan auf neue Daten und Informationen reagieren können.<sup>68</sup>

Diese Entwicklung hat nicht nur zur Folge, daß die Umsätze der internationalen Devisenmärkte schon lange in keinem Verhältnis mehr zu dem tatsächlichen Devisenbedarf stehen.<sup>69</sup> Auch die Möglichkeit der Zentralbanken, durch Devisenankäufe und -verkäufe die Wechselkursentwicklung direkt zu beeinflussen, ist sehr begrenzt. Umgekehrt haben die internationalen Märkte einen Einfluß auf die nationale Wirtschaftspolitik gewonnen, der dazu geführt hat, daß von einer souveränen Finanzpolitik der Nationalstaaten kaum noch gesprochen werden kann.<sup>70</sup> Selbst die gemeinsamen Aktionen der sieben größten Industrieländer („G7“) konnten diese Entwicklung in den letzten Jahren nicht rückgängig machen. Die Signalwirkung, welche die Beschlüsse der großen Notenbanken auf die Marktentwicklung haben, darf zwar nicht unterschätzt werden. Es ist jedoch offensichtlich, daß die nach dem 2. Weltkrieg gehegte Vorstellung über die Möglichkeit, die liberale Wirtschaftsordnung durch eine gemeinsame Finanzpolitik

---

<sup>67</sup> Vgl. Strange, *The Limits of Politics*, a.a.O., S.294f.; vgl. auch Philip Cerny, *The Deregulation and Re-regulation of Financial Markets in a More Open World*, in: ders. (Hrsg.), *Finance and World Politics. Markets, Regimes and States in the Post-hegemonic Era*, Aldershot 1993, S.51-85.

<sup>68</sup> Zu den Auswirkungen der neuen Technologien auf die Globalisierung der Finanzmärkte vgl. Susan Strange, *Finance, Information, and Power*, in: *Review of International Studies* 16 (1990), S.259-274.

<sup>69</sup> Das jährliche Volumen des Welthandels lag Anfang der 90er Jahre bei \$ 2.5- \$ 3 Billionen, der Umsatz der internationalen Kapitalmärkte lag bei \$ 75 Billionen, die Devisenmärkte verzeichneten einen täglichen Umsatz von \$ 1 Billionen. (Vgl. John Ruggie, *Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations*, S.141, in: *International Organization* Vol. 47/ No. 1, 1993, S. 139-175)

<sup>70</sup> Vgl. Neyer, *Globaler Markt und Territorialer Staat*, a.a.O., S. 295.

„einzubetten“, mit der Autonomie der Finanzmärkte am Ende des 20. Jahrhunderts obsolet geworden ist.<sup>71</sup>

Der Einfluß der internationalen Finanzmärkte auf die Finanzpolitik ist zwar die offensichtlichste, jedoch nicht die einzige wichtige Konsequenz der „Globalisierung“ für die wirtschaftspolitische Autonomie der Nationalstaaten. Nach Philip Cerny kann hier zwischen den regulatorischen, den produktiven/distributiven und den redistributiven Funktionen des Staates unterschieden werden.<sup>72</sup>

Zu den *regulatorischen* öffentlichen Gütern, deren Charakter sich infolge der „Globalisierung“ deutlich verändert hat, zählen neben der Stabilisierung der Währung auch die Möglichkeit der Aufrechterhaltung von Schutzzöllen, die Erhebung von Steuern und der Erlaß von spezifischen Gesetzen, zum Beispiel im Bereich des Umweltschutzes. Um Investitionen von in- und ausländischen Unternehmen zu sichern, gerät der „Standortstaat“ unter Druck, seine Steuersätze zu senken und Richtlinien zu lockern.<sup>73</sup> Die Verfolgung einer alternativen Wirtschaftspolitik wird bei der hohen Mobilität des Kapitals immer schwerer. Dies gilt auch für die in vielen Entwicklungsländern verfolgte Politik der Importsubstitution, die in den 90er Jahren weltweit ihre Bedeutung verloren hat. Länder wie Brasilien und Indien stellen sich auf ihre neue Rolle als „Standortstaat“ ein und versuchen, internationales Kapital für den Aufbau einer eigenen Software- und Informationsindustrie zu gewinnen, die von der „Globalisierung“ im tertiären Sektor profitieren soll.<sup>74</sup>

Der im globalen Wettbewerb stehende Staat nimmt auch eine neue Rolle bei der Zuteilung von *produktiven bzw. distributiven* öffentlichen Gütern ein. Traditionell gehören hierzu die Bereitstellung der Infrastruktur, von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und öffentlichen Einrichtungen sowie staatliche Beteiligungen an Industrieunternehmen und Subventionen. Ausgehend von den USA und Großbritannien, werden diese Funktionen nun auch in Kontinentaleuropa in Frage gestellt. Durch eine Welle der Privatisierung soll der „Standortstaat“ zum „schlanken Staat“ werden. Dieser konzentriert sich im zunehmenden Maße auf wenige, für die Erhaltung des Standorts notwendigen Aufgaben: die Verbesserung der Infrastruktur (z.B. der Bau des Transrapid), die Unterstützung von

<sup>71</sup> Zum Vergleich zwischen der Situation der internationalen Finanzbeziehungen in den 90er und den 40er Jahren dieses Jahrhunderts vgl. Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Ithaca 1994.

<sup>72</sup> Vgl. Cerny, *Globalization and the changing logic of collective action*, a.a.O., S.608ff.

<sup>73</sup> Zur Theorie des „Standortstaats“ vgl. das einflußreiche Werk von Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, und die Analyse von Philip Cerny, *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*, London 1990.

<sup>74</sup> Vgl. Neyer, *Globaler Markt und Territorialer Staat*, a.a.O., S. 293.

wirtschaftlich relevanten Forschungsprojekten und Studiengängen, die Bereitstellung von attraktiven Freizeitangeboten etc.<sup>75</sup>

Am deutlichsten geht jedoch das Engagement des Staats bei der Erfüllung seiner *redistributiven* Aufgaben zurück. Nach den USA und Großbritannien haben auch die kontinentaleuropäischen Länder - zum Teil unter dem Vorwand der Erfüllung der Kriterien der Währungsunion - seit Beginn der 90er Jahre den Sozialstaat schrittweise abgebaut. Die Mobilität des Kapitals, die Verbesserung von Kommunikations- und Transportmöglichkeiten und die wachsende Bedeutung des Handels mit Informationen haben die Verhandlungsmacht des Staates und der Gewerkschaften gegenüber den Unternehmen deutlich eingeschränkt.<sup>76</sup>

Es kann also von einem generellen Prozeß der Machtverschiebung zwischen *Staat* und *Markt* gesprochen werden.<sup>77</sup> Dieser impliziert zuerst die Umkehrung des im Zuge der „zweiten industriellen Revolution“ erfolgten Prozesses des Aufbaus des Sozialstaats, den Karl Polanyi in seinem *The Great Transformation* beschreibt.<sup>78</sup> Als zweites ändern sich die Spielregeln der internationaler Wirtschaftsdiplomatie. Regierungen verhandeln zwar immer noch mit anderen Regierungen, gleichzeitig müssen sie jedoch mit multinationalen Konzernen verhandeln und sich auf die Resultate einer dritten Form der Diplomatie einstellen, den Verhandlungen zwischen Konzernen.<sup>79</sup> Eng verbunden mit diesen beiden Entwicklungen ist der Verlust der Legitimationsbasis derjenigen multilateralen Wirtschaftsorganisationen, die als Antwort auf die Fragen der 40er und 60er Jahre gegründet wurden.<sup>80</sup>

Die Aufgaben des *Internationalen Währungsfonds* hatten sich bereits Anfang der 70er Jahre als Reaktion auf die „Globalisierung“ der Finanzmärkte geändert. Die monetaristische Theorie, derzufolge nicht die Spekulation auf den Devisenmärkten, sondern die staatliche Währungspolitik für instabile Wechselkurse verantwortlich ist, spielte bei der Veränderung des internationalen Währungsregimes dagegen nur eine zweitrangige Rolle.<sup>81</sup> Es hat sich immer wieder gezeigt, daß auch geldpolitisch

<sup>75</sup> Vgl. Cerny, *Globalization and the changing logic of collective action*, a.a.O., S.610f.

<sup>76</sup> Zu den negativen Konsequenzen dieser Entwicklung vgl. z.B. Ethan Kapstein, *Workers and the World Economy*, in: *Foreign Affairs* Vol. 75/ No.3 (1996), S.16-37.

<sup>77</sup> Unter „Markt“ sollen hier im Gegensatz zu der Systematik der neuen Institutionenökonomie (vgl. Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York 1975) sowohl die Märkte im engeren Sinne als auch die Unternehmen verstanden werden.

<sup>78</sup> Karl Polanyi, *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Wien 1977 (engl. Originalausgabe 1944).

<sup>79</sup> Dies zeigen J. Stopford und S. Strange in *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge 1990.

<sup>80</sup> Vgl. Kratochwil, *International Organization (s)*, a.a.O., S.21ff.

<sup>81</sup> Vgl. dazu Milton Friedmans klassischen Aufsatz *The Case for Flexible Exchange Rates*, in: ders., *Essays in Positive Economics*, Chicago 1953, S.153-203.

konservative Politiker versuchen, die Entwicklung der Wechselkurse in ihrem Sinne zu beeinflussen. Das Währungsregime der freien Wechselkurse beruht somit weniger auf dem Einfluß der monetaristischen Epistemic-Community als auf den abnehmenden Einflußmöglichkeiten der Staaten auf die internationalen Finanzmärkte. Ein wichtiger Pfeiler des multilateralen Ordnungsmodells des „eingebetteten Liberalismus“ fehlt damit und ist unter den Bedingungen der „Globalisierung“ der Finanzmärkte nur schwer wieder aufzurichten.<sup>82</sup>

Auch ein anderes wichtiges Element der Nachkriegsordnung, die *multilaterale Entwicklungshilfe*, hat seit den 80er Jahren an Bedeutung verloren. Transferleistungen in die Entwicklungsländer werden unter den Bedingungen der Budgetkürzungen und der Massenarbeitslosigkeit in den Industrieländern immer unpopulärer. Als Legitimationsgrundlage für die Kürzung der Entwicklungshilfe dient die neo-liberale Entwicklungstheorie, die der staatlichen Entwicklungshilfe ihre Bedeutung für den Entwicklungsprozeß abspricht. Diejenigen multilateralen Entwicklungsorganisationen wie die IDA und das UNDP, die der „Dritten Welt“ Kredite zu günstigen Bedingungen oder technische Hilfe anbieten, verlieren somit an Einfluß. Dagegen profitieren Organisationen wie die IFC oder die MIGA, die finanziell relativ unabhängig sind und der Förderung von Direktinvestitionen in die Entwicklungsländer dienen, von den Konsequenzen der „Globalisierung“.

Eine Zunahme der Bedeutung von internationalen Organisationen ist im Bereich der *neuen Handelsprobleme*, die sich aus der „Globalisierung“ ergeben, zu erwarten. Hierzu zählt zum Beispiel die von den USA forcierte Öffnung der Telekommunikationsmärkte, der „Infrastruktur“ des Handels mit Dienstleistungen, von der amerikanische Unternehmen wie AT&T deutlich profitieren können. Als zweites ist an den Versuch der westlichen Industriestaaten zu denken, auf multilateralem Weg eine Konvergenz der Sozialstandards zwischen Europa, Amerika und Asien zu erreichen.<sup>83</sup> Auf diese Weise könnten die Regierungen und Gewerkschaften der Industriestaaten ihre Machtposition gegenüber den multinationalen Unternehmen verteidigen. In diesen Fragen spielen jedoch die in den 40er und 60er Jahren gegründeten globalen Wirtschaftsorganisationen keine Rolle. Mit der Welthandelsorganisation (WTO) steht hier eine Organisation im Mittelpunkt, die unter anderem als Antwort auf die mit der „Globalisierung“ verbundenen neuen Handelsprobleme gegründet wurde.

---

<sup>82</sup> Demgegenüber stehen Formen der regionalen Währungs Kooperation wie das EWS, das immerhin von 1979 bis 1992 für eine verhältnismäßig große Stabilität der europäischen Wechselkurse gesorgt hat. Voraussetzung dazu war eine Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik unter der Führung der deutschen Bundesbank. Aus politischen Gründen ist diese Kooperationsform auf globaler Ebene deutlich schwerer zu erreichen.

<sup>83</sup> Vgl. Ruggie, *Winning the peace*, a.a.O., S.142ff.

Die Arbeit von internationalen Organisationen ist auch bei der Lösung von *neuen Umweltproblemen* im zunehmenden Maße gefragt. Dazu zählen die globale Erwärmung, die Zerstörung der Ozonschicht, die Wüstenbildung und der Verlust der Artenvielfalt.<sup>84</sup> Neue Umweltprobleme zeichnen sich durch drei Eigenschaften aus: sie sind transnational, basieren auf unsicheren Erwartungen und sind von Fragen der Entwicklung nicht zu trennen.<sup>85</sup> Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer neuen Form und einer größeren Intensität der globalen Kooperation.<sup>86</sup>

Eine besondere Rolle nehmen dabei Nichtregierungsorganisationen (NGOs) ein. Über deren Einfluß auf die internationale Politik, ihre operative Effizienz im Vergleich zu staatlichen oder zwischenstaatlichen Organisationen und ihre Bedeutung für die Herausbildung einer „transnationalen Gesellschaft“ ist in den letzten Jahren viel diskutiert worden.<sup>87</sup> Auf jeden Fall kann jedoch festgehalten werden, daß internationale NGOs wie *Greenpeace* oder der *World Wildlife Fund* eine wichtige Rolle in der globalen Umweltdiplomatie eingenommen haben. Dies zeigte sich deutlich auf der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro, zu deren Gelingen sie durch die Vermittlung zwischen den nationalen Interessen sowie durch wichtige Diskussionsbeiträge und wissenschaftliche Hintergrundinformationen entscheidend beitrugen.<sup>88</sup>

Die Bedeutung von NGOs für die internationale Umweltpolitik kann durch die Charakteristika der neuen Umweltprobleme erklärt werden. Sie sind von Anfang an *transnationale* Organisationen gewesen - Greenpeace hatte Anfang der 90er Jahre 40 Büros in 25 Ländern - und somit in der Lage, der westlichen Öffentlichkeit das Bild zu vermitteln, daß sie unabhängig von nationalen Partikularinteressen für eine Lösung der Umweltprobleme eintreten. Als zweites arbeiten diese Umweltgruppen eng mit Wissenschaftlern zusammen und können dadurch in den internationalen Verhandlungen einen großen Teil des für die Definition und Lösung der Probleme notwendigen

---

<sup>84</sup> Vgl. Domenico Siniscalco, *La conferenza di Rio: un ambiente per cooperare*, S.39, in: ders. (Hrsg.), *Lezioni di Economia del Ambiente*, Milano 1995, S. 35-50.

<sup>85</sup> Vgl. Domenico Siniscalco, *La conferenza di Rio*, a.a.O., S.37ff. und S.45ff.

<sup>86</sup> Vgl. Andrew Hurrell, *A Crisis of Ecological Viability? Global Environmental Change and the Nation State*, in: *Political Studies* Vol. 42/ Special Issue (1994), S.146-165.

<sup>87</sup> Vgl. z.B. Ronnie D. Lipschutz, *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, in: *Millenium (Journal of International Studies)* Vol.21/ No.3 (1992), S.389-420; Lester M. Salomon, *The Rise of the Nonprofit Sector*, in: *Foreign Affairs* Vol.73/ No. 4 (1994), S.109-122; Neyer, *Globaler Markt und territorialer Staat*, a.a.O., S.306ff.; Jessica Mathews, *Power Shift*, in: *Foreign Affairs* Vol. 76/ No.1 (1997), S. 50-66.

<sup>88</sup> Zur Bedeutung der NGOs auf der Rio-Konferenz vgl. A. Rahman und A. Roncerel, *A View from the Ground Up*, in: I. Mintzer und J. Leonard (Hrsg.), *Negotiating Climate Change: the inside story of the Rio Convention*, Cambridge 1994; Mingst/ Karns, *The United Nations in the Post Cold War Era*, a.a.O., S. 128ff.; Lipschutz, *Reconstructing World Politics*, a.a.O., S.394.

*Expertenwissens* zur Verfügung stellen.<sup>89</sup> Durch die Bildung von transnationalen Netzwerken ist es der NGO-Bewegung schließlich gelungen, ein Bindeglied zwischen den Interessen des „Südens“ an Entwicklung und des „Nordens“ am Umweltschutz zu schaffen und dadurch das Prinzip des *sustainable development* in die Praxis umzusetzen. Diese inoffizielle Form der internationalen Organisation wird mit der Verbesserung der globalen Kommunikationsmöglichkeiten in Zukunft eine noch größere Bedeutung in der internationalen Umweltpolitik gewinnen.<sup>90</sup>

Als zweite Gruppe nicht-staatlicher Akteure spielen multinationale Unternehmen im zunehmenden Maße eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der internationalen Umweltregime.<sup>91</sup> Zwischen den internationalen Unternehmen haben sich allerdings in den letzten Jahren deutliche Unterschiede in bezug auf ihre Umweltbilanz aufgetan. Denjenigen Großkonzernen, die durch die Teilnahme an Umweltkonferenzen oder durch die Beeinflussung von Regierungsvertretern eine Verschärfung der Umweltrichtlinien zu verhindern versuchen, stehen immer mehr Unternehmen gegenüber, die in ihrem „aufgeklärten Eigeninteresse“ die Herstellung von umweltfreundlichen Produkten, aber auch die Finanzierung von Umweltprojekten in der „Dritten Welt“, als wichtigen Teil ihrer Marketingstrategie betrachten.<sup>92</sup>

Daß die „Globalisierung“ der Absatzmärkte sich durchaus positiv auf die Umweltbilanz der internationalen Konzerne auswirken kann, hat die „Brent-Spar-Affäre“ gezeigt. Ein britisch/holländischer Ölkonzern wurde zum Verzicht auf die von der britischen Regierung genehmigte Versenkung eines Öltankers vor der britischen Küste gezwungen, weil die durch das deutsche Büro von Greenpeace alarmierte deutsche Öffentlichkeit die Tankstellen des Konzerns boykottierte. Angesichts dieser Tendenz empfehlen zur Zeit viele Ökonomen und Unternehmensberater den amerikanischen Konzernen, ihre Umweltpolitik zu verbessern und somit Anschluß an die japanische und europäische Konkurrenz zu halten. Deshalb ist - immer unter der Voraussetzung eines wachsenden Umweltbewußtseins in der Öffentlichkeit der Industriestaaten - von den internationalen

---

<sup>89</sup> Vgl. Peter M. Haas, *Global Environmental Governance*, S.340, in: I. Carlsson und S. Ramphael, *Issues in Global Governance. Papers written for the Commission on Global Governance*, London u.a. 1995, S.333-370.

<sup>90</sup> Vgl. Mathews, *Power Shift*, a.a.O., S.63.

<sup>91</sup> Vgl. im folgenden Murphy, *International Organization and Industrial Change*, a.a.O., S.271ff.

<sup>92</sup> Die Finanzierung von Umwelt- und Entwicklungsprojekten („Öko-Sponsoring“ bzw. „Social-Sponsoring“) ist in der Marketing-Literatur inzwischen ein anerkannter Bestandteil des Marketing-Mix von Unternehmen geworden. Vgl. z.B. die Beiträge in Manfred Bruhn (Hrsg.), *Sponsoring für Umwelt und Gesellschaft: neue Instrumente der Unternehmenskommunikation*, Bonn 1990.

Unternehmen ein wichtiger Impetus für die Verbesserung der internationalen Umweltregime zu erwarten.<sup>93</sup>

In Zukunft wird die Bedeutung von multilateralen Organisationen wie der Weltbank, des UN-Entwicklungsprogramms und des UN-Umweltprogramms nicht mehr allein von der Gunst der Regierungen der wichtigsten Industriestaaten abhängen. Im zunehmenden Maße kann für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen von einem *plurilateralen System* ausgegangen werden, in dem Nationalstaaten, internationale Organisationen, Großunternehmen und NGOs untereinander verhandeln und um Macht und Einfluß kämpfen.<sup>94</sup> Eine internationale Organisation wird dann politisch erfolgreich sein, wenn sie die Regeln dieses neuen Spiels beherrscht. Sie muß in der Lage sein, Koalitionen mit NGOs zu schließen, ihre Projekte durch Öko-Sponsoring oder Social-Sponsoring von Großunternehmen zu finanzieren und die Öffentlichkeit zu ihren Gunsten zu mobilisieren. Die Beziehungen zu den Nationalstaaten werden zwar noch lange im Vordergrund der UN-Diplomatie stehen. Da von diesen in der nächsten Zeit jedoch eine abnehmende politische und finanzielle Unterstützung zu erwarten ist, müssen die Wirtschaftsorganisationen der Vereinten Nationen im zunehmenden Maße eng mit NGOs, Großunternehmen und der Presse zusammenarbeiten.<sup>95</sup> Diese Konsequenz der „Globalisierung“ muß auch Auswirkungen auf die zur Zeit diskutierte Reform der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen haben.

### **5. Konsequenzen für die Debatte um die Reform der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen**

In den letzten Jahren ist innerhalb der Vereinten Nationen viel über die Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs diskutiert worden. Im Anschluß an die UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro verabschiedete die Generalversammlung 1993 unter dem Titel *Restrukturierung und Revitalisierung der Vereinten Nationen im wirtschaftlichen, sozialen und verwandten Bereichen* eine Resolution, die in Hinblick auf die Bewältigung der globalen Probleme der Zukunft eine Reorganisation der Weltorganisation einleiten sollte.<sup>96</sup> Diese Resolution bildet die Grundlage für eine Debatte um die Zukunft der wirtschaftlichen

<sup>93</sup> Vgl. Murphy, *International Organization and Industrial Change*, a.a.O., S.273.

<sup>94</sup> Vgl. Philip Cerny, *Plurilateralism: Structural Differentiation and Functional Conflict in the Post-Cold War Order*, in: *Millenium (Journal of International Studies)* Vol.22/ No. 1 (Spring 1993), S.27-51 ; vgl. auch Jessica Matthews, *Power Shift*, a.a.O.

<sup>95</sup> Vgl. dazu den Bericht der Commission on Global Governance, *Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn 1995, und Dirk Messner und Franz Nuscheler, *Global Governance. Organisationselemente und Säulen einer Weltordnungspolitik*, in: Messner/ Nuscheler, *Weltkonferenzen und Weltberichte. Ein Wegweiser durch die Internationale Diskussion*, Bonn 1996, S.12-37.

<sup>96</sup> UN General Assembly res. 48/162 (New York, 20. Dezember 1993).

Aktivitäten der UNO, die bis jetzt vor allem von den Vertretern der europäischen Staaten und der „G77“ geführt wurde.<sup>97</sup>

Eine Reihe von Studien versuchen, einen Beitrag zu dieser Debatte zu leisten. Es werden hier zwei gemeinsame Ansatzpunkte deutlich: die Verbesserung der internen *Koordination* des Wirtschafts- und Sozialbereichs und die Gründung eines *Forums* innerhalb der Weltorganisation, in dem aktuelle Probleme der Weltwirtschaft diskutiert und Lösungsstrategien entworfen werden können. Diese Erwartungen waren bei der Gründung der Vereinten Nationen mit dem Wirtschafts- und Sozialrat verknüpft worden.<sup>98</sup> Dessen politische und organisatorische Erfolglosigkeit wurde jedoch schon bald offensichtlich.<sup>99</sup> Die Substitution des ECOSOC durch ein effizienteres wirtschaftspolitisches Zentralorgan bildete deshalb den Kernpunkt der Debatte um die Reform der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen, deren Ursprünge bis in die 60er Jahre zurückverfolgt werden können.<sup>100</sup>

Die aktuelle Reformdiskussion wurde Mitte der 80er Jahre mit der sich abzeichnenden Finanzkrise eingeleitet, die zu Bemühungen um die Verbesserung der administrativen Effizienz der operativen Aktivitäten der UNO führte. Vorreiter dieser Debatte wurde der langjährige Vorsitzende der Joint Inspection Unit, der Franzose *Maurice Bertrand*. In seiner 1985 erschienenen Studie verknüpft dieser die Notwendigkeit der organisatorischen Reform des UN-Systems mit dem Vorschlag der Gründung eines *Wirtschaftssicherheitsrates*, in dem die nach der Bevölkerungszahl größten und die wirtschaftlich stärksten UN-Mitgliedsstaaten - es ist von insgesamt 12 bis 23 Sitzen die Rede - vertreten sein sollen. Dieses Organ müsse nach der Bertrand-Studie die ursprünglich dem ECOSOC zugeordneten Aufgaben der Koordination der operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen und der Förderung der internationalen Kooperation im Bereich von Wirtschaft und Entwicklung übernehmen.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Vgl. dazu exemplarisch die Aussagen des spanischen Delegierten für die EU und des philippinischen Delegierten für die „G77“ auf der Generalversammlung im Jahre 1995 (A/50/PV.64).

<sup>98</sup> Vgl. Artikel 62-64 der Charta der Vereinten Nationen.

<sup>99</sup> Vgl. Johan Kaufmann, *The Economic and Social Council and the New International Economic Order*, S.56f., in: David Forsythe (Hrsg.), *The United Nations in the world political economy: essays in honour of Leon Gordenker*, S.54-68.

<sup>100</sup> Bekannte Beispiele für frühere Reformansätze sind der „Jackson-Bericht“ (Robert Jackson, *Study of the Capacity of the UN Development System*, Genf 1969) und die „Gardner-Studie“ (United Nations, *A New United Nations Structure for Global Economic Cooperation: Report of the Group of Experts on the Structures of the United Nations System*, EC/AC.62/9, New York 1975).

<sup>101</sup> Vgl. Maurice Bertrand, *Some Reflections on the Reform of the United Nations*, UN-Doc. JIU/REP/9, 1985

Viele der in den 90er Jahren veröffentlichten Reformstudien haben Bertrands Vorschlag der Gründung eines Wirtschaftssicherheitsrates aufgegriffen. Das *UNDP* spricht sich in seinem *Human Development Report* für ein neues wirtschaftliches Zentralorgan der Vereinten Nationen aus, das es in der Studie von 1992 als „UN-Entwicklungssicherheitsrat“, 1994 dagegen als „Wirtschaftssicherheitsrat“ bezeichnet.<sup>102</sup> Dieser Rat solle paritätisch mit Vertretern der Industrie- und der Entwicklungsländer besetzt werden. In seiner Vorstellung über dessen weltpolitische Bedeutung geht das UNDP jedoch zwei Schritte weiter als Maurice Bertrand. Das neue wirtschaftliche Zentralorgan der Vereinten Nationen müsse auch die Kontrolle über die Politik der Weltbankgruppe und des Internationalen Währungsfonds übernehmen. Die Bretton-Woods-Organisationen haben sich der Verfolgung des Ziels der „nachhaltigen menschlichen Entwicklung“ unterzuordnen. Langfristig sei der Internationale Währungsfonds durch eine Weltzentralbank zu ersetzen, die gemäß den von John Maynard Keynes in Bretton Woods vertretenen Richtlinien der internationalen Wirtschafts- und Währungspolitik arbeiten solle. Der Aufgabenbereich des Wirtschaftssicherheitsrats der Vereinten Nationen erstreckt sich nach Auffassung des UNDP auf die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Menschheit, von der Armutsbekämpfung über Handels- und Währungsprobleme bis zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung.

Die Vorschläge von *Richard von Weizsäcker*, Ko-Vorsitzender in der *Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen*, zur Reform der Vereinten Nationen ähneln der Vision des UNDP.<sup>103</sup> Ein UN-Wirtschaftsrat mit bis zu 23 Mitgliedern solle die vom ECOSOC nur ungenügend wahrgenommenen Aufgaben der Koordination der Aktivitäten der multilateralen Wirtschaftsorganisationen und der Förderung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern übernehmen. Basis für diese neue Form der Zusammenarbeit zwischen „Norden“ und „Süden“ sind für von Weizsäcker die gemeinsamen „Sicherheitsprobleme“ der Staatengemeinschaft: „die explosionsartige Zunahme der Weltbevölkerung, die Armut vor allem in der südlichen Hemisphäre, eine immer ungleichere Verteilung der weltwirtschaftlichen Gewichte, die Verschwendung der natürlichen Ressourcen, die Gefahren für Klima und Umwelt“<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. im folgenden United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1992*, New York, Oxford 1992, S.82f., und United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York, Oxford 1994, S. 84.

<sup>103</sup> Vgl. im folgenden Richard v. Weizsäcker, *Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder. UN-Reform in Vorbereitung auf die nächsten 50 Jahre*, S. 179f., in: Vereinte Nationen 5-6/1995, S.179-183.

<sup>104</sup> Weizsäcker, *Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder*, a.a.O., S.179.

Schließlich sprechen sich auch die beiden ehemaligen UN-Beamten *Erskine Childers* und *Brian Urquhart* in ihrer 1994 erschienenen Studie *Renewing the United Nations System*<sup>105</sup> für die Stärkung der wirtschaftspolitischen Funktionen der Weltorganisation aus. Diese müsse Hand in Hand mit einer Verbesserung der internen Koordination des UN-Systems gehen. Nach Meinung der beiden Autoren sollte allerdings der ECOSOC zum wichtigsten Forum für die multilaterale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik werden.<sup>106</sup> Dazu müssten auch die Weltbank, der IWF und die Welthandelsorganisation seiner Autorität unterstellt werden. Damit sei eine Änderung der neo-liberalen Politik dieser Organisationen verbunden. In Zukunft könnten diese eine zentrale Funktion bei der Gewährleistung von stabilen Wechselkursen, dem gerechten Ausbau des Welthandels, dem Ausgleich von Zahlungsbilanzdefiziten der „Dritten Welt“ und der Förderung einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung übernehmen.<sup>107</sup>

Den hier vorgestellten Studien ist der Versuch gemeinsam, Visionen und Leitlinien für die zähe Reformdebatte innerhalb der Weltorganisation zu schaffen. Die Autoren verfolgen dabei drei Hauptziele. Als erstes setzen sie sich für die Revitalisierung des Ordnungsmodells des „eingebetteten Liberalismus“ ein. Demnach seien für die liberale Weltwirtschaftsordnung nach dem Vorbild der 40er und 60er Jahre regulative Institutionen zu schaffen, die zu einer gerechteren Verteilung des internationalen Wohlstandes, einer Stabilisierung der Wechselkurse, der Verhinderung von Schuldenkrisen und der Umsetzung der Beschlüsse der Rio-Konferenz beitragen. Als zweites sprechen sie sich dafür aus, daß diese Institutionen im Rahmen der Vereinten Nationen entstehen, da nur diese aufgrund ihrer universalen Mitgliedschaft wirklich globale Lösungsansätze für die globalen Probleme unserer Zeit finden können. Als drittes gehen diese Ansätze davon aus, daß sich die Weltorganisation am besten durch die Gründung eines Wirtschaftssicherheitsrates auf ihre zukünftige Rolle in der internationalen Wirtschaftspolitik vorbereiten könne. In diesem sollen die Vertreter der Nationalstaaten über die Gestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen entscheiden und diese Entscheidungen durch die Organisationen der Vereinten Nationen (inklusive der in das „UN-System“ eingegliederten Bretton-Woods-Organisationen und der WTO) umsetzen lassen.

Die Grenzen des „Mainstreams“ der Reformdebatte können anhand von drei oben ausführlich behandelten Tendenzen der internationalen politischen Ökonomie der 80er und 90er Jahre aufgezeigt werden: die ideologische Hegemonie der neo-liberalen

---

<sup>105</sup> Vgl. Erskine Childers und Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Uppsala 1994

<sup>106</sup> Vgl. Childers/ Urquhart, *Renewing the United Nations System*, a.a.O., S.59f.

<sup>107</sup> Vgl. Childers/ Urquhart, *Renewing the United Nations System*, a.a.O., S.77ff.

Ökonomie, das fehlende Interesse der Industriestaaten, insbesondere der USA, an den wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen und die Problematik des hierarchischen Organisationsmodells im Zeitalter der „Globalisierung“.

In der von dem Autor veröffentlichten *Dissertation Zur politischen Ökonomie multilateraler Wirtschaftsorganisationen* konnte für die Zeit von 1944 bis 1988 gezeigt werden, daß die Entstehung und die Politik der multilateralen Wirtschaftsorganisationen von dem jeweils dominanten wirtschaftspolitischen Paradigma abhängig ist. In den 90er Jahren haben auch die letzten der international einflußreichen Staaten, von Brasilien bis Schweden, die von den USA und Großbritannien begonnene *neo-liberale Wende* in der Wirtschaftspolitik vollzogen. Mit dem Rückzug der Keynesianer und dem Abbau des Sozialstaats auf nationaler Ebene hat das internationale Ordnungsmodell des „eingebetteten Liberalismus“ seine Basis verloren. Eine stärkere Intervention der Staatengemeinschaft in die internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Bereich Handel, Finanzierung, Entwicklung und Umwelt wird deshalb in den nächsten Jahren voraussichtlich nur im Ausnahmefall (z.B. im Fall einer globalen Umweltkatastrophe) erfolgen.

Zu einer Stabilisierung des neo-liberalen Ordnungsmodells auf internationaler Ebene trägt nicht zuletzt der Prozeß der „Globalisierung“ bei. Die internationalen Finanzmärkte und die multinationalen Unternehmen haben inzwischen einen Grad der Autonomie von der nationalen Wirtschaftspolitik erreicht, der regulative Eingriffe der Staatengemeinschaft nur noch in wenigen Bereichen möglich macht. Vorschläge zur Gründung einer Weltzentralbank oder eines Wirtschaftssicherheitsrats führen die Diskussion um die Reform der Vereinten Nationen deshalb nicht weiter.

Auf der Basis der oben durchgeführten Analyse der ökonomischen und strategischen *Interessen der großen Industriestaaten*, insbesondere der Vereinigten Staaten, kann ein zweiter Kritikpunkt an den Reformansätzen angeführt werden. Da die Wirtschaftsorganisationen der Vereinten Nationen zur Zeit nur eine relativ unbedeutende Rolle in der internationalen Wirtschaftspolitik spielen, ist der Vorschlag der Gründung eines Wirtschaftssicherheitsrats nicht nur realitätsfern. Er ist auch politisch unklug, da er den konservativen Gegnern der UNO in den Vereinigten Staaten Argumente zur Diffamierung der Weltorganisation liefert. Und daß ohne die Unterstützung der USA keine wirksame Reform der Weltorganisation möglich ist, sieht auch Richard von Weizsäcker ein:

„Über den Ausgang der Krise, in der sich die Vereinten Nationen derzeit befinden, wird primär in jenem führenden Land entschieden werden, das wie kein zweites, im

guten wie im schlechten, die Weltorganisation in ihrer fünfzigjährigen Geschichte geprägt hat.“<sup>108</sup>

Die logische Konsequenz daraus, daß die Vereinten Nationen sich politisch und vor allem rhetorisch auf ihre Kernbereiche, „sustainable development“ und „social development“, konzentrieren müssen, zieht von Weizsäcker jedoch nicht.

Als drittes ist das mit dem Wirtschaftssicherheitsrat verknüpfte *Organisationsmodell* zu kritisieren. Wie das Beispiel der Weltbank zur Zeit Robert Mc Namaras gezeigt hat, können multilaterale Wirtschaftsorganisationen dann ihre größte Innovationskraft entwickeln, wenn sie relativ unabhängig von den politischen Vorstellungen der Nationalstaaten arbeiten. Die Grundvoraussetzungen dafür sind zur Zeit besser als je zuvor. Wie oben gezeigt, bringt die „Globalisierung“ eine Zunahme der internationalen Einflußmöglichkeiten von nicht-staatlichen Akteuren mit sich. Dies gilt auch für die multilateralen Wirtschaftsorganisationen, solange sie in der Lage sind, mit den neuen Kräften der internationalen Wirtschaftspolitik, den NGOs, den multinationalen Unternehmen und den Massenmedien, zusammenzuarbeiten. Die Öffnung zu diesen Kerngruppen der „transnationalen Gesellschaft“ und nicht die innere Geschlossenheit wird somit in Zukunft zum wichtigsten organisatorischen Erfolgsfaktor für die Vereinten Nationen im wirtschaftlichen Bereich. In einer Zeit, in der sich die grundlegenden Parameter der internationalen Wirtschaftspolitik verändern, ist eine hierarchische Koordination des UN-Systems durch einen Rat der großen Nationalstaaten nicht sinnvoll.

Es ist somit an der Zeit, daß die Reformdebatte sich auf die für die Zukunft der Vereinten Nationen wesentlichen Probleme konzentriert. Ein interdisziplinäres Forschungsprogramm, das politische, ökonomische und organisationstheoretische Ansätze integriert, ist dazu notwendig.<sup>109</sup> Dieses müßte versuchen, eine Antwort auf zwei Fragestellungen zu geben: Auf welche Weise kann eine Konzentration der Wirtschaftsorgane der Vereinten Nationen auf diejenigen Bereiche erfolgen, in denen sie in der Lage sind, Einfluß auf die Gestaltung der internationalen Wirtschaftspolitik zu nehmen? Wie muß eine für das Zeitalter der „Globalisierung“ geeignete organisatorische Gestaltung dieser Aktivitäten aussehen? Zur Beantwortung dieser Fragen bestehen bereits erste Ansätze.

<sup>108</sup> Vgl. Weizsäcker, *Alles steht mit dem politischen Willen der Mitglieder*, a.a.O., S.179.

<sup>109</sup> Die Überlegung der Übertragung von organisationstheoretischen Ansätzen auf internationale Organisationen ist als Konzept nicht neu (vgl. z.B. L. Gordonker und P. Saunders, *Organisation Theory and International Organisation: A Conceptual Approach*, in: P. Taylor und A. Groom, Hrsg., *International Organisation: A Conceptual Approach*, New York 1978, S.84-110, oder G. Ness und S. Brechin, *Bridging the gap: international organizations as organizations*, in: *International Organization* Vol.42/ No. 2, 1988, S.245-273). Umgesetzt wurde sie aber bis jetzt nur im geringen Maße.

Eine *inhaltliche Spezialisierung* der wirtschaftlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen könnte durch die allgemeine Akzeptanz des Prinzips erfolgen, daß die Vereinten Nationen nur die Übernahme von Aufgaben anstreben, die sie angesichts der Interessen der Nationalstaaten und des veränderten Verhältnisses zwischen Markt und Staat auch wirklich erfüllen können. Diese liegen zur Zeit in den Bereichen der sozialen Entwicklung („social development“) und der nachhaltigen Entwicklung („sustainable development“).

Zur Umsetzung dieses Konzepts sind zwei Maßnahmen denkbar. Als erstes müßte der Generalversammlung ein „Rat für nachhaltige und soziale Entwicklung“ zur Seite gestellt werden, in dem neben den Vertretern der großen Nationalstaaten auch andere wichtige Akteure der internationalen Umwelt- und Entwicklungspolitik, d.h. ausgewählte NGOs und transnationale Unternehmen, vertreten sind.<sup>110</sup> Dieser Rat könnte sich zu einem wichtigen Forum für die mit der „Globalisierung“ entstehenden neuen Nord-Süd-Probleme entwickeln. Er hätte jedoch keinerlei Weisungs- oder Kontrollbefugnisse gegenüber den multilateralen Wirtschaftsorganisationen.

Auch ist eine Spezialisierung der Sonderorganisationen und der UN-Hilfsprogramme auf die Bereiche erforderlich, in denen sie ihre speziellen Vorteile („comparative advantages“) haben. Hierzu hat die 1991 veröffentlichte Studie des *Nordic UN Project* bereits einen wertvollen Beitrag geleistet.<sup>111</sup> Diese kommt zu dem Schluß, daß die Konzentration der UN-Organisationen auf die Durchführung von Entwicklungsprojekten dazu geführt habe, daß ihre ursprüngliche Kompetenz als internationale „centers of excellence“ beeinträchtigt sei. Diese Organisationen müßten sich deshalb auf ihre speziellen Vorteile konzentrieren, d.h. als „think tanks“ zur Entstehung von internationalen Regimen beitragen. Damit werde die Fachkompetenz der Vereinten Nationen steigen und die „migration of tasks“ zu der Weltbankgruppe revidiert werden.<sup>112</sup>

Als zweites muß herausgestellt werden, daß eine effiziente *organisatorische Gestaltung* der UN-Aktivitäten nicht von der Gründung eines Koordinationsgremiums abhängt. Im Gegenteil, die Beendigung der Diskussion über ihre interne Koordination ist von zentraler Bedeutung für die Zukunft der UNO, da diese in eine falsche Richtung weist. Im Vordergrund der administrativen Reform muß statt dessen die Verbesserung der internen

---

<sup>110</sup> Die Arbeit der Commission on Global Governance, *Nachbarn in einer Welt*, a.a.O. weist in diese Richtung; vgl. im speziellen Haas, *Global Environmental Governance*, a.a.O.

<sup>111</sup> Vgl. The Nordic UN Project, *The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Field. A Nordic Perspective. Final Report by The Nordic UN Project*, Stockholm 1991.

<sup>112</sup> Vgl. Nordic UN Project, *The United Nations in Development*, a.a.O., S.55ff.

und externen Kommunikation stehen. Das Organisationsmodell des Computerzeitalters, das *Netzwerk*, bildet hierfür den theoretischen Hintergrund.<sup>113</sup>

Eine Verbesserung der internen Kommunikation setzt voraus, daß die Kontrolle der Bretton-Woods-Organisationen durch die Vereinten Nationen nicht mehr thematisiert wird. Zugleich sollte eine Auflösung des ECOSOC, des Symbols für die Ineffizienz der hierarchischen Steuerung des UN-Systems, erwogen werden.

Entscheidend für den zukünftigen Erfolg der UN-Organisationen ist ihre Fähigkeit zur externen Kommunikation, d.h. ihre Beziehungen zur Presse, zu NGOs und zu Großunternehmen. Hier bieten die neuen Medien vielfältige Möglichkeiten, um das Ansehen der UNO in der Öffentlichkeit zu heben, politische Kontakte zu knüpfen und Spenden zu sammeln. Die Gründung des Internet-Providers IPAnet durch die MIGA ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Der Aufbau von guten externen Kommunikationskanälen hat zwei wichtige Vorteile für die Vereinten Nationen. Zum einen wird sich daraus eine Verbesserung ihrer finanziellen Lage und ihrer politischen Akzeptanz ergeben. Als zweites kann nur auf diese Weise die „Lernfähigkeit“ der UN-Organisationen, d.h. ihre Sensibilität für Veränderungen und die Fähigkeit, darauf zu reagieren, wirkungsvoll verbessert werden.

---

<sup>113</sup> Zum organisationstheoretischen Konzept des „Netzwerks“ und zur Betrachtung von Netzwerken zwischen Internationalen Organisationen vgl. A. Judge, *International Organisations Networks: A Complementary Perspective*, in: P. Taylor und A. Groom (Hrsg.), *International Organisation: A Conceptual Approach*, S.387-389; R. Mc Laren, *The international network: administrative lessons from GESAMP*, in: *International Review of Administrative Sciences* 56 (1990), S.663-669; A. Nölke, *Internationale Interorganisations-Netzwerke*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* Jg. 1, Nr. 2 (1994), S.313-334.