

# Optionen und Maßnahmen



UniNETZ –  
Universitäten und Nachhaltige  
Entwicklungsziele

Österreichs Handlungsoptionen  
zur Umsetzung  
der UN-Agenda 2030  
für eine lebenswerte Zukunft.



# Die Teilhabe der Entwicklungsländer an den globalen Lenkungsinstitutionen erweitern und verstärken

## Target 16.8

**Autor:**

Assoz. Prof. Exenberger, Andreas (*Universität Innsbruck, Institut für Wirtschaftstheorie, -politik und -geschichte*)

**Reviewer:**

Ao. Univ. Prof. Dr. Guggenberger, Wilhelm (*Universität Innsbruck, Institut für Systematische Theologie*); Dr. Wehinger, Daniel (*Universität Innsbruck, Institut für Christliche Philosophie*)

## Inhalt

3	16.8.1	Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets
4	16.8.2	Ist-Zustand in Österreich
5	16.8.3	Systemgrenzen von Target 16.8
5	16.8.4	Kritik an Target 16.8
5	16.8.5	Kritik an Indikatoren von Target 16.8
6	16.8.6	Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.8 und anderen Targets bzw. SDGs
6		Literatur

### 16.8.1 Beschreibung und Kontextualisierung der Zielsetzungen des Targets

Das Target 16.8 besteht in einer Erweiterung und Verstärkung der Teilhabe der Entwicklungsländer an den globalen Lenkungsinstitutionen. Damit wird der Umstand problematisiert, dass diese Ländergruppe zu wenig Anteil an der Entscheidungsfindung auf globaler Ebene (und teils auch auf weltregionaler Ebene) hat. Dieses Problem hat zwei wesentliche Dimensionen der Repräsentation: einerseits seine qualitative Dimension in Form einer spezifischen Betroffenheit von Entwicklungsländern in Bezug auf Entscheidungen dieser globalen Lenkungsinstitutionen, von denen ihr politischer und wirtschaftlicher Spielraum in besonderer Weise abhängt, andererseits seine quantitative Dimension, wenn es um die angemessene Berücksichtigung insbesondere von Bevölkerungszahlen geht.

Die quantitative Dimension spiegelt sich in der offiziellen Messung der Zielerreichung, die anhand eines Indikators erfolgt: „16.8.1 *Proportion of members and voting rights of developing countries in international organizations*“ (United Nations (UN), 2020). Daher soll die Problematik kurz anhand der Repräsentation von Entwicklungsländern in drei zentralen globalen Lenkungsinstitutionen verdeutlicht werden (jeweils auf der Basis eigener Berechnungen). Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, wo das Stimmrecht abgesehen von den fünf ständigen Mitgliedern (mit Vetorecht) unter zehn nicht ständigen Mitgliedern auf der Basis regionaler Gruppen rotiert, waren seit dem Jahr 2000 die einzelnen Ländergruppen (gemäß der Kategorisierung der Weltbank nach Einkommensklassen) wie folgt vertreten:

- **High Income Countries:** 44 % der Stimmen bei 16 % der Weltbevölkerung, davon etwas weniger als die Hälfte aufgrund der Vetomächte USA, Großbritannien und Frankreich;
- **Upper Middle Income Countries:** 34 % der Stimmen bei 38 % der Weltbevölkerung, davon ebenfalls etwas weniger als die Hälfte aufgrund der Vetomächte Russland und China;
- **Lower Middle Income Countries:** 16 % der Stimmen bei 38 % der Weltbevölkerung;
- **Low Income Countries:** 5,7 % der Stimmen bei 8,6 % der Weltbevölkerung.

Mit Ausnahme der Hocheinkommensländer sind also alle Ländergruppen teils deutlich unterrepräsentiert. Ein noch deutlicheres Bild ergibt sich, wenn man die Stimmgewichte in den führenden internationalen Finanzinstitutionen, dem *Internationalen Währungsfonds* (IMF) und der *Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (IBRD, auch: *Weltbank*) betrachtet, in deren Direktorium ebenfalls Sitze auf der Basis von regionalen Gruppen vergeben werden, die diese Gewichtsverteilung abbilden und noch weiter verstärken. Hier ergibt sich folgende Verteilung:

- **High Income Countries:** bei 16 % der Weltbevölkerung verfügen diese Länder über 65,4 % (IMF) bzw. 63,9 % (IBRD) der Stimmrechte, sind also im Hinblick auf die Bevölkerung sogar vierfach überrepräsentiert (im Hinblick auf Wirtschaftsleistung aber angemessen repräsentiert);
- **Upper Middle Income Countries:** bei 38 % der Weltbevölkerung verfügen diese Länder über je 23,3 % (IMF) bzw. 23,0 % (IBRD) der Stimmrechte;
- **Lower Middle Income Countries:** bei 38 % der Weltbevölkerung verfügen diese Länder über je 9,2 % (IMF) bzw. 10,7 % (IBRD) der Stimmrechte;
- **Low Income Countries:** bei 8,6 % der Weltbevölkerung verfügen diese Länder über je 2,9 % (IMF) bzw. 3,5 % (IBRD) der Stimmrechte.

Insbesondere ärmere Länder sind daher im Hinblick auf die Bevölkerungszahl in diesen Institutionen deutlich unterrepräsentiert. Dies hat bei den beiden Finanzinstitutionen auch damit zu tun, dass in diesen Fällen die Wirtschaftsleistung der Länder eine wesentliche Grundlage der Stimmgewichtung darstellt, wobei mit „*Teilhabe*“ im Sinne von Target 16.8 zweifellos nicht eine Repräsentation aufgrund von ökonomischer Leistungskraft gemeint sein kann. Vielmehr soll im Gesamtzusammenhang von SDG 16 „*allen Menschen*“ Zugang zur Justiz ermöglicht werden und es sollen „*leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen*“ aufgebaut werden (UN, 2020).

All diese Befunde fallen überdies noch deutlicher aus, wenn man sie mit dem Stand der menschlichen Entwicklung (sehr hoher, hoher, mittlerer und niedriger Wert des *Human Development Index*) abbildet.

- Die qualitative Dimension des Targets ist deutlich weniger leicht festzumachen und hat mehrere Aspekte. Die Zielformulierung („*Teilhabe*“ sowie „*erweitern*“ bzw. „*verstärken*“) erlaubt jedoch eine sehr weite Interpretation der Zielsetzung, die in diesem Fall auch angemessen erscheint. Schließlich ist die bloße Repräsentation in Form eines Sitzes oder Stimmgewichts zwar unzweifelhaft sehr bedeutend für die Teilhabe an Entscheidungsprozessen, sie spiegelt aber in keiner Weise die Kapazitäten für eine effektive oder gar effiziente Beteiligung wider. Damit wird insbesondere angesprochen, dass Entwicklungsländer im Hinblick auf Personalressourcen, Möglichkeiten der Vernetzung oder andere Umsetzungsmittel oft auf Unterstützung angewiesen sind, um auch nur annähernd mit den Möglichkeiten wohlhabender Länder mithalten zu können. Die internationale Diplomatie ist kein ebenes Spielfeld, was insbesondere für juristische Ressourcenungleichheit gilt, die für viele der relevanten Entscheidungsprozesse zentrale Bedeutung aufweist.

### 16.8.2 Ist-Zustand in Österreich

Für Österreich spielt dieses Target offenbar keine Rolle, weder in seiner engen, offiziellen Version, noch in einem erweiterten, stärker qualitativen Verständnis, zumindest wenn es nach dem aktuellen FNU geht (Bundeskanzleramt, 2020). In diesem Bericht wird das Target nicht einmal erwähnt und auch in der Beschreibung des SDG 16 sind keine Informationen zur Zielerreichung enthalten (Bundeskanzleramt, 2020, S. 97-99). Etwas Aufklärung über die Hintergründe dafür liefert die österreichische Datenbasis zum Monitoring der *Agenda 2030* (Statistik Austria, 2020), wo der Indikator mit den Vermerken „*Indikator auf UN-Ebene*“ und „*keine statistischen Daten i.e.S.*“ versehen ist.

Österreich beherbergt aber mit Wien als einem der vier offiziellen Amtssitze der Vereinten Nationen mehrere UN-Teilorganisationen und sollte sich daher in besonderem Maße aufgerufen fühlen, an der Erreichung dieses Targets aktiv und durch geeignete Maßnahmen mitzuwirken. In Wien sitzt insbesondere die *Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung* (UNIDO), aber auch das *Büro der Vereinten Nationen für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung* (UNODC) und die *Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht* (UNCITRAL) sowie das *Büro der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen* (UNODA) und das *Büro der Vereinten Nationen für Weltraumfragen* (UNOOSA). Außerdem beherbergt Wien ein Büro des *Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen* (UNHCR) und außerhalb des UN-Systems hat insbesondere auch die *Internationale Atomenergiebehörde* (IAEO) ihren Sitz in Wien.

Aufgrund dieser Sachlage ist es unverständlich, dass

sich das offizielle Österreich für die Erreichung dieses Zieles offenbar völlig unzuständig fühlt. Als Amtssitz der *Vereinten Nationen müsste es Österreich vielmehr als besondere Verpflichtung ansehen, speziell im Rahmen der hier ansässigen Organisationen tatkräftige Beiträge zur Erreichung von Target 16.8 zu leisten*. Dies umfasst sowohl das Lobbying für stärkere Teilhabemöglichkeiten im Allgemeinen und erhöhte Stimmrechte im Besonderen auf allen institutionellen Ebenen als auch und insbesondere die aktive Unterstützung von Entwicklungsländern, die am UN-Standort Wien aktiv in Entscheidungsprozessen mitwirken, bei der praktischen Umsetzung dieser Teilhabe. Das muss Förderungen im Kapazitätsausbau ebenso beinhalten wie die Zurverfügungstellung von relevanten Ressourcen.

Target 16.8 beinhaltet daher selbstverständlich auch den Einsatz Österreichs für eine angemessene Teilhabe von Entwicklungsländern an Entscheidungsprozessen, die mit der *Europäischen Union (EU)* zusammenhängen, insbesondere was internationale Abkommen (speziell Handelsabkommen) der EU anbelangt. Dasselbe gilt für andere internationale Organisationen, in denen Österreich vertreten ist.

### **16.8.3 Systemgrenzen von Target 16.8**

Für dieses Target gelten im Wesentlichen die Ausführungen über Systemgrenzen, die in der allgemeinen Beschreibung von SDG 16 zu finden sind. Aufgrund der strukturellen Autonomie bei gleichzeitiger funktionaler Kopplung unterschiedlicher Gesellschaftsbereiche scheint es nicht möglich und zielführend, für dieses Target spezifischere Systemgrenzen zu benennen.

### **16.8.4 Kritik an Target 16.8**

Das Target 16.8 ist insgesamt wenig kritikwürdig, weil es eine notwendige Bedingung für richtige Entscheidungen in globalen Lenkungsinstitutionen darstellt und insofern alternativlos ist. Seine weiche Formulierung („*erweitern*“ und „*verstärken*“) erlaubt freilich einen großen Interpretationsspielraum, eine Präzisierung im Hinblick auf die qualitative Dimension des Problems wäre wünschenswert gewesen. Seine Interpretation sollte in diese Richtung weiterentwickelt werden.

Die einzige grundlegende Kritik am Target bezieht sich auf die Effizienz von Entscheidungsprozessen. Da es einen Trade-off zwischen Teilhabe an und Geschwindigkeit von Entscheidungen gibt, kann eine deutlich verstärkte Beteiligung von Entwicklungsländern dazu führen, dass die Effizienz der Entscheidungsfindung beeinträchtigt wird, insbesondere dann, wenn den betroffenen Entwicklungsländern die notwendigen Kapazitäten für diese Teilhabe fehlen. Diese Kritik zielt aber weniger darauf, Teilhabe präventiv einzuschränken, sondern meint vielmehr, auch in die Kapazitätsentwicklung zu investieren.

### **16.8.5 Kritik an Indikatoren von Target 16.8**

Die Messung des Targets erfolgt anhand eines einzigen Indikators: „*16.8.1 Proportion of members and voting rights of developing countries in international organizations*“. Dieser setzt sich genau genommen aus elf Unterindikatoren zusammen (United Nations, 2020), die allerdings nicht alle für alle Länder relevant sind. Denn neben den Stimmgewichten in der *UN-General-*

versammlung (UNGA), im UN-Sicherheitsrat (UNSC), im Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), der Weltbank (IBRD) und der mit ihr verbundenen Internationalen Finanz-Corporation (IFC), dem Internationalen Währungsfonds (IMF) und der Welthandelsorganisation (WTO) werden auch die Stimmgewichte im Finanzstabilitätsrat (FSB), einem Gremium der G20, sowie in der Asiatischen, der Afrikanischen und der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank (ADB, AFDB und IABD) gemessen, die jeweils weltregionale Organisationen sind.

Dieser Indikator weist mehrere Probleme für eine angemessene Abbildung insbesondere der qualitativen, aber auch der quantitativen Dimension des Targets auf. Er ist zu eindimensional, wesentlich zu Output-orientiert und insgesamt viel zu wenig qualitativ. Speziell die qualitative Dimension des Targets, die Kapazität der Entwicklungsländer, auch effektiv an Entscheidungen mitwirken zu können, wird durch den angewandten Indikator in keiner Weise abgebildet. Er ist eine reine Output-Variable, ja eigentlich vielmehr ein notwendiges Zwischenprodukt im eigentlichen Entscheidungsprozess, das nichts über die Qualität der Teilhabe aussagen kann. Es wäre daher dringend nötig, Indikatoren zu ergänzen, die stärker den für wirksame Teilhabe erforderlichen Input in den Entscheidungsprozess abbilden. Damit sind durchaus quantitative Indikatoren über Umsetzungsmittel gemeint, aber auch qualitative Indikatoren über die Zufriedenheit mit Entscheidungsprozessen.

#### **16.8.6 Potentielle Synergien und Widersprüche zwischen Target 16.8 und anderen Targets bzw. SDGs**

Das „Stärken“ der „Teilhabe“ von Entwicklungsländern an globalen Lenkungsinstitutionen weist starke Synergien mit allen SDGs auf, insbesondere mit den jeweiligen Umsetzungsmitteln, weil es in allen Feldern zu angemesseneren Entscheidungen im Sinne der Betroffenen beitragen wird, die bei allen Zielsetzungen für eine effiziente Zielerreichung wichtig ist. Dies gilt insbesondere für die SDGs 8, 10, 13, 14, 15 und 17 und speziell für die Targets 1.a, 2.5, 2.b, 3.d, 5.c, 6.6, 6.a, 7.a, 8.7, 8.9, 8.a, 8.b, 9.1, 10.5, 10.6, 10.7, 10.a, 10.b, 10.c, 11.5, 11.b, 11.c, 12.6, 12.a, 13.1, 14.4, 15.7, 15.8, 15.c, 17.2, 17.12 und 17.16.

#### **Literatur**

Bundeskanzleramt (2020). Österreich und die Agenda 2030: Freiwilliger Nationaler Bericht zur Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele / SDGs (FNU). Wien: Bundeskanzleramt.

Statistik Austria (2020). *Monitoring der UN Agenda 2030*. [http://statistik.at/web\\_de/statistiken/internationales/agenda2030\\_sustainable\\_development\\_goals/un-agenda2030\\_monitoring/index.html](http://statistik.at/web_de/statistiken/internationales/agenda2030_sustainable_development_goals/un-agenda2030_monitoring/index.html) [24.1.2022].

United Nations (2020). *Global SDG Database*. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/> [24.1.2022].