

# **Die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen: Neue Bemühungen um eine systemweite Kohärenz<sup>1</sup>**

*Thomas Fues*

Der „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 hat zwar nicht den von vielen Seiten erhofften Durchbruch für tiefgreifende Reformen im System der Vereinten Nationen gebracht. Dennoch enthält die Abschlußresolution vorwärtsweisende Beschlüsse und Willenserklärungen der Staatengemeinschaft, die in den Monaten danach handfeste institutionelle und administrative Fortschritte erbarcht haben: z.B. Kommission für Friedenskonsolidierung, Menschenrechtsrat, Zentralfonds für humanitäre Notfälle sowie Teilbereiche der Managementreformen (UN 2005b). Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (“Operational activities in development, humanitarian assistance and environment”) hat die aktuelle Dynamik des UN-Reformprozesses vorsichtige Hoffnungen geweckt – trotz häufiger Enttäuschungen bei ähnlichen Anläufen in der Vergangenheit. Die westlichen Geberstaaten setzen vor allem auf die konsequente Weiterführung der bereits eingeleiteten Koordinations- und Harmonisierungsbemühungen im UN-Entwicklungsbereich auf Länderebene. Die von einigen Regierungen darüber hinaus angestrebte institutionelle Bereinigung im UN-Gesamtsystem stößt auf massive Widerstände bei den in der Gruppe der 77 (G 77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländern und China, das der G 77 formal nicht angehört. Es bleibt abzuwarten, ob das hochrangige Beratungsgremium zur systemweiten Kohärenz, das Generalsekretär *Kofi Annan* im Februar 2006 einberufen hat, eine positive Dynamik mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen auslösen kann.

## **1. Die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit**

### **1.1 Normative Grundlagen und spezifisches Profil**

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Vereinten Nationen (UN) ist durch Merkmale charakterisiert, die sie von der Politik anderer multilateraler Institutionen sowie der bilateralen Geber unterscheiden. Von herausragender Bedeutung sind hierbei Universalität und Neutralität, die die einzigartige Legitimität der Weltorganisation begründen (UN 2004a). Die derzeit 192 Mitgliedstaaten repräsentieren faktisch die gesamte Menschheit. In den Organen und Gremien (bis auf den Sicherheitsrat) sind die Staaten – unabhängig von Größe, Wirt-

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 24. Juni 2006 gehalten hat. Es handelt sich um die Kurzfassung des Beitrags „Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven“ (Fues 2006b).

schaftsmacht und politischem Gewicht – gleichberechtigt vertreten („ein Land – eine Stimme“). Normative Grundlagen der Zugehörigkeit sind die universell akzeptierten, in vielfältiger Form kodifizierten Werte und Prinzipien der Vereinten Nationen, die sich in der Gründungscharta von 1945, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Konventionen zu Menschenrechten, Arbeitsstandards und Umweltschutz sowie in zahlreichen anderen Beschlüssen widerspiegeln.

Ein herausragendes Ergebnis aus der jüngeren Geschichte ist das ganzheitliche Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das kumulativ auf den UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre formuliert wurde, beispielsweise dem Erdgipfel von Rio 1992, der Wiener Menschenrechtstagung 1994, dem Kopenhagener Weltsozialgipfel und der Pekinger Weltfrauenkonferenz, beide aus dem Jahr 1995. Mit seiner gleichrangigen Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Geschlechtergleichheit, ziviler Konfliktbearbeitung und ökologischer Stabilität steht dieses integrative Entwicklungskonzept im Widerspruch zum neoliberal geprägten Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank). In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind heute die von allen Mitgliedstaaten getragene Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000, das daraus abgeleitete Zielsystem der Millennium Development Goals (MDGs) sowie die Beschlüsse des „Millennium+5“-Gipfels vom September 2005 zentrale Handlungsorientierungen. Diese normativen Eckpunkte werden ergänzt durch den Monterrey-Konsens der Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung und das Umsetzungsprogramm des Johannesburg-Gipfels für nachhaltige Entwicklung, beide aus dem Jahr 2002.

Der operative Kernauftrag des UN-Entwicklungssystems liegt seit jeher in der beratenden Unterstützung der Partnerregierungen beim Aufbau einheimischer Kapazitäten mit dem Ziel, die Wirksamkeit der staatlichen Politik im Hinblick auf MDGs, Armutsüberwindung, nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftswachstum zu steigern. Die Programme der UN zeichnen sich durch eine Priorität für die ärmeren Länder, durch Ausrichtung auf Schwerpunkte des Partnerlandes sowie durch Finanzierung auf Zuschußbasis aus. Die zumindest formell gleichberechtigte Mitwirkung aller Regierungen in den zwischenstaatlichen Aufsichtsgremien, in denen der Süden über die Stimmenmehrheit verfügt, führt zu einem hohen Maß an Mitverantwortung und Einbindung der Empfängerländer. Die große Zahl der beteiligten Staaten bewirkt aber gleichzeitig eine gewisse Schwerfälligkeit des ganzen Systems. Komparative Vorteile für die UN liegen im flächendeckenden Netz von Länder- und Regionalbüros in Entwicklungs- und Transformationsstaaten sowie im überaus breiten Aufgabenspektrum, das von ihren Einrichtungen abgedeckt wird: von Friedenssicherung, Wiederaufbau nach Gewaltkonflikten und humanitärer Hilfe bis hin zu Menschenrechten, Gesundheit und Umwelt.

## 1.2 Wirksamkeit der UN-EZ

Umstritten ist international, mit welchem Erfolg die ehrgeizigen UN-Ziele in der entwicklungspolitischen Praxis bisher umgesetzt werden. Von allen multilateralen Akteuren sehen sich wohl die Vereinten Nationen mit den höchsten Zweifeln an der Wirksamkeit ihrer Entwicklungsprogramme konfrontiert. Die operativen Einrichtungen des UN-Systems gelten allgemein als ineffizient, bürokratisiert und politisiert. Fakt ist, daß ihre Maßnahmen in den Partnerländern mit ungewöhnlich hohen Transaktionskosten verbunden sind. Die relativ starke Beteiligung der Empfängerstaaten führt zu einer aus westlicher Sicht unzureichenden Konditionierung bei der Mittelvergabe und schwächt das Gebervertrauen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch ein differenziertes, dynamisches Bild der entwicklungspolitischen Wirksamkeit. Neben andauernden Schwachstellen lassen sich spezifische Stärken in bezug auf einzelne Institutionen identifizieren. Mit Blick auf die Gesamtheit der entwicklungspolitisch tätigen UN-Einrichtungen gilt jedoch weiterhin, daß der Mangel an systemweiter Kohärenz ein limitierender Faktor bleibt.

Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten des UN-Entwicklungssystem sind durch die begrenzten operativen Möglichkeiten nur unzureichend umrissen. In normativer und konzeptioneller Hinsicht haben Beiträge aus UN-Reihen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beispielhaft zeigt sich dies an den globalen, regionalen und nationalen Berichten zur menschlichen Entwicklung, die UNDP seit 1990 als inhaltliches Gegenstück zu den eher marktfreundlichen Publikationen der Weltbank herausgibt. Bemerkenswert ist daran auch die zunehmende Beteiligung einheimischer WissenschaftlerInnen, etwa beim arabischen Dokument. Der chinesische UNDP-Bericht wurde 2005 zum ersten Mal ganz ohne ausländische Mitwirkung erstellt. Eine wesentliche Innovation im internationalen Diskurs ist auch das 1994 von UNDP formulierte Leitbild der menschlichen Sicherheit, das die bislang parallelen Entwicklungs- und Sicherheitsdiskurse miteinander verknüpft (*Wittig* 2006). Internationale Aufmerksamkeit haben ebenfalls die grundlegenden Arbeiten von UNDP zum Konzept der globalen öffentlichen Güter gefunden.

Bei einer Bewertung der UN-EZ darf der globalpolitisch positive Aspekt der Konsensbildung zwischen Nord und Süd auf Regierungsebene nicht übersehen werden. Die Aufsichtsgremien im UN-System bieten dem Süden Foren für nationale Interessenartikulation und als ausgewogen empfundene Aushandlungsprozesse, da das faktische Übergewicht der Geber dort durch das UN-Mehrheitsprinzip „ein Land – eine Stimme“ relativiert wird. So stellt das UN-System inklusive internationale Räume für die Bearbeitung der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bereit, wie sie in den westlich dominierten Institutionen, z.B. Weltbank und OECD-Entwicklungsausschuß (DAC), nicht existieren.

### 1.3 Entwicklungsinstitutionen im UN-System

Im UN-Entwicklungssystem müssen drei große Akteursgruppen unterschieden werden:

- a) Fonds und Programme,
- b) Sonderorganisationen sowie
- c) UN-Sekretariat und UN-Regionalorganisationen.

Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen (z.B. das Entwicklungsprogramm UNDP und das Kinderhilfswerk UNICEF) sind Nebenorgane der Generalversammlung, denen alle Mitgliedstaaten automatisch angehören. Als Durchführungsorganisationen für thematische Schwerpunkte bzw. spezielle Zielgruppe werden sie von der Generalversammlung über zwischenstaatliche Exekutivräte gesteuert, in denen die Regierungen nach dem üblichen Regional-schlüssel vertreten sind. Die Verwaltungsspitzen der Fonds und Programme unterstehen dem Generalsekretär. Ihr Haushalt wird aus unterschiedlichen Quellen gespeist: Erstens erhalten die Fonds und Programme freiwillige jährliche Zahlungen unterschiedlicher Größenordnung durch Mitgliedsländer aus Nord und Süd, die in den regulären Haushalt fließen. Zweitens stellen westliche Regierungen zusätzliche Mittel für zweckgebundene Maßnahmen („*Non-core*“) zur Verfügung, die Geberprioritäten reflektieren, aber von der jeweiligen Institution eigenverantwortlich umgesetzt werden. Drittens werden die Einrichtungen von Geber- wie von Empfängerstaaten zur Implementation von extern finanzierten und verantworteten Maßnahmen eingespannt. Diese Aktivitäten sind finanztechnisch als bilaterale Vorhaben bzw. Eigenmaßnahmen der Entwicklungsländer zu betrachten.

Immer stärker engagieren sich inzwischen die fachlich spezialisierten Einrichtungen, etwa die Weltgesundheitsorganisation WHO oder die Welternährungsorganisation FAO, deren Hauptaufgabe ursprünglich in der Standard- und Normensetzung sowie in analytischer Arbeit bestand, im operativen Bereich. Diese sogenannten Sonderorganisationen sind formal keine Organe der UN, zählen aber zur UN-Familie im weiteren Sinn. Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit mit gesonderten Statuten, Aufsichtsgremien und Budgets und werden durch Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder nach einem feststehenden Schlüssel finanziert. Ihre Verbindung zum UN-System, insbesondere zu den Hauptorganen Generalversammlung und ECOSOC, wird durch Kooperationsverträge geregelt. Die Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit von Sonderorganisationen erreichen heute zusammen ein Drittel des Gesamtvolumens der Fonds und Programme. Dafür werden – häufig in direkter Konkurrenz zu anderen UN-Institutionen – bei den Gebern zusätzliche, zweckgebundene Mittel eingeworben.

Die Verwischung der ursprünglichen Trennung von operativen und normativen Funktionen wurde aber nicht nur von Seiten der Sonderorganisationen betrieben. Die Fonds und Programme haben sich ebenfalls auf fremdes Terrain begeben, indem sie sich zunehmend für Normen und Standards in ihren jeweiligen

Politikfeldern interessieren, etwa UNICEF beim Schutz von Kindern, der Weltbevölkerungsfonds UNFPA bei reproduktiver Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit und UNDP im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, Krisenprävention und Wiederaufbau. Umstritten bleibt, wie sich die Verknüpfung von operativen und normativen Funktionen auf die Effektivität des UN-Systems auswirkt. Von Seiten der Sonderorganisationen wird argumentiert, daß sie ihrer normsetzenden Verantwortung ohne praktische Erfahrungen bei der Durchführung von entwicklungspolitischen Programmen nicht gerecht werden könnten. Die vorliegenden Erfahrungen sprechen jedoch dafür, daß so die Fragmentierung eher vertieft wird und deshalb eine strikte Trennung eingeführt werden sollte.

Neben den beiden Hauptgruppen, Fonds und Programme auf der einen und Sonderorganisationen auf der anderen Seite, treten auch Teile des Sekretariats sowie die Regionalorganisationen als Träger von EZ-Maßnahmen in Erscheinung. Beispielsweise führt das Department for Economic and Social Affairs (DESA) des UN-Sekretariats Projekte zur Stärkung der administrativen Kapazitäten in Ländern des Südens durch.

## 2. Finanzierungsbasis der UN-EZ

### 2.1 Finanzielle Position der UN in der internationalen Entwicklungsarchitektur

Trotz der zumindest in Teilen positiven Ergebnisse hält sich in vielen Geberstaaten ein weit verbreitetes Mißtrauen gegenüber dem UN-Entwicklungssystem. Dies führt dazu, daß den UN-Einrichtungen eine angemessene Ressourcenausstattung verweigert wird (*UNDG 2005b*). Die meisten Geber haben sich entschieden, den Großteil ihrer multilateralen Mittel über die Weltbank, Regionalbanken und andere Träger zu leiten (Tabelle 1). In quantitativer Hinsicht spielt das UN-Entwicklungssystem mit einem Anteil von weniger als 15 % nur eine marginale Rolle in der globalen Entwicklungsarchitektur.

| <b>Tabelle 1: UN-EZ als Anteil an der globalen ODA</b> |             |             |             |             |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>(Mrd. US-\$ bzw. %)</b>                             |             |             |             |             |             |
|  | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> |
| A: Gesamtbetrag der UN-EZ                              | 6,85        | 7,15        | 7,73        | 8,12        | 10,18       |
| B: ODA der Industrieländer                             | 56,43       | 53,74       | 52,33       | 58,30       | 69,09       |
| C: Anteil der UN<br>(A in % von B)                     | 12,1 %      | 13,3 %      | 14,8 %      | 13,9 %      | 14,7 %      |
| Quelle: UN 2004b                                       |             |             |             |             |             |

## 2.2 Kernhaushalte und Sondertöpfe

Die Finanzierungsstruktur der operativen UN-Entwicklungsaktivitäten durch freiwillige jährliche Beiträge von Mitgliedstaaten schafft keine verlässliche Kalkulationsbasis für die betroffenen Institutionen und erschwert strategische Planungsprozesse (*Sagasti/Bezanson/Prada 2005*). Im Gegensatz zu den mehrjährigen vertraglichen Zahlungsverpflichtungen, die die Geber gegenüber der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Europäischen Entwicklungsfonds eingehen, werden die Leistungen an die Vereinten Nationen häufig an aktuelle Budgeterfordernisse auf nationaler Ebene angepaßt. Stehen freie Mittel zur Verfügung, steigen die Überweisungen. Sieht sich eine Regierung hingegen mit Haushaltsengpässen konfrontiert, leiden häufig als erstes die UN-Fonds und Programme, wie in zurückliegenden Jahren in Deutschland geschehen. Bei den Sonderorganisationen werden die regulären Haushalte, aber nicht die operativen Programme, nach dem jeweils gültigen Verteilungsschlüssel durch Pflichtbeiträge finanziert.

Das Problem der „schleichenden Bilateralisierung“, das für Fonds, Programme und Sonderorganisationen gleichermaßen gilt, ergibt sich aus dem wachsenden Gewicht von zweckgebundenen Mitteln und Treuhandfonds (Tabelle 2). So ist der Anteil der Kernhaushalte von UNDP, UNICEF und UNFPA an den insgesamt verfügbaren Ressourcen innerhalb von fünf Jahren um mehr als zehn Prozentpunkte von 65 % auf 52 % (2003) zurückgegangen und hat auch mit Blick auf die Gesamt-ODA Einbußen erlitten. Hingegen stieg der Anteil der drei Institutionen unter Einbeziehung der zweckgebundenen Beiträge deutlich auf 4,0 % der globalen Entwicklungsmittel.

| <b>Tabelle 2: Budgetindikatoren für UNDP, UNICEF, UNFPA</b>  |        |        |        |        |        |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>(Mio. US-\$)</i>  |        |        |        |        |        |
|  | 1999   | 2000   | 2001   | 2002   | 2003   |
| <b>A UNDP*</b>   |        |        |        |        |        |
| a Beiträge Kernhaushalt  | 662    | 615    | 633    | 649    | 751    |
| b Beiträge zweckgebunden   | 311    | 289    | 310    | 443    | 538    |
| c Anteil Kernhaushalt<br>(a in % von a+b)  | 68 %   | 68 %   | 67 %   | 59 %   | 58 %   |
| <b>B UNICEF**</b>  |        |        |        |        |        |
| a Beiträge Kernhaushalt  | 344    | 343    | 351    | 368    | 403    |
| b Beiträge zweckgebunden   | 332    | 369    | 419    | 512    | 691    |
| c Anteil Kernhaushalt<br>(a in % von a+b)  | 51 %   | 48 %   | 46 %   | 42 %   | 37 %   |
| <b>C UNFPA***</b>  |        |        |        |        |        |
| a Beiträge Kernhaushalt  | 250    | 264    | 269    | 260    | 293    |
| b Beiträge zweckgebunden   | 38     | 106    | 128    | 113    | 106    |
| c Anteil Kernhaushalt<br>(a in % von a+b)  | 87 %   | 71 %   | 68 %   | 70 %   | 73 %   |
| <b>GESAMT (A+B+C)</b>  |        |        |        |        |        |
| a Beiträge Kernhaushalt  | 1.256  | 1.222  | 1.253  | 1.277  | 1.447  |
| b Beiträge zweckgebunden   | 681    | 764    | 857    | 1.068  | 1.335  |
| c Anteil Kernhaushalt<br>(a in % von a+b)  | 65 %   | 62 %   | 59 %   | 54 %   | 52 %   |
| <b>Kernhaushalt UNDP, UNICEF,<br/>UNFPA als Anteil der DAC-ODA</b>                                     | 2,23 % | 2,27 % | 2,39 % | 2,19 % | 2,09 % |
| <b>Kernhaushalt und zweckgebundene<br/>Beiträge für UNDP, UNICEF,<br/>UNFPA als Anteil der DAC-ODA</b> | 3,43 % | 3,70 % | 4,03 % | 4,02 % | 4,03 % |
| * nur von DAC-Gebem  |        |        |        |        |        |
| ** von Regierungen   |        |        |        |        |        |
| *** Gesamtbudget   |        |        |        |        |        |
| Quelle: UN 2004b   |        |        |        |        |        |

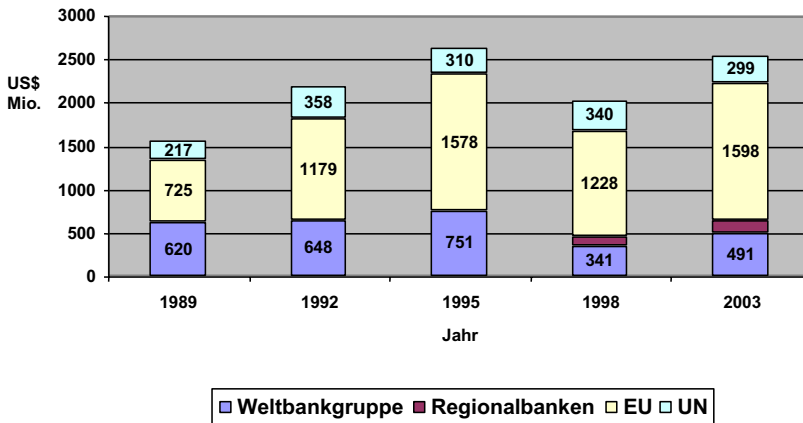
### 2.3 Deutsche Beiträge an das UN-System

Wie das Schaubild zeigt, spielt das UN-System für Deutschland in finanzieller Hinsicht nur eine untergeordnete Rolle. Sein Anteil an den gesamten multilateralen Leistungen liegt kaum höher als 10 % (Hüfner 2005). Innenpolitisch wie international hat die Bundesregierung Kritik auf sich gezogen, weil der deutsche Beitrag für den Kernhaushalt von wichtigen UN-Entwicklungseinrichtungen in den letzten Jahren massiv reduziert wurde. 1996 zählte Deutschland beispielsweise zu den vier größten Beitragszahlern von UNDP; inzwischen rangiert die Bundesregierung nur noch an zehnter Stelle. Der jährliche

deutsche Transfer an den UNDP-Kernhaushalt ging von über 70 Mio. auf momentan rund 26 Mio. Euro zurück. Dieser Trend ist nicht als Ausdruck einer strategischen Entscheidung gegen das UN-System zu werten, sondern eher die achselzuckend hingenommene Nebenwirkung akuter Sparzwänge.

Als Hemmnis für eine an sachlichen Prioritäten orientierte Festlegung der deutschen UN-Beiträge wirkt sich die Vorgabe des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag aus dem Jahr 1993 aus, wonach nicht mehr als ein Drittel des BMZ-Haushalts in multilaterale Kanäle fließen darf. Da die Weltbank und der Europäische Entwicklungsfonds immer höhere Bedarfe anmelden, schrumpft der finanzielle Spielraum gegenüber dem UN-System. Ein nicht zu vernachlässigender Entscheidungsfaktor bei der Allokation des nach Vorgabe des Bundestags aufzubringenden Sparvolumens sind die Konsequenzen bezüglich des Einflusses in den Aufsichtsgremien. Während das Stimmrecht bei den Entwicklungsbanken direkt an die Höhe der Leistungen geknüpft ist, machen sich Kürzungen gegenüber dem UN-System formell nicht negativ bemerkbar („ein Land – eine Stimme“). Positiv ist zu bewerten, daß sich Deutschland bei den zweckgebundenen Leistungen im Gegensatz zu anderen Gebern zurückhält, um den multilateralen Charakter der Institutionen nicht zu unterlaufen.

**Schaubild: Deutschlands multilaterale ODA**



Quelle: Grimm 2005

### 3. Reformmodelle für das UN-Entwicklungssystem

#### 3.1 Das hochrangige Beratungsgremium für systemweite Kohärenz

Die oben beschriebenen Fortschritte im Hinblick auf einzelinstitutionelle Effizienz und in deutlich geringerem Maße systemweite Koordinierung sind beachtlich und müssen konsequent ausgebaut werden. Sie reichen jedoch nicht aus, um eine eigenständige Rolle des UN-Entwicklungssystems dauerhaft zu



gewährleisten (*Bezanson/Sagasti* 2002). Dem UN-Entwicklungssystem droht die völlige Marginalisierung, wenn nicht bald strukturelle Reformen eingeleitet werden, die zur spürbaren Steigerung der Effektivität führen. Zunehmend wird erkannt, daß die Umschichtung der internationalen EZ auf Budgetfinanzierung und Sektorprogramme gravierende Probleme für UN-Einrichtungen nach sich ziehen könnte, da sie sich auf technische Zusammenarbeit (TZ) im Kontext abgegrenzter Einzelprojekte spezialisiert haben und wenig finanzielle Masse in die Geberkoordinierung einbringen können. Allerdings ergeben sich aus der Notwendigkeit zur Stärkung einheimischer Verwaltungskapazitäten und zur Vertiefung partizipativer Prozesse neue Einsatzbereiche für die als neutrale Vermittler geschätzten UN-Institutionen (*UNDG* 2005b, c). Problematisch für die UN ist auch der internationale Trend, die TZ von jeder Form der Lieferbindung zu befreien und den Empfängern Freiheit bei der Anbietersauswahl einzuräumen. Es ist nicht ausgemacht, daß sich die bisher angebotsorientierten UN-Einrichtungen dann im internationalen Wettbewerb behaupten können.

Von herausragender Bedeutung im multilateralen Kontext ist die Konkurrenz zur Weltbank. Die Ausweitung des Schenkungsanteils bei deren Tochter International Development Association (IDA) auf inzwischen 30 %, das verstärkte Engagement in fragilen Staaten und im Bereich der technischen Zusammenarbeit sowie die wachsende Rolle von Treuhandfonds bei der Weltbank drängen das UN-Entwicklungssystem in die Defensive.

In seiner weltweit beachteten Entscheidungsvorlage für den „Millennium+5“-Reformgipfel hat *Kofi Annan* (2005) ein neues Organisationsprinzip für die Neustrukturierung der operativen Aktivitäten in die Diskussion gebracht: Die entsprechenden Einheiten sollen nach drei thematischen Schwerpunkten, Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt, gebündelt werden, ohne daß dies zwangsläufig eine Verschmelzung zur Folge hat. Diese Anregung haben die Mitgliedstaaten in ihrer Abschlußresolution aufgegriffen. Darin bitten sie den Generalsekretär um Erarbeitung konkreter Umsetzungsmodelle:

“to launch work to further strengthen the management and coordination of the United Nations operational activities [...] including proposals for consideration of Member States for more tightly managed entities in the field of development, humanitarian assistance and environment” (*UN* 2005b).

Um sich fachlichen Rat zu sichern, hat *Annan* darauf hin ein hochrangiges Beratungsgremium einberufen, das praxistaugliche Reformvorschläge vorlegen soll (“High-level panel on UN system-wide coherence in areas of development, humanitarian assistance and environment”). Auf dieser Grundlage wird der Generalsekretär Reformempfehlungen an die Generalversammlung formulieren.

Die Entwicklungsländer, vereint in der *G 77/China* (2006), haben bereits massive Vorbehalte gegen die Bemühungen um eine systemweite Kohärenz artikuliert. Hintergrund der ablehnenden Haltung ist zum einen die Befürchtung, daß die UN in Nischenbereiche abgedrängt werden soll (z.B. Stärkung einheimischer Verwaltungsstrukturen, insbesondere in schwachen Staaten, Wiederauf-

bauhilfe nach Gewaltkonflikten und Katastrophenhilfe) und damit ihr umfassendes Mandat im Wirtschafts- und Entwicklungsbereich verliert. Zum anderen wird eine verdeckte westliche Agenda vermutet – etwa im Hinblick auf verstärkte Kontrolle durch die Geber und Vertiefung der Konditionalität bei Menschenrechten und Umwelt. Außerdem unterstellt der Süden, daß die Geber eine Effizienzdividende für reduzierte Zuweisungen an die UN ausnutzen wollen. Auch eine Erweiterung der Kohärenzdebatte über den Bereich der operativen EZ hinaus wird eingefordert, z.B. durch Einbeziehung der Themen Welthandel, internationale Finanzmärkte, Mehrheitsverhältnisse in den Bretton-Woods-Institutionen und makro-ökonomische Entwicklungsstrategien. Im Hinblick auf die Länderebene wird die Harmonisierung nach dem Prinzip „Eine UN“ zurückgewiesen. Die skeptische Haltung der *G 77/China* ist sachlich wenig abgesehen und widerspricht dem Interesse an einer Führungsrolle der UN in der Entwicklungspolitik. Denn erst die vorgesehenen Reformen würden das UN-System in die Lage versetzen, eine durchsetzungsfähige Alternative zu gebergesteuerten Institutionen wie Weltbank und DAC abzugeben (*Fues 2006a*).

### **3.2 Das niederländische Modell**

Die Diskussion über eine grundlegende institutionelle Neugliederung der operativen UN-Strukturen wurde durch ein Konzept der niederländischen Regierung bereichert (*OECD/DAC 2005*). Angestrebt wird eine strategisch aufgestellte UN mit einigen wenigen starken Organisationen für Entwicklung und humanitäre Hilfe sowie einer einzigen Umweltagentur. Die Institutionen sollen mit klaren Mandaten sowie mit aufeinander abgestimmten Management- und politischen Leitungsstrukturen ausgestattet werden. Im jeweiligen Partnerland soll es eine einzige, konsolidierte Vertretung des gesamten UN-Systems geben. Der Bestand an Sonderorganisationen würde nicht angetastet, sie sollen sich aber auf normativ-konzeptionelle sowie analytische Beiträge konzentrieren und operative Tätigkeiten nur in enger Abstimmung mit den Durchführungsorganisationen übernehmen. Um eine verlässliche Finanzbasis zu gewährleisten, soll eine Mehrjahresfinanzierung mit fairer Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten zur Regel werden. Zentrale Bausteine des Dreisäulenmodells sind die neu einzurichtenden Agenturen für Entwicklung (UN Development Agency), humanitäre Hilfe (UN Humanitarian Agency) und Umwelt (UN Environment Organisation). Letztere soll ihre operativen Aktivitäten in Partnerländern immer gemeinsam mit der Entwicklungsagentur durchführen. Über den drei Säulen angesiedelt, wird eine zentrale Koordinationsinstanz (UN Central Coordination and Harmonisation Unit) für die erforderliche Abstimmung sorgen.

Die Zuordnung bestehender Organisationen zu den drei Agenturen stellt sich im niederländischen Modell wie folgt dar:

| UN Development Agency  | UN Humanitarian Agency                                      | UN Environment Organisation   |
|--|---|---|
| Umfaßt die für entwicklungspolitische Maßnahmen zuständigen Teile von: | Umfaßt die für humanitäre Maßnahmen zuständigen Teile von:  | Umfaßt die für Normsetzung und Umweltpolitik zuständigen Teile von: |
| UNDP   | WFP   | UNDP  |
| UNICEF   | UNICEF  | UN Habitat (teilweise)  |
| UNFPA  | UNHCR   | UNEP  |
| UNCTAD   | UNDP/BCPR (Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction) | Multilaterale Umweltabkommen  |
| UNIDO  | UNRWA   | GEF   |
| UN Habitat (teilweise)   |   |   |
| UNDCP  |   |   |
| UNCDF  |   |   |
| UNV  |   |   |
| UNIFEM   |   |   |
| UNAIDS   |   |   |
| Quelle: OECD/DAC 2005a   |   |   |

Der Vorschlag der niederländischen Regierung läßt eine Reihe von kritischen Fragen offen. Besonders fragwürdig ist die Trennung der Bereiche Entwicklung und Umwelt, auch wenn die operative Programmdurchführung über die Entwicklungseinheit erfolgen soll. Die engen sachlichen Verknüpfungen zwischen humanitären Maßnahmen und langfristiger Entwicklungsarbeit werden hier ebenso wie die neuen Bereiche der politisch ausgerichteten Unterstützungseinheiten (z.B. Demokratiefonds und Fonds für Friedenskonsolidierung) nur unzureichend berücksichtigt. Es besteht die Gefahr, daß die vorgeschlagene Neugestaltung zu Brüchen in bewährten Organisationsstrukturen führt, beispielsweise wenn UNDP aufgespalten wird und Teile davon in das humanitäre oder Umweltsegment verlagert werden. Es kristallisiert sich somit heraus, daß das von *Kofi Annan* in die Diskussion gebrachte Dreisäulenmodell keine optimale Grundlage für tiefgreifende Strukturveränderungen abgeben kann.

### 3.3 UN-Entwicklungssystem als globaler Akteur

Weniger detailliert, aber deutlich ambitionierter sind Vorstellungen im internationalen Diskurs, die das UN-Entwicklungssystem zu einem der Weltbank ebenbürtigen Akteur aufwerten wollen (*Messner et al. 2005*). Für den Entwick-

lungsbereich der Vereinten Nationen brächte diese Lösung einen spürbaren Bedeutungsgewinn, der ihre Rolle in der Global-Governance-Architektur generell stärken würde. Vermutlich würden die Entwicklungsländer auf ein derartiges Entgegenkommen der westlichen Geber mit substanziellen Zugeständnissen bei institutionellen Strukturreformen und anderen Konfliktfeldern, z.B. allgemeine Managementreformen, reagieren.

Ein zentrales Element dieses Modells ist die umfassende Bündelung der UN-EZ in Form einer alle entwicklungspolitischen Aktivitäten umfassenden Agentur, auf die die bisher bei der Weltbank angesiedelte, aber gemeinsam mit UNDP und UNEP verwaltete Global Environment Facility ebenso wie sämtliche Formen der humanitären Hilfe übergehen könnte. Die meisten Sonderorganisationen wären durch die Neuordnung in ihrer Existenz nicht gefährdet. Finanzmittel für operative Maßnahmen würden jedoch ausnahmslos über die UN-Entwicklungsagentur gelenkt, um eine kohärente Gesamtplanung zu ermöglichen. Eine weitere Bedingung wäre die finanzielle Ausstattung der UN-EZ auf einem der Weltbank vergleichbaren Niveau. Insbesondere aus diesem letzten Grund fehlt es bisher an politischer Unterstützung durch die Geberländer, während die Staaten des Südens vermutlich zustimmen würden.

In einem aktuellen Positionspapier hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für diese Option als langfristige Perspektive ausgesprochen: „Wir streben als Fernziel ein einheitliches integriertes System der operativen Entwicklungszusammenarbeit der VN an.“ (BMZ 2006, S. 3). Die schrittweise Zusammenlegung zu größeren operativen Einheiten sollte nach Ansicht des Ministeriums nicht nach Sektoren und Zielgruppen erfolgen. Der Schwerpunkt „Nachhaltige Entwicklung“ müßte auch den Bereich der Umwelt sowie humanitäre und Wiederaufbauhilfe umfassen und könnte institutionell durch Zusammenschluß von UNDP, UNICEF, UNFPA, UN-Habitat, UNEP, UNIDO und Teilen des Sekretariats abgedeckt werden. In diesem übergeordneten Rahmen sollte Gendermainstreaming und Stärkung von Frauen im Entwicklungsprozeß nach BMZ-Meinung als erkennbare organisatorische Untereinheit in Erscheinung treten. Falls es zu der Gründung einer Sonderorganisation im Umweltbereich käme (UN Environmental Organisation) sollte diese sich auf Normensetzung konzentrieren und operative Tätigkeiten der Durchführungsorganisation überlassen. Hinsichtlich der Finanzierung wird die Umstellung auf verlässliche Mehrjahreszusagen mit einer Verlagerung zugunsten ungebundener Haushaltsmittel befürwortet. Solange eine institutionelle Bündelung nicht realisiert werden kann, spricht sich das BMZ für eine Konzentration der Förderung auf UNDP als der zentralen Finanzierungs- und Koordinierungsinstanz im UN-Entwicklungssystem aus.

So bestechend die ambitionierten Modelle zur Restrukturierung auch erscheinen, dürfen doch die Kosten und nichtbeabsichtigten Nebenwirkungen von großflächigen Lösungen nicht übergangen werden. Es besteht sonst die Gefahr, daß die Vorzüge der kleinen Organisationen verloren gehen. Diese können

flexibel mit politisch umstrittenen Themen wie Frauenrechten und reproduktiven Rechten umgehen. Auf bestimmte Themen und Zielgruppen spezialisiert, können sie Unterstützung von gesellschaftlichen Zielgruppen mobilisieren, die für eine Dachagentur nicht erreichbar wären. Sinnvoll wäre es deshalb, die historisch gewachsenen Bindungen und das in einzelnen UN-Einrichtungen als „Marke“ (z.B. UNICEF) repräsentierte immaterielle Kapital durch eine erkennbare Identität bei institutionellen Zusammenlegungen zu erhalten. Ein weiteres Risiko großer Lösungen ist, daß Widerstände unterschiedlicher Akteursgruppen (etwa aus Reihen der G 77 und unter den UN-Beschäftigten) geweckt werden, die sich zu Negativkoalitionen zusammenschließen und den laufenden Reformprozeß gefährden könnten. Zur Steigerung der Erfolgswahrscheinlichkeit sollte deshalb ein langer Zeitrahmen für ein schrittweises Vorgehen gewählt werden, das auf bereits erreichten Fortschritten aufbaut und angemessene Arbeitsplatzgarantien umfaßt.

### **3.4 Flankierende ECOSOC-Reform**

Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council, ECOSOC) wird von G 77/China, aber auch von einigen Industrieländern als unverzichtbare Plattform für die globale Konsensbildung und die politische Begleitung der Reformen im UN-Entwicklungssystem gesehen (*G 77/China* 2006). Institutionelle Reformen sind jedenfalls nicht durchsetzbar ohne eine vorherige politische Einigung zwischen Nord und Süd. Auf dem zurückliegenden „Millennium+5“-Gipfel wurden wichtige Schritte zur Stärkung des Gremiums in der globalen Entwicklungsarchitektur beschlossen (*Fues/Loewe* 2005). Jährlich soll auf Ministerebene die Verwirklichung der Millenniumsziele überprüft werden. Dabei geht es nicht nur um Fortschritte in den Ländern des Südens, sondern auch um die entsprechenden Beiträge der Industrieländer und der internationalen Organisationen. Eine weitere Innovation ist das zweijährliche hochrangige Development Cooperation Forum, das alle relevanten Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum Erfahrungsaustausch und zur gemeinsamen Strategiebildung an einen Tisch bringen soll. Nach anfänglichem Zögern hat sich der DAC-Vorsitzende, *Richard Manning* (2006), positiv über das neue Format geäußert. Dieser Haltung scheint die Einsicht zu Grunde zu liegen, daß die „neuen“ Geberstaaten, beispielsweise China, Indien, Brasilien und Südafrika, zu keiner Abstimmung über internationale Harmonisierung im Rahmen des DAC bereit sein werden. Nur unter dem Dach der UN könnte die Verständigung über gemeinsame Werte, Prinzipien und Verfahren in der Entwicklungszusammenarbeit gelingen – vielleicht sogar in Form einer operationalisierten UN-Konditionalität, die sich auf die universalen Normen der Weltorganisation stützt.

### **3.5 Deutsche Rolle im Reformprozeß**

Für die Bundesregierung bieten sich in den nächsten Monaten und im Jahr 2007 vielversprechende Ansatzpunkte, insbesondere im Rahmen der deutschen

EU-Ratspräsidentschaft, um die Abstimmung zwischen den Ressorts zu vertiefen und die Außendarstellung deutscher Positionen zur Reform der UN-EZ auszubauen. Im Kontext der Utstein-Initiative (Kreis gleichgesinnter Geberstaaten zur Stärkung der internationalen EZ) sollte sich die Bundesregierung auf die langfristige Neugliederung durch institutionelle Zusammenlegungen und Fokussierung der Mandate sowie auf die Sicherung einer verlässlichen Finanzierungsbasis für das UN-EZ-System konzentrieren.

Wichtige institutionelle Akzente könnten die Stärkung und Weiterentwicklung des Umweltprogramms (UNEP) zu Einführung, Ausbau und Umsetzung globaler Standards sein. Als integraler Bestandteil der Förderprogramme für nachhaltige Entwicklung sollten umweltpolitische EZ-Maßnahmen aber über UNDP als zentraler Durchführungsorganisation laufen, um eine weitere Zersplitterung auf operativer Ebene zu unterbinden. Auch die Unterstützung der aktuell diskutierten Zusammenlegung von frauen- und genderpolitisch relevanten Organisationseinheiten (z.B. UNIFEM, UNFPA, Division for the Advancement of Women im Sekretariat) könnte einen besonderen Schwerpunkt der deutschen Positionierung darstellen.

Im Hinblick auf die Finanzkonditionen sollte sich die Bundesregierung für verlässliche, mehrjährige Zusagen der Gebergemeinschaft analog zum langfristigen Charakter der Ressourcenzuteilung an IDA und EEF einsetzen und mit gutem Beispiel vorangehen. Das deutsche Engagement für eine Reform der UN-EZ wird umso überzeugender ausfallen, je deutlicher die Berliner Finanzbeiträge an das UN-System aufgestockt werden und bei UNDP beispielsweise wieder das Niveau von Mitte der 1990er Jahre erreichen. Strategisch sollte sich Deutschland für eine politische und finanzielle Aufwertung des UN-Systems verwenden, um die Dominanz der Weltbank in der internationalen Entwicklungsarchitektur zugunsten eines ausbalancierten Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation zwischen mehreren gleich starken Akteuren (Weltbank, UN, Europäische Union) zu überwinden.

Zusammen mit anderen Staaten aus EU und Utstein-Gruppe sollte die Bundesregierung die nächste Zeit zu intensiven Gesprächen mit kooperationsbereiten Entwicklungsländern nutzen. Zur Überwindung von Reformblockaden wäre die Zusicherung hilfreich, daß die erwartete Effizienzdividende in voller Höhe den Partnerländern zugute käme. Vietnam hat den Reformprozeß bisher vielleicht am deutlichsten unterstützt, übrigens auch im Hinblick auf die Paris-Erklärung zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit. Bei Pakistan und Mosambik, deren Regierungschefs als Ko-Vorsitzende des hochrangigen UN-Panels besonders mit der Thematik vertraut sind, kann vermutet werden, daß sie den Reformvorstellungen ebenfalls positiv gegenüberstehen. Nennenswerte Fortschritte in der UN-EZ wird es aber nur dann geben, wenn eine breite Nord-Süd-Allianz offensiv für diese Agenda eintritt.

## Literatur

*BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2006): Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Herausforderungen und Ziele, Diskussionspapier, Bonn; online: [www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060425\\_VN/ Diskussionspapierdeutschfinal.pdf](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060425_VN/Diskussionspapierdeutschfinal.pdf) (Stand: 1.9.2006).

*Fues, T.* (2006a): Systemische Kohärenz bei den Vereinten Nationen: Notwendig für Führungsrolle in Entwicklungspolitik, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Internetausgabe 10.5.2006.

- (2006b): Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven, in: G. Ashoff (Hrsg.): Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik: Ziele, Befunde, Umsetzung, i.E.

- /Loewe, M. (2005): Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen Nr. 7/2005); online: [www.die-gdi.de/die\\_homepage.nsf/91dea6712d99617ac12569cb00547f10/615ca55638a60f97c125708400470747?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/91dea6712d99617ac12569cb00547f10/615ca55638a60f97c125708400470747?OpenDocument) (Stand: 1.9.2006).

*Grimm, S.* (2005): Germany's Engagement with Multilateral Donor Agencies, London: Overseas Development Institute.

*G 77(Group of 77) / China* (2006): Statement adopted by the Special Ministerial Meeting of the Group of 77 and China, Putrajaya, Malaysia, 29 May 2006; online: [www.dfa.gov.za/docs/2006/g770529.htm](http://www.dfa.gov.za/docs/2006/g770529.htm) (Stand: 26.6.2006).

*Hüfner, K.* (2005): Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinte Nationen 2000-2003, in: Vereinte Nationen, 53 (2), S. 56-58.

*Manning, R.* (2006): Will "emerging donors" change the face of international co-operation?, Paris: Development Assistance Committee; online: [www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf) (Stand: 26.6.2006).

*Messner, D. et al.* (2005): Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Washington, D.C.: Friedrich Ebert Foundation (Dialogue on Globalization, Occasional Paper 18); online: [www.die-gdi.de/diehomepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/8f9abb49fdb5b58ac125700b00383e37?OpenDocument](http://www.die-gdi.de/diehomepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/8f9abb49fdb5b58ac125700b00383e37?OpenDocument) (Stand: 1.9.2006).

*OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee)* (2005): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDG's, contributed by the delegation of the Netherlands, DCD/DAC/RD (2005)17/RD7, Paris.

*Sagasti, F./Bezanson, K./Prada, F.* (2005): The future of development financing: Challenges, scenarios and strategic choices, Sussex: Institute of Development Studies.

*UN (United Nations)* (2004a): Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/85-E/2004/68, New York.

- (2004b): Operational activities for development: triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system: Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2003, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/386, New York.

- (2004c): Operational activities for development: triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: Conclusions and recommendations, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/387, New York.

- (2005a): Triennial comprehensive policy review of the operational activities for development of the United Nations system, Resolution adopted by the General Assembly, UN-Dok. A/RES/59/250, New York.

- (2005b): Abschlußresolution des Millennium+5-Gipfels, UN-Dok. A/60/L.1 (dt. Fassung); online: [www.dgvn.de/pdf/UN/A-60-11final\\_german.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/UN/A-60-11final_german.pdf) (Stand: 10.06.2006).

*UNDG (United Nations Development Group)* (2005a): UN reform: Harmonization and alignment to achieve the Millennium Development Goals, New York.

- (2005b): The Role of the UN System in a changing aid environment: Sector support and sector programmes, Position Paper, New York.

- (2005c): Implementing the Paris Declaration on aid effectiveness: Action plan of the UN Development Group, New York.

*Wittig, P.* (2006): Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform, in: Internationale Politik 61 (3), S. 76-83.