ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

GPF
Global Policy Forum

Wir bekommen die UN, die wir uns finanziell leisten, und nicht die UN, die wir eigentlich bräuchten

Wie die Vereinten Nationen ihre Türen für private geldgebende Organisationen und einen „vernetzten Multilateralismus“ öffneten

Elena Marmo

ROSA LUXEMBURG STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

Veröffentlicht von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro New York, Mai 2022

Direktor: Andreas Günther
Herausgeber: Carrington Morris
Adresse: 275 Madison Avenue, Suite 2114, New York, NY 10016
E-Mail: info.nyc@rosalux.org
Telefon: +1 (917) 409-1040

Gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

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

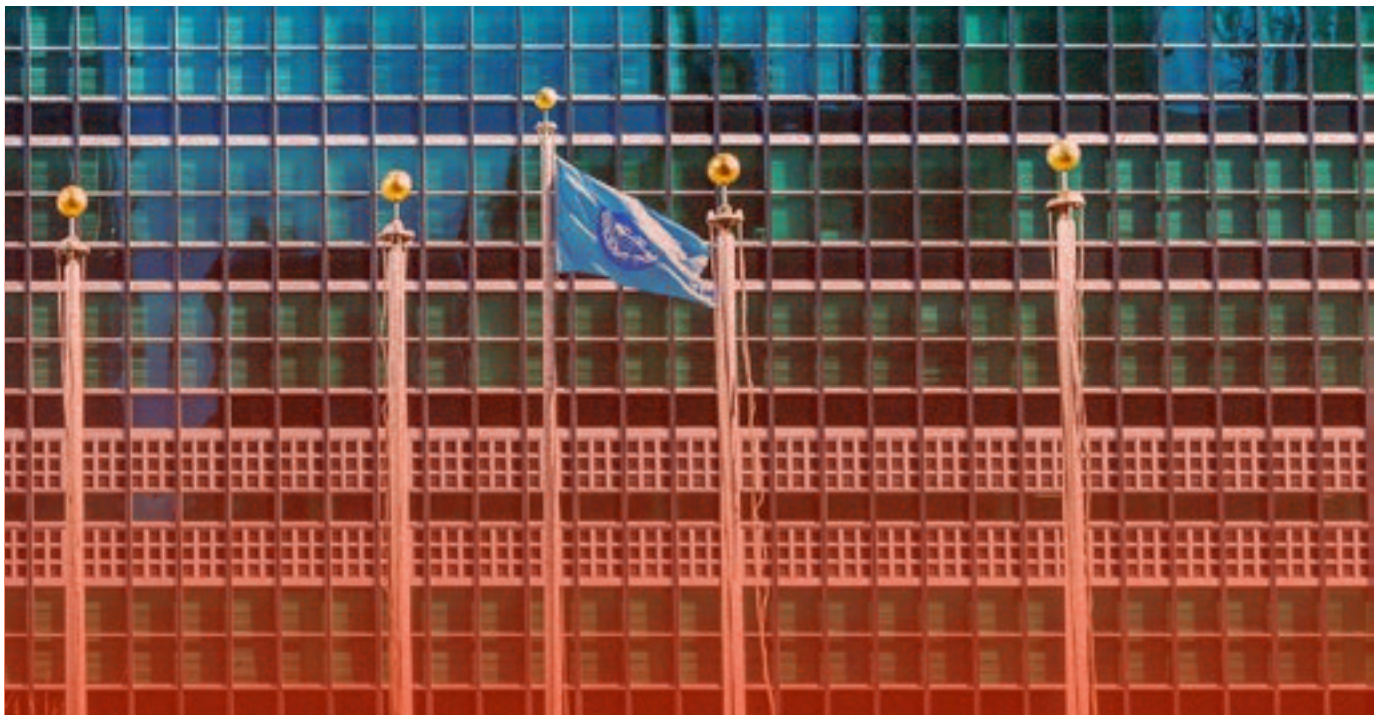
Das New Yorker Büro erfüllt zwei Hauptaufgaben: sich mit Themen der Vereinten Nationen zu befassen und mit nordamerikanischen Linken in Hochschulen, Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und der Politik zusammenzuarbeiten.

rosalux.nyc

Wir bekommen die UN, die wir uns finanziell leisten, und nicht die UN, die wir eigentlich bräuchten

Wie die Vereinten Nationen ihre Türen für private geldgebende Organisationen und einen „vernetzten Multilateralismus“ öffneten

Von Elena Marmo, Global Policy Forum



Am 11. März 2022 hielt Generalsekretär Antonio Guterres im New Yorker Hauptquartier der Vereinten Nationen vor Vertreter*innen der Mitgliedsstaaten, UN-Mitarbeiter*innen und anderen Stakeholdern bei der letzten Anhörung zu dem von ihm initiierten Reformprozess „Our Common Agenda“ eine Ansprache.[1] Darin ermahnte er die Mitgliedsstaaten: „Der

1 Der im September 2021 veröffentlichte Bericht „Our Common Agenda“ ist im Zuge des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen entstanden und umfasst konkrete Reformvorschläge und Maßnahmen, etwa zur Neuorientierung der Vereinten Nationen und zur Umsetzung der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens (Anm. d. Übers.).

unsere gemeinsame Agenda begleitende Konsultationsprozess bietet die Chance, sich auf unsere grundlegenden dauerhaften Prinzipien zu besinnen und zugleich unsere Praktiken des Multilateralismus an die Herausforderungen des neuen Zeitalters anzupassen.“ Im Bericht „Our Common Agenda“ wird dieser neue Multilateralismus als „ein inklusiver, vernetzter und effektiver Multilateralismus" beschrieben.

Beim Konzept „vernetzter Multilateralismus“, so zeigen eine Reihe von Konsultationen mit verschiedenen Interessengruppen im Februar und März 2022, handelt es sich um einen weiteren Versuch, die verstärkte Zusammenarbeit der UN mit Akteuren des Privatsektors begrifflich zu fassen. Bisher verwendete man die Bezeichnung „Multistakeholderismus“, wenn es um den Prozess der Erweiterung der zwischenstaatlichen Beziehungen und Aushandlungen ging, die eine Vielzahl von Organisationen einbezieht: Wirtschaftsverbände, private philanthropische Stiftungen, andere zivilgesellschaftliche oder wissenschaftliche Einrichtungen, um nur einige zu nennen. Dieser Trend birgt die Gefahr mit sich, dass es zu einer Verlagerung der Politik und Programme der Vereinten Nationen kommt. Hierbei könnte es sein sich die UN, in Zukunft vermehrt an den Interessen des Privatsektors orientieren könnte, und zum Beispiel Gewinnmaximierung und marktbasierte Lösungen in den Fordergrund stellen. Dabei würde sich die UN von dem entfernen, was die Menschen und der Planet wirklich brauchen.

Privatwirtschaftliches Engagement bei den Vereinten Nationen ist kein neues Phänomen. So nahmen bereits die auf der Gründungskonferenz 1945 in San Francisco vertretenen Wirtschaftsverbände (die meisten davon aus den USA) aktiv Einfluss auf die Formulierung der UN-Charta. Seit Etablierung der Vereinten Nationen verfügen internationale Interessengruppen aus dem Wirtschaftsbereich, die hier der Kategorie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zugeordnet sind, über formale Mitwirkungsrechte. Die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce/ICC) war eine der ersten „NGOs“, die 1946 einen beratenden Status bei der UN erhielt, ein Jahr später folgte ihr die Internationale Arbeitgeberorganisation (Organization of Employers/IOE). Diese Entwicklung bekam einen weiteren Schub durch die Wirtschaftspolitik unter Reagan und dessen Fokus auf Deregulierung und Privatisierung. Dadurch entstand der Eindruck, die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen seien nicht in der Lage, die Herausforderungen der Welt allein zu bewältigen.

Dieser Text gibt einen kurzen Überblick zum gewandelten Finanzierungssystem der Vereinten Nationen und hebt die Veränderungen hervor, die zu einem Bedeutungszuwachs von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) beigetragen haben, darunter die jüngste Manifestierung dieses Trends: der „vernetzte

Multilateralismus“. Dabei gilt es zu beachten, dass mit einem multilateralen System, das zunehmend unter unzureichender Finanzierung leidet bzw. immer mehr auf zweckgebundene Zuwendungen zurückgreifen muss, etliche Risiken und Beschränkungen einhergehen. So droht zum Beispiel eine übermäßige Abhängigkeit von Akteuren aus dem Unternehmenslager, die viel weniger als Regierungen an die Einhaltung von Menschenrechten und weiteren Normen des Völkerrechts gebunden sind.

Eine kurze Geschichte des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen

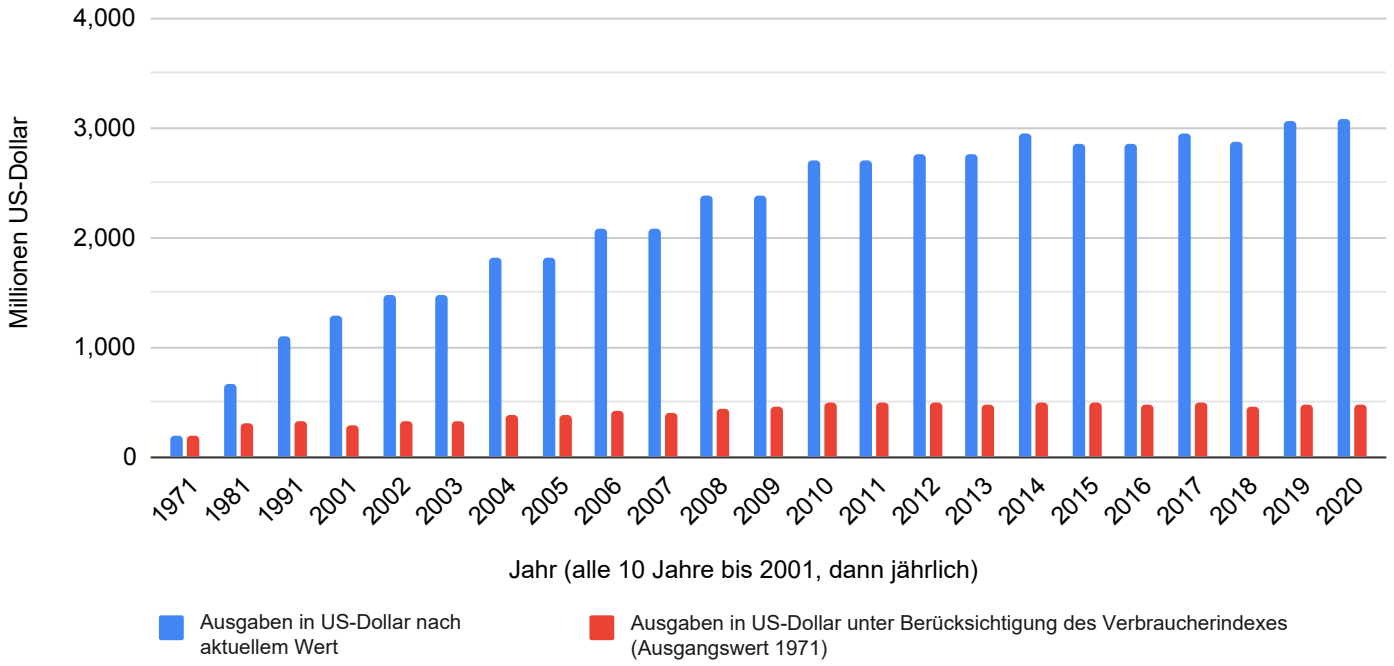
Zum Zeitpunkt der Gründung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 waren die Wahrung des Weltfriedens und internationale Sicherheit die Hauptanliegen der Organisation (Artikel 1.1, UN-Charta). Das Ziel der Charta, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle […] zu fördern und zu festigen“, kam erst später in der Geschichte der Organisation zum Tragen, als das komplexe System aus verschiedenen UN-Organen, -Programmen und -Gremien, wie wir es heute kennen, in den folgenden Jahrzehnten nach und nach Gestalt annahm.

Bei der Gründung der Vereinten Nationen einigte man sich auf ein Finanzierungssystem, das bis heute die Pflichtbeiträge der Mitgliedsstaaten zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen sowie zur Finanzierung der Sonderstraftribunale und Friedensmissionen regelt. Diese Beiträge werden auf der Grundlage eines Verteilungsschlüssels festgelegt, der die „Zahlungsfähigkeit“ eines jeden Landes berücksichtigt.

In einem Briefing der Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (Department of Economic and Social Affairs/DESA) aus dem Jahr 2021 wird die Methode bzw. Formel erläutert, die verschiedene Faktoren einbezieht, um die Pflichtanteile der einzelnen Mitgliedsstaaten am Gesamthaushalt zu berechnen. Dazu gehören Nationaleinkommen und Konversionsraten sowie Anpassungen, die sich nach der staatlichen Schuldenbelastung richten und niedrige Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigen. Darüber hinaus gibt es Unter- und Obergrenzen sowie Sonderregelungen für die am witschschaftlich schwächsten Länder (Least Developed Countries/LDCs).[2] Diese Formel dient jedoch nur zur Berechnung des Pflichtanteils der einzelnen Länder am ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen. So wie die Beitragszahlungen

2 Siehe https://www.un.org/en/ga/contributions/Scale%20Briefing%202021.pdf.

Überschrift der Abbildung: Ausgaben des ordentlichen UN-Haushalts in realen und inflationsbereinigten Zahlen



Quelle: Regular Budget Expenditures: United Nations Board of Auditors' Reports / Consumer Price Index: The US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. Erstellt von Elena Marmo, GPF

der Mitgliedstaaten seit einiger Zeit stagnieren, ist auch die Höhe des ordentlichen Haushalts der UN in etwa gleich geblieben.

> „Betrachtet man die zunehmenden globalen Probleme, mit denen die Vereinten Nationen konfrontiert sind, sowie ihre wachsenden Verantwortlichkeiten und Mandate, so haben die staatlichen Mittel, die in die UN-Programme, -Fonds und -Sonderorganisationen fließen, damit nicht Schritt gehalten. Die Organisation ist nach wie vor notorisch unterfinanziert und hatte wiederholt mit erheblichen Finanzkrisen zu kämpfen."[3]

Trotz der sich ständig verändernden und zunehmenden Komplexität der Weltlage, darunter wachsende geo- bzw. friedens- und sicherheitspolitische Herausforderungen, sowie der Verabschiedung von Zielen für eine nachhaltige Entwicklung und der Verschärfung der Klimakrise hat es keine Anpassung des UN-Haushalts gegeben. Wie Generalsekretär Guterres bei der letzten Anhörung zur „Our Common Agenda" betonte, „ist die Welt, in der wir heute leben, für die Verfasser*innen der UN-Charta kaum vorstellbar gewesen". Angesichts dessen erscheint es dringend geboten, Umfang und inhaltliche Kriterien der Finanzierung zu überdenken.

3 Adams, B., & Martens, J. (2015): Fit for whose purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations. Global Policy Forum

Obwohl es logisch gewesen wäre, den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen aufzustocken, da der Aufgabenbereich der Organisation sowie der globale Kontext immer umfassender, komplizierter und komplexer geworden ist, ist dies nicht geschehen. In ihrer Studie „Fit for Whose Purpose?“ heben Adams und Martens hervor, dass „die UN-Mitgliedsstaaten, allen voran die USA, seit den 1980er Jahren eine 'Nullwachstumsdoktrin' für den ordentlichen Haushalt der UN verfolgt habe“.[4] In der Abbildung weiter unten sind die bereinigten Ausgaben des ordentlichen Haushalts von 1971 bis 2001 für jeweils zehn Jahre und die jährlichen Ausgaben von 2001 bis 2020 dargestellt. Hier zeigt sich, dass trotz eines allmählichen Anstiegs des Gesamtbudgets über die Jahre die inflationsbereinigten Ausgaben, also die Ausgaben nach Berücksichtigung der Änderungen im Verbraucherpreisindex, seit geraumer Zeit in etwa gleich hoch geblieben sind.

Im Jahr 2022 beläuft sich der reguläre Gesamthaushalt der Vereinten Nationen auf rund 3,12 Milliarden US-Dollar.[5] Im Jahr 2012, also vor einem Jahrzehnt, betrugen die Gesamtausgaben des ordentlichen Haushalts 2,76 Milliarden US-Dollar.[6] Bereinigt nach Veränderungen des Verbraucherpreisindex in US-Dollar im betreffenden Zeitraum (der die Inflation und die im Laufe der Zeit angepassten Kosten für Güter und Dienstleistungen berücksichtigt), ist das Budget der Vereinten Nationen zwischen 2012 und 2022 um 18,3 Prozent geschrumpft. Zum Vergleich: Der Haushalt der Stadt New York im Jahr 2020 umfasste 92,5 Milliarden US-Dollar.[7]

Auch Sonderorganisationen der UN haben mit beträchtlichen Finanzierungsproblemen zu kämpfen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) beispielsweise arbeitet ebenfalls auf der Grundlage eines Beitragsmodells. Im Jahr 2020 beliefen sich die Gesamteinnahmen der WHO auf 4299 Millionen US-Dollar, aber nur 466 Millionen US-Dollar, das heißt etwa 11 Prozent davon, waren Mittel aus dem ordentlichen Haushalt.[8] Nicht zuletzt aufgrund dieses Mangels an regulärer Finanzierung war es für die WHO 2020 eine besonders große Herausforderung, schnell auf die globale COVID-19-Krise zu reagieren. Der Generaldirektor der WHO, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, warnte vor Kurzem: „Wenn das derzeitige Finanzierungsmodell beibehalten wird, ist die WHO zum Scheitern verurteilt.“ Daher prüfen die Mitglieder

4 Ebd.

5 Siehe https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/223/38/PDF/N2222338.pdf?OpenElement.

6 Siehe https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/456/95/PDF/N1445695.pdf?OpenElement.

7 Siehe https://council.nyc.gov/budget/fy2020/.

8 Siehe https://www.who.int/publications/i/item/7-may-2021-audited-financial-statements-2020-(a74-29).

des WHO-Exekutivrats Maßnahmen zur schrittweisen Anhebung der Pflichtbeiträge, die zukünftig 50 Prozent des gesamten Jahreshaushalts der WHO ausmachen sollen.[9]

Die Anforderungen des globalen Systems sind beträchtlich gestiegen, was selbstverständlich ebenso Auswirkungen auf den Gesamthaushalt der Vereinten Nationen hat. In Anbetracht eines stagnierenden ordentlichen Haushalts haben verschiedene UN-Organisationen, -Fonds und -Programme sowie andere Einrichtungen deswegen damit begonnen, sich nach zusätzlichen Finanzierungsmöglichkeiten umzusehen. Dies hat die Abhängigkeit von anderen Finanzquellen erhöht, darunter freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten, Zuwendungen von Unternehmen und privaten philanthropischen Stiftungen, die direkt an ausgewählte UN-Organisationen und -Büros fließen, thematische Fonds, gepoolte Mittel oder Spenden an die Stiftung der Vereinten Nationen. Im Gegensatz zu den Pflichtbeiträgen sind diese Zuwendungen völlig freiwillig und erfordern in vielen Fällen Verhandlungen mit den geldgebenden Oraganisationen sowie eine Anpassung an deren inhaltlichen Prioritäten und Interessen, auch wenn diese nicht unbedingt mit den drängendsten Bedürfnissen der Menschen und des Planeten übereinstimmen mögen. Darüber hinaus schwanken sie in Höhe und Umfang und sind kaum vorhersehbar, was die langfristige Planung für die UN-Organisationen, -Fonds und -Programme erschwert.

Die Ausweitung der Finanziers

Die Gründung der United Nations Foundation markiert den Beginn der Institutionalisierung von Partnerschaften der Organisation mit Großunternehmen und deren Finanzierung ausgewählter UN-Aktivitäten. In „The UN Foundation – A foundation for the UN?“ beschreiben die Autor*innen Barbara Adams und Jens Martens die Ursprünge und Implikationen der United Nations Foundation. 1997 kündigte der Milliardär Ted Turner an, den Vereinten Nationen Time-Warner-Aktien im Wert von einer Milliarde US-Dollar schenken zu wollen. Um dieses Geld zu erhalten und zu verteilen, wurde die Stiftung der Vereinten Nationen ins Leben gerufen. Adams und Martens zufolge hatte Turner mit seiner Spende auf die Verweigerung des US-Kongresses reagiert, dieser sei der Verantwortung der Zahlung des Pflichtbeitrags der USA über eine Milliarde US-Dollar nicht nachgekommen.[10]

---

9 Siehe https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/covid-19-has-shown-sustainable-financing-of-who-is-needed-to-deliver-health-for-all.

10 Adams, B., & Martens, J. (2018): The UN Foundation – A foundation for the UN?

Nach ihrer Gründung im Jahr 1998 wurde die United Nations Foundation zu einer wichtigen Institution, die die Mittelbeschaffung der Vereinten Nationen aus Drittquellen vorantrieb. Heute heißt es vonseiten der Stiftung: „Wir wenden strikte Standards der Rechnungslegung und strenge Finanzkontrollen an, um die mehr als zwei Milliarden US-Dollar, die uns von unserem Vorsitzenden und unseren Partner*innen sowie aus Spenden seit unserer Gründung anvertraut wurden, effektiv zu nutzen und zu verwalten." Im Jahr 2020 tätigte die United Nations Foundation Ausgaben in Höhe von 280,3 Millionen US-Dollar.[11]

Seit Gründung der UN-Stiftung wurden weitere Anstrengungen unternommen, um die Bedeutung der Wirtschaft und des Unternehmenssektors im Bereich internationale Politik und Entscheidungsfindung der Staatengemeinschaft hervorzuheben und zu legitimieren sowie die Wirtschaftsakteure näher an die Werte der Vereinten Nationen „heranzuführen". Beispiele hierfür sind die Einrichtung eines Fonds der Vereinten Nationen für internationale Partnerschaften (United Nations Fund for International Partnerships/UNFIP) durch den UN-Generalsekretär Kofi A. Annan im Jahr 1998 und die anschließende Eröffnung eines Büros für Partnerschaften (United Nations Office for Partnerships/UNOP), der „Global Compact" mit seinen „10 Prinzipien" zur Förderung unternehmerischer Nachhaltigkeit (unterzeichnet im Jahr 2000), die Gewährung eines Beobachterstatus in der Generalversammlung zugunsten der Internationalen Handelskammer (International Chamber of Commerce/ICC) im Jahr 2016, das Memorandum of Understanding, das das Büro des Generalsekretärs 2019 mit dem Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum/WEF) unterzeichnet hat, sowie die wachsende Abhängigkeit zahlreicher UN-Fonds und -Programme von Zuwendungen aus der Privatwirtschaft.

Reform des UN Development System (UNDS) – Umstellung auf öffentlich-private Partnerschaften

Die bisher geäußerten Bedenken hinsichtlich des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen gelten ebenso für die Budgets der einzelnen UN-Fonds und -Programme. Nach Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council/ECOSOC) die Initiative ergriffen, um die Aktivitäten des Entwicklungssystems der UN (UN Development System/UNDS) mit der Agenda 2030 und den darin enthaltenen „Sustainable Development Goals" (SDGs) abzustimmen und um systemweiten Druck aufzubauen, der zur Stärkung der Eigenverantwortung der Regierungen bei Aktivitäten in ihren eigenen Ländern beitragen soll. Teil dieses Prozesses sind die ab

11 Siehe https://unfoundation.org/who-we-are/our-financials/.

2017 vierjährig stattfindenden umfassenden Überprüfungen der ergriffenen Maßnahmen (A/RES/71/243) sowie weitere Vorschläge zur Reformierung des UNDS, die alle darauf abzielen, die Qualität der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu verbessern und den Bedürfnissen und Prioritätensetzungen der Empfänger und Geberländer zu entsprechen.

Immer wieder hat es in den vergangenen Jahren Klagen hinsichtlich der ungleichen Verteilung von Kernmitteln und anderen Mitteln an die verschiedenen UN-Fonds und -Programme gegeben. Als Kernmittel oder auch als reguläre Ressourcen werden diejenigen Mittel bezeichnet, die uneingeschränkt einsetzbar sind, das heißt nicht zweckgebunden sind. Sie können zur Finanzierung und personellen Ausstattung allgemeiner Operationen und eines Großteils der Arbeit an Normen und Standards verwendet werden, für die die Vereinten Nationen bekannt ist. Dagegen sind andere Mittel und Zuwendungen an bestimmte Projekte und Zielsetzungen gebunden, die häufig in Verhandlungen zwischen Gebern und UN-Organisationen festgelegt werden.

Auf den letzten beiden regulären Sitzungen der Exekutivräte ihrer Organisationen haben UN-Mitarbeiter*innen ein düsteres Bild von der Finanzlage ihrer Einrichtungen und Programme gezeichnet und darauf hingewiesen, dass der Anteil der Kernmittel an ihrem Budget weit unter das 30-Prozent-Ziel fällt, das im Rahmen des UNDS-Reformprozesses verabschiedeten Finanzierungsplans („Funding Compact“) ausgegeben wurde.[12] Der „Funding Compact“ von 2019 ist eine Vereinbarung zwischen dem UN Development System und den Mitgliedsstaaten, die Verpflichtungen sowohl für die Geberländer als auch für die UN-Organe enthält, um die Erreichung der SDGs sicherzustellen.

Dabei handelt es sich jedoch um ein unverbindliches Dokument, das auf freiwillige Kooperation setzt und von daher kaum Durchsetzungskraft hat. Aus diesem Grund haben sich die UN-Fonds und Programme vermehrt Fundraising-Initiativen zugewandt, um ihre Jahresbudgets aufzustocken. Dies wird vonseiten der Mitgliedsstaaten in der Regel sehr begrüßt, da sie sich damit ihrer im „Funding Compact“ festgelegten finanziellen Verpflichtungen leichter entziehen können und damit gleichzeitig die Rolle des Privatsektors aufgewertet wird.

Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) nimmt jährlich eine Bestandsaufnahme der Leistungen des UNDS vor und legt Prioritäten neu fest. Auf dem letzten Treffen dieser Art im Mai 2021 leitete Ib Petersen, stellvertretender Exekutivdirektor des Bevölkerungsfonds der

12 A/74/73/Add.1.

Vereinten Nationen (UN Population Fund/UNFPA) die Sitzung zum Thema „Funding Compact“. In Anbetracht der allgemeinen Klagen über den Mangel an flexiblen Kernressourcen sagte er: „Wir bekommen die UN, die wir uns finanziell leisten.“

Etliche UN-Mitarbeiter*innen äußerten ihre Sorgen über die Qualität und Zukunft der Finanzierung ihrer Organisationen. In den Sitzungen des Jahres 2021 legten sie ihren jeweiligen Exekutivräten konkrete Zahlen vor. Von UNICEF, UNDP, UNFPA und UN Women hat nur die letztere Einheit im Jahr 2020 das Ziel eines 30-prozentigen Anteils an Kernmitteln erreicht. Der Direktor für strategische Partnerschaften von UN Women, Daniel Seymour, stellte klar, zwar seien „sie zufrieden, auf 30 Prozent gekommen zu sein, [...] des Weiteren sind sie allerdings nicht der Meinung, dass 30 Prozent die richtige Zielvorgabe ist. Wir denken, dass ein Verhältnis von 50:50 eine bessere Voraussetzung für die Erfüllung unseres Mandats wäre.“

Darüber hinaus ist die verstärkte Hinwendung zum Privatsektor als Finanzierungsquelle unübersehbar. Bei UNICEF etwa lag der Beitrag von privaten Akteuren (darunter Zuwendungen von Einzelpersonen, Unternehmen und philanthropischen Einrichtungen) im Jahr 2020 bei insgesamt 717 Millionen US-Dollar, was 21 Prozent der Gesamteinnahmen entsprach. Insgesamt stammten 49 Prozent der „regulären“ oder „Kernmittel“ von UNICEF im Jahr 2020 aus privaten Quellen.

Die private Finanzierung von UN-Aktivitäten erfolgt heute in verschiedenen Formen, darunter Zuwendungen an den Treuhandfonds der Vereinten Nationen, die Unterstützung von Programmen auf Länderebene und von anderen ausgewählten Initiativen und Aktivitäten. Ein Teil der Mittel fließt direkt, ein anderer wird über in den USA ansässige Stiftungen wie die United Nations Foundation und die Foundation for the Global Compact bereitgestellt. Auch wenn diese Mittel zusammengerechnet noch nicht sehr umfangreich sein mögen, können sie in einzelnen Ländern und in bestimmten Programmbereichen durchaus entscheidend sein. Besonders deutlich wird dies im Gesundheitssektor, in dem inzwischen die Bill & Melinda Gates Foundation eine zentrale Rolle spielt.

Wie die Entwicklung des ordentlichen Haushalts der Vereinten Nationen und die Auseinandersetzungen um die Beitragsbemessung und -verteilung zeigen, bedeutet Geld auch die Möglichkeit der politischen Einflussnahme. Da der Anteil der privaten Finanzierung weiter zunimmt und Unternehmen etwa gezielt die „Kernmittel“ für UNICEF aufstocken, sollten wir besonders achtsam sein, was ihre Bemühungen und Fähigkeiten betrifft, die Agenda und Prioritäten des UNDS mitzubestimmen.

Förderung von Partnerschaften auf höchster Ebene

Im September 2021 kündigte Generalsekretär Antonio Guterres, wie bereits erwähnt, die Ausarbeitung einer gemeinsamen Agenda („Our Common Agenda“) an, die die Umsetzung bestehender Vereinbarungen, insbesondere der Agenda 2030, beschleunigen soll. Im Mittelpunkt steht dabei sein Konzept des „vernetzten Multilateralismus“, um das Engagement und die Beteiligung anderer (nicht-staatlicher) Akteure und Interessengruppen an multilateralen Prozessen zu stärken. Im Februar und März 2022 nahmen die Mitgliedstaaten, UN-Mitarbeiter*innen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft, des Privatsektors und der Wissenschaft an Konsultationen zu diesen Themen teil. Dabei unterstützten die Mitgliedsstaaten eine Reihe von Vorschlägen, die der Generalsekretär während einer Anhörung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) am 22. März 2022 zusammenfasste. Dazu gehören:

- Zweijährliche Gipfeltreffen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zwischen den UN-Mitgliedstaaten, den G20 und den internationalen Finanzinstitutionen, wobei das erste Gipfeltreffen vor Ende 2022 stattfinden soll.

- Die Einrichtung eines hochrangiges Beratungsgremiums zur Förderung eines effektiven Multilateralismus, das mit ehemaligen Staatsoberhäuptern besetzt werden soll.

- Die Entwicklung neuer Messgrößen zur Ergänzung des Indexes Bruttoinlandsprodukt (BIP), wie zum Beispiel der multidimensionale Vulnerabilitätsindex.

- Die Einführung eines globalen Programms zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen und mehr sozialer Sicherheit, einschließlich der Etablierung eines globalen Fonds für mehr soziale Sicherheit und eines entsprechenden Bündnisses auf höchster Ebene.

- Ein „Transforming Education Summit“ während der United Nations General Assembly High-Level Week 2022.

- Ein Weltsozialgipfel im Jahr 2025, um „Impulse zu geben und Maßnahmen zur Erreichung der SDGs zu koordinieren und um eine Bestandsaufnahme der Bemühungen zur Erneuerung des Sozialvertrags vorzunehmen“.

- Die Einrichtung eines UN-Büros für die Jugend, um das Engagement der Jugend bei den Vereinten Nationen zu fördern.

- Ein „Gipfeltreffen zur Gestaltung unsere Zukunft“ im Jahr 2023, um eine Reihe von Vorschlägen und Initiativen weiter zu erörtern, darunter eine neue Friedensagenda, die Protokolle des „Globalen Digitalen Pakts“ rund um eine Notfallplattform, ein Statement zu künftigen Generationen und der Vorschlag für einen Verhaltenskodex für Integrität bei öffentlichen Informationen.

- Die Einrichtung eines Multistakeholder-Tracks für digitale Technologien zur Vorbereitung des „Gipfels zur Gestaltung unsere Zukunft“, um sich auf einen „Globalen Digitalen Pakt“ zu einigen (auf der Grundlage der Vorschläge des hochrangig besetzten Expertengremiums für digitale Zusammenarbeit unter dem gemeinsamen Vorsitz von Melinda Gates und Jack Ma).

Inhaltlich betrachtet mögen die Vorschläge ein Schritt in die richtige Richtung sein. Was jedoch irritiert und Anlass zur Besorgnis gibt, sind die Modalitäten der Beteiligung. Alle Vorschläge zeichnen sich durch ihren multilateralen Charakter aus, das heißt, dass verschiedene Interessengruppen einbezogen werden und großer Wert auf deren Vernetzung gelegt wird. Gerade weil hier ganz unterschiedliche Akteure am Werk sind, ist es umso wichtiger, dass die Verantwortung für die Steuerung der Maßnahmen zur Förderung der Ziele der UN und die Rechenschaftspflicht bei den Mitgliedsstaaten verbleiben. Bereits jetzt schon können von den Vereinten Nationen hofierte finanzkräftige Akteure aus dem Privatsektor ihren Einfluss auf die Gestaltung und Prioritätensetzung von UN-Programmen geltend machen. Diese Einflussmöglichkeiten werden nun noch größer werden, nachdem verschiedene Stakeholder aktiv dazu aufgefordert wurden, sich an der Umsetzung von „Our Common Agenda“ zu beteiligen. Vertreter*innen eines „Multistakeholderismus“ oder „vernetzten Multilateralismus“ behaupten, dass (staatliche) Vertreter*innen Pflichtenträger*innen, Rechtsinhaber*innen und Unternehmen alle gleichberechtigte Stakeholder seien, und verschleiern damit das Machtungleichgewicht, das zwischen diesen Gruppen besteht. Wirtschaftskonzerne sind im Gegensatz zu Regierungen vor allem ihren Aktionären gegenüber rechenschaftspflichtig und am Prinzip der Gewinnsteigerung orientiert. Dies steht in vielen Fällen in direktem Widerspruch zu dem zum Schutz der Menschen und des Planeten erforderlichen Wandel. Einige der bedenklichsten Vorschläge in „Our Common Agenda“ mögen recht profan erscheinen und standen bisher nicht im Vordergrund der Diskussionen in den Mitgliedsstaaten. Die Agenda enthält zum Beispiel ein Mandat für das United Nations Office of Partnerships (UNOP), das von nun an maßgeblicher Ansprechpartner für zivilgesellschaftliche Initiativen sein soll und deren Engagement bei den Vereinten Nationen koordinieren und fördern soll. Bislang lag der Schwerpunkt dieses Büros und der mit ihm kooperierenden United Nations Foundation jedoch darauf, privaten Akteuren, insbesondere Unternehmen, Zugang zu den Vereinten Nationen

zu verschaffen. Viele zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren den Vorschlag des UN-Generalsekretärs, die Hauptverantwortung für den Bereich zivilgesellschaftliches Engagement dem UNOP zu übertragen. Denn dadurch würde die Rolle der Unternehmen in den Vereinten Nationen weiter gestärkt und fände eine Vermischung von unternehmerischen und am Gemeinwohl orientierten zivilgesellschaftlichen Interessen und Aktivitäten statt. Während viele zivilgesellschaftliche Initiativen eine Kontrollfunktion ausüben und die UN und ihre Mitgliedsstaaten dazu drängen, die beschlossenen SDGs konsequenter zu verfolgen, stellen private Unternehmen oftmals diesbezüglichen Fortschritten im Weg.

Schlussfolgerungen

Da die Welt derzeit mit diversen Krisen (Klimawandel, COVID-19, Wirtschafts-, Ernährungs- und Entwicklungsproblemen) sowie mit etlichen Konflikten und Kriegen konfrontiert ist, könnte die Dringlichkeit eines auf Rechten basierenden und auf den Menschen ausgerichteten Multilateralismus kaum größer sein. Was die Vereinten Nationen jedoch vor allem benötigen, ist eine angemessene Finanzierung und ein planbarer Haushalt, der sich den Prioritäten anpasst und mit den globalen Bedürfnissen wächst. Stattdessen setzen die Mitgliedsstaaten und die UN-Führung weiterhin vorrangig auf Partnerschaften mit dem Privatsektor, „Multistakeholderismus“ und „vernetzten Multilateralismus“ als Lösung für die vielfältigen Herausforderungen. Das verkennt, dass solche Partnerschaften und Bemühungen zum einen nicht neu sind (sie gibt es seit der Gründung der UN) und zum anderen meist erfolglos waren. Ist also auch der „vernetzte Multilateralismus“, für den derzeit so intensiv geworben wird, zum Scheitern verurteilt?

Die Mitgliedsstaaten müssen weiterhin ihren Pflichten nachkommen, die Menschenrechte achten und die UN-Charta sowie die verschiedenen Verpflichtungen des Völkerrechts und internationaler Verträge erfüllen. Vielleicht noch wichtiger ist: Die zentrale Entscheidungsgewalt der Vereinten Nationen sollte weiterhin in der Generalversammlung verbleiben, die auf dem Modell „ein Mitglied, eine Stimme“ basiert, und nicht auf Strukturen übergehen, in denen diejenigen das Sagen haben, die das meiste Geld einzahlen (ob nun in Form von Beiträgen an den ordentlichen Haushalt oder anderweitig).

Sicherlich hat in den Aktivitäten der UN auch der Privatsektor eine Rolle zu spielen, aber Voraussetzung dafür ist mehr Transparenz. Zudem sollten auch diese privaten Akteure dazu verpflichtet werden, sich an internationale Normen und Standards zu halten. Darüber hinaus müssen die Mitgliedsstaaten

strenge und klare Regeln für die zukünftige Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit dem Privatsektor aufstellen, um unzulässige Einflussnahmen und Interessenkonflikte zu vermeiden. Anstatt mit Millionenspenden an UN-Programme öffentlichkeitswirksam zu profilieren, sollten Großkonzerne besser ihren gerechten Steueranteil in den Ländern zahlen, in denen sie ansässig und/oder tätig sind. Damit dies passiert, braucht es politischen Willen und entsprechende Instrumente. Die UN-Mitgliedsstaaten täten also gut daran, strengere Maßnahmen zur Regulierung von Großkonzernen zu ergreifen, anstatt sie zu Verhandlungen in das Hauptquartier in New York einzuladen.

ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG
NEW YORK OFFICE

www.rosalux.nyc