



## Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Trotz Fortschritten noch ein weiter Weg zu mehr Kohärenz

Zahlreiche Organisationen der Vereinten Nationen (VN) sind in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) operativ in Entwicklungsländern tätig. Den VN-Organisationen werden zwar verschiedene Stärken in der EZ zugeschrieben, eine systematische Bestätigung dieser Stärken steht jedoch noch aus. Auch eine Positionierung im internationalen EZ-System basierend auf ihren komparativen Vorteilen müssen die VN-Organisationen noch leisten.

Seit Ende der neunziger Jahre wurden Reformen umgesetzt, um die Fragmentierung des EZ-Systems der VN zu beheben und die Arbeit der VN-Organisationen somit kohärenter zu gestalten. Die Empfehlungen des *High-level Panel* aus dem Jahr 2006 bauen auf diesen Reformen auf.

Das Konzept der *One UN* des *High-level Panel* wird seit Anfang 2007 in acht Pilotländern getestet. In den zwischenstaatlichen Diskussionen um die Panel-Vorschläge in New York gibt es jedoch vor allem innerhalb der G77 einige Reformblockierer, so dass der Prozess hier stockt.

Um die grundlegenden Ursachen der Fragmentierung des EZ-Systems der VN zu beheben, müssen die Aufsichtsstrukturen der VN-Organisationen reformiert werden und die Geber ihre Finanzierung der VN-Organisationen umstellen. Weit reichende strukturelle Änderungen können dabei nur durch eine reformfreundliche Nord-Süd-Allianz vorangebracht werden.

### Struktur des Systems der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

Die Grundlage für die Arbeit der Vereinten Nationen (VN) zu Entwicklungsfragen ist Art. 1 der VN-Charta, wonach diese das Ziel haben, „*internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer [...] und humanitärer Art zu lösen*“. Eine Vielzahl von VN-Organisationen befasst sich heute mit Entwicklungsfragen – normativ in der Standardsetzung und operativ in der technischen Zusammenarbeit (TZ).

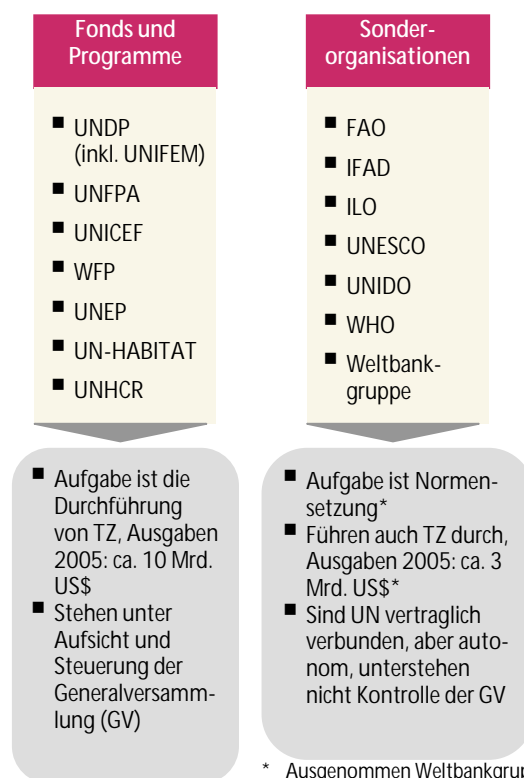
Die normative Funktion erfüllen die zwischenstaatlichen Foren der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) sowie spezialisierte Sonderorganisationen, z. B. im Gesundheitsbereich die Weltgesundheitsorganisation (WHO). In der TZ arbeiten die Fonds (z. B. das VN-Kinderhilfswerk UNICEF), Programme (z. B. das VN-Entwicklungsprogramm UNDP) und auch einige Sonderorganisationen (z. B. die WHO) (s. Abb. 1).

Die VN-Organisationen haben 2005 13,7 Mrd. US\$ für die TZ ausgegeben. Dies entspricht von der Größenordnung her ca. 13 % der offiziellen Entwicklungshilfeleistungen (*Official Development Assistance*–ODA) der Geber, die an das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD berichten.

Die Fonds und Programme finanzieren sich über freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten. Die Geber (= Mitgliedstaaten) können einerseits Beiträge in die Kernhaushalte der Fonds und Programme zahlen. Über die Verwendung dieser Mittel können die Organisationen entsprechend ihren strategischen Arbeitsplänen frei verfügen. Die Geber

können ihre Beiträge auch zweckgebunden zahlen, so dass diese Mittel nur für einen vom Geber vorab bestimmten Aufgabenbereich verwendet werden können.

Abb. 1: Institutionelle Struktur des EZ-Systems der VN



\* Ausgenommen Weltbankgruppe, die TZ und FZ leistet

Quelle: Eigene Darstellung

Die Sonderorganisationen erhalten von ihren Mitgliedern Pflichtbeiträge, die mit einem festgelegten Beitragschlüssel berechnet werden. Für die TZ müssen die Sonderorganisationen freiwillige Mittel einwerben.

Die Fonds und Programme unterliegen der Aufsicht der Generalversammlung. Die Sonderorganisationen sind den VN vertraglich verbunden, agieren jedoch unabhängig.

### Stärken der VN-Organisationen in der EZ

Den VN-Organisationen werden in der EZ zahlreiche Stärken zugesprochen:

- **Neutralität:** Durch ihre umfassende Mitgliedschaft (192 Mitgliedstaaten) gelten die VN als neutral, was sie dazu legitimiert, globale Standards zu setzen/zu überwachen.
- **Politisch sensible Bereiche:** Ihre Neutralität wird auch als Stärke für die Arbeit in politisch sensiblen Bereichen wie z. B. reproduktive Gesundheit, Regierungsführung und Krisenprävention angesehen.
- **Partizipation der Entwicklungsländer/multilateraler Charakter der EZ:** Die Entwicklungsländer partizipieren besonders an der operativen Arbeit der VN, da sie durch die Aufsichtsräte an der Ausarbeitung und Überwachung der Länderprogramme mitwirken. Die Länderprogramme gelten daher als frei von einseitiger staatlicher Einflussnahme. Die VN-Organisationen stellen ihre TZ – im Gegensatz zu vielen bilateralen Akteuren – ohne Lieferbindung bereit, d. h. die TZ der VN ist nicht mit der Lieferung von Gütern oder Dienstleistungen aus einem Geberland verknüpft.
- **Weltweite Repräsentanz:** Die VN-Organisationen sind weltweit in über 135 Ländern vertreten, auch dort, wo bilaterale Geber aufgrund schwieriger politischer Rahmenbedingungen keinen Zugang haben.
- **Regierungsberatung/Kapazitätsaufbau:** Einigen VN-Organisationen wird eine Stärke in der Regierungsberatung und im Kapazitätsaufbau zugesprochen.

Eine empirische Bestätigung dieser den VN-Organisationen zugeschriebenen Stärken – v. a. in der Regierungsberatung, im Kapazitätsaufbau und in der Arbeit in politisch sensiblen Bereichen – steht jedoch noch aus. In der zunehmend komplexeren internationalen EZ-Architektur müssen sich die VN-Organisationen jedoch der Diskussion ihrer Stärken stellen.

### Defizite der VN-Organisationen in der EZ

Die zentralen Probleme der operativen Arbeit der VN in der EZ liegen in folgenden Bereichen:

- **Fragmentierung:** Die Mitgliedstaaten haben jahrzehntelang neue VN-Organisationen geschaffen (s. Abb. 1), ohne deren Mandate klar abzugrenzen. Somit überlappen sich die Arbeitsbereiche, was zu Ineffizienzen führt. So stellen z. B. in Vietnam 11 VN-Organisationen nur 2 % der ODA.
- **Inkohärenz auf Zentralebene:** Durch mangelnde Absprache zwischen den Aufsichtsräten der VN-

Organisationen werden keine abgestimmten Vorgaben für die Arbeit auf Länderebene erlassen.

- **Finanzierung:** Die Fonds und Programme finanzieren sich nur über freiwillige Beiträge ihrer Mitgliedstaaten, die meist nur jährlich zugesagt werden. Dies erschwert eine langfristige Planbarkeit der Arbeit.
- **Zweckbindung:** Geber stellen ihre Mittel zunehmend zweckgebunden bereit, was die Fragmentierung der operativen Arbeit der VN noch verschlimmert. Anstatt die Mittel in die Kernhaushalte einzuzahlen, wo sie einer direkten Kontrolle entzogen sind, wollen die Geber durch die Zweckbindung die Mittelverwendung besser kontrollieren. Die Geber setzen somit einseitig ihre Prioritäten in der Arbeit der VN-Organisationen, was dem multilateralen Charakter dieser EZ widerspricht. Mittlerweile sind über die Hälfte der Beiträge an UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP zweckgebunden.

### Frühere Reformen

Um die Fragmentierung der operativen Arbeit der VN zu beheben und somit die Arbeit der VN kohärenter zu gestalten, wurden seit Ende der neunziger Jahre Reformen implementiert. Diese Reformen sprechen im Prinzip das gesamte EZ-System der VN an (s. Abb. 1), können jedoch aufgrund der Weisungsbefugnis der Generalversammlung verbindlich nur in den Fonds und Programmen umgesetzt werden. **Beispiele für Reformen** sind:

- Die Einführung des *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF). Der UNDAF zeigt die Beiträge aller in einem Land aktiven VN-Organisationen zu den Entwicklungszielen des Landes auf und soll somit die Arbeit besser aufeinander abstimmen.
- Die Arbeit mehrerer VN-Organisationen in gemeinsamen Programmen auf Länderebene (*Joint Programmes*).
- Die Gründung von *Joint Offices* in Vietnam und Kap Verde 2006. In einem *Joint Office* haben UNDP, der VN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), UNICEF und das VN-Welternährungsprogramm (WFP) eine Verwaltung, einen VN-Repräsentanten und ein Länderprogramm und arbeiten in einem Länderbüro zusammen.

### Aktuelle Reformdebatte: Die Vorschläge des High-level Panel on System-wide Coherence

Aufbauend auf diesen Reformen legte im November 2006 ein vom VN-Generalsekretär beauftragtes Panel (*High-level Panel on System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*) weitere Reformvorschläge vor.

Für den Entwicklungsbereich ist die zentrale Idee des Panel *Delivering as One*: Die Fonds, Programme und Sonderorganisationen sollen ihre Arbeit auf Länderebene kohärenter gestalten, um somit einen wirksameren Entwicklungsbeitrag zu leisten. Daher schlägt das Panel das **Konzept der One UN** vor:

- *One Programme*: Die in einem Land aktiven VN-Organisationen haben ein gemeinsames Mehrjahresprogramm.
- *One Leader*: Die in einem Land aktiven VN-Organisationen haben einen VN-Repräsentanten.
- *One Budgetary Framework*: Die Offenlegung der Finanzierung der Arbeit der VN in einem Land soll mehr Transparenz schaffen.
- *One Office*: Die VN-Organisationen richten gemeinsame Bürogebäude und Verwaltungen ein.

Das Panel schlägt auch eine Reform der Aufsichtsstrukturen der Fonds und Programme vor, um somit mehr Kohärenz auf Zentralebene zu schaffen. Das Panel empfiehlt die Einrichtung eines *Sustainable Development Board*, in dem die Exekutivräte von UNDP, UNFPA, WFP und UNICEF aufgehen sollen.

Darüber hinaus empfiehlt das Panel eine bessere Abstimmung mit der Weltbankgruppe und dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Es macht auch Vorschläge für eine Zusammenlegung der mit Gleichstellungsfragen (Gender) befassten VN-Organisationen. Aufgrund der reformskeptischen Haltung einiger VN-Mitgliedstaaten ist von diesen Empfehlungen derzeit lediglich das Konzept der *One UN* zu realisieren.

### Reformbemühungen auf Länderebene: Die *One UN*-Pilotländer

Das Konzept der *One UN* wird seit Anfang 2007 in acht Ländern (Albanien, Kap Verde, Mosambik, Pakistan, Ruanda, Tansania, Uruguay und Vietnam) auf Eigeninitiative der Länder als Pilotprojekt umgesetzt. Verpflichtend können nur die Fonds und Programme in diesen Prozess eingebunden werden, da die Sonderorganisationen rechtlich unabhängig sind. Diese Reformbemühungen auf Länderebene sind zu begrüßen, da sie auf eine pragmatische Weise testen, ob die Idee einer *One UN* zu besseren Entwicklungsbeiträgen führt. Eine systematische Evaluierung der Pilotländer sollte mit Nachdruck eingefordert werden, da gute Ergebnisse den zwischenstaatlichen Prozess positiv beeinflussen könnten.

### Die Paris-Erklärung als weitere Herausforderung

Die VN-Organisationen haben auch die Ziele der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ unterzeichnet. Anliegen der Erklärung ist es, durch verbindliche Zielvereinbarungen der Geber und Partnerländer in den Bereichen Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht die EZ effizienter zu gestalten. Im Sinne der Geberharmonisierung – einer besseren Abstimmung der Geber untereinander – fordert die Paris-Erklärung von den EZ-Akteuren eine Arbeitsteilung basierend auf ihren Stärken. Die VN-Organisationen müssen eine Analyse ihrer komparativen Vorteile und eine darauf basierende Positionierung und Profilbildung – ebenso wie viele andere Akteure – noch leisten.

Die früheren Reformen im EZ-System der VN (s. Seite 2) haben zwar eine VN-interne Harmonisierung vorangebracht. Um ihre Verpflichtung zu einer Harmonisierung mit anderen Gebern im Sinne der Paris-Erklärung nachzukommen, müssen sich die VN-Organisationen jedoch noch mehr nach außen wenden und mit anderen EZ-Akteuren abstimmen.

### Die zwischenstaatlichen Verhandlungen in New York

Der zwischenstaatliche Prozess in New York ist entscheidend dafür, ob grundlegende Strukturprobleme gelöst werden können, wie z. B. durch eine Reform der Aufsichtsstrukturen, da es hierfür eines Staatenkonsenses bedarf.

In zwischenstaatlichen Aussprachen zu den Empfehlungen des *High-level Panel* zeigt sich, dass sich die Reformskeptiker und Reformbefürworter konfrontativ gegenüber stehen.

Insbesondere der Zusammenschluss der Entwicklungs- und Schwellenländer, die G77, ohne dessen Zustimmung aufgrund seiner Mehrheit in der Generalversammlung keine Reformen verabschiedet werden können, sieht den Reformprozess sehr kritisch.

### Wesentliche Bedenken vieler Entwicklungsländer sind:

- Bei einer Reform der Aufsichtsstrukturen durch Zusammenlegung der Exekutivräte gewinnen die Industriestaaten mehr Einfluss auf die operative Arbeit.
- Eine Zusammenlegung der Exekutivräte der Fonds und Programme ist nur ein erster Schritt hin zu einer kompletten Zusammenlegung dieser Organisationen. Dies wird abgelehnt, da viele Entwicklungsländer die Stärke der VN in der EZ in ihrer Vielfalt sehen. Eine einheitliche VN-EZ-Organisation würde ihnen nur noch Mitsprache in einem Aufsichtsgremium erlauben. Auch hier wird ein zu großer Einfluss der Geber befürchtet.
- Reformen dienen den Gebern (Industriestaaten) lediglich dazu, Mittel für die EZ der VN einzusparen.

Von Entwicklungsländerseite gibt es darüber hinaus Unzufriedenheit mit der Freiwilligkeit der Beiträge an die Fonds und Programme sowie mit der Zweckbindung der Mittel.

Für die Geber ist eine effizient arbeitende VN von großer Bedeutung, da sie ihren Steuerzahlern über die Mittelverwendung rechenschaftspflichtig sind und mit ihren eingesetzten Geldern bestmögliche Ergebnisse erzielen wollen.

Problematisch ist, dass gerade die kleineren Entwicklungsländer, denen eine kohärentere VN zu Gute käme, nicht aus der reformkritischen Rhetorik der G77 ausbrechen und sich für Reformen aussprechen. Stattdessen übernehmen in der G77 reformkritische Länder die Meinungsführerschaft, die weder als Geber noch als Empfänger der EZ der VN eine besondere Rolle spielen, wie z. B. Pakistan, Ägypten, China und Indien. Es scheint, dass diese Diskus-

sion für sie lediglich ein Faktor ist, mit dem sie sich Einfluss auf der VN-Bühne erkämpfen wollen. Sie betreiben somit gegenüber den Industriestaaten reine Machtpolitik.

Der schwierige zwischenstaatliche Prozess steht dabei im Gegensatz zu der oben geschilderten Reformdynamik auf Länderebene. Positive Rückmeldungen aus den Pilotländern sollten in die Verhandlungen eingebracht werden, um Blockaden möglicherweise aufzuheben.

### Eine reformfreundliche Nord-Süd-Allianz als Schlüssel für weiter reichende Reformen

Die Verabschiedung weiter reichender Beschlüsse, wie z. B. die Reform der Aufsichtsstrukturen, ist derzeit aufgrund der politisierten zwischenstaatlichen Prozesse nicht realisierbar. Daher sollten die Reformbefürworter pragmatisch vorgehen und Verbesserungen angehen, die die Staaten eigeninitiativ umsetzen können.

Für die Industrieländer bedeutet dies eine Veränderung des eigenen Beitragsverhaltens im Sinne einer guten multilateralen Geberpolitik: Durch weniger Zweckbindung und mehr Beiträge in die Kernhaushalte der Organisationen könnte die Fragmentierung der TZ der VN auf Länderebene teilweise behoben werden. Um Bedenken zu begegnen, eine Reform diene nur der Kosteneinsparung, sollten die Geber sich freiwillig zu Mehrjahreszusagen und einer Erhöhung der ungebundenen Beiträge verpflichten.

Parallel dazu sollten Reformbefürworter die Pilotländer politisch unterstützen und sichtbare Ergebnisse dieser Reform nach Ablauf eines vereinbarten Zeitraumes einfordern.

Um in New York den Weg für die Diskussion einer Reform der Aufsichtsstrukturen der Fonds und Programme zu ebnen, sollte eine Nord-Süd-Allianz die traditionelle Blockbildung von G77 und Industrieländern überwinden.

Die Gruppe der G77 ist ein heterogener Zusammenschluss. Reformbefürwortende Entwicklungsländer könnten ein „Türöffner“ zu den reformkritischen Stimmführern der G77 sein. Industrieländer sollten daher um reformfreundliche Staaten der G77 werben – nachweislich sind dies die acht Pilotländer und andere an einem Pilotlandstatus interessierte Entwicklungsländer. Eine Nord-Süd-Allianz sollte in New York und in den Hauptstädten in informellen Konsultationen in einen Dialog mit den Reformblockierern eintreten.

Ein mehrheitsfähiger Mittelweg würde zunächst kleine Änderungen am bestehenden System vorsehen, die – sollten sie sich in der Praxis bewähren – schrittweise ausgeweitet werden könnten. So könnten z. B. die Exekutivräte von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP – ohne dass diese zunächst zusammengelegt werden – für die *One UN*-Pilotländer gemeinsame Länderprogramme verabschieden.

Den Mitgliedstaaten und den VN-Organisationen selber muss klar sein, dass die Zeit für weitere Reformen der operativen Arbeit der VN drängt – wollen sie nicht riskieren, dass die VN in der internationalen EZ-Architektur von anderen großen Akteuren marginalisiert werden.

#### Deutschland im Reformprozess

Deutschland setzt in seiner Außenpolitik auf einen starken Multilateralismus mit den VN als einem wichtigen Bestandteil. Daher hat Deutschland auch ein Interesse an einer starken und effizienten VN in der EZ. Die deutschen freiwilligen Beiträge an die Fonds und Programme bleiben jedoch hinter den Erwartungen zurück, die an einen derart finanzstarken Geber gestellt werden: Die Beiträge sind in den vergangenen Jahren stark gesunken, so dass Deutschland bei den freiwilligen Beiträgen einen der hinteren Geberplätze einnimmt, während es bei den Pflichtbeiträgen für die VN-Organisationen meist drittgrößter Beitragszahler ist. Auch wenn diese Mittelreduzierung das Ergebnis von Sparzwängen im deutschen Haushalt ist und sich somit nicht bewusst gegen die EZ der VN richtet, lassen sie die deutsche Rhetorik hinsichtlich einer Stärkung der EZ der VN nicht glaubwürdig erscheinen.

Auch für eine deutsche Bewerbung um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat könnte eine Erhöhung der deutschen freiwilligen Beiträge an die Kernhaushalte der VN-Organisationen förderlich sein. Zum anderen sollte Deutschland erwägen, Mehrjahreszusagen an die Fonds und Programme zu machen, so wie dies gegenüber EU und Weltbank bereits möglich ist. Deutschland sollte dabei seine vorbildliche Praxis, von einer Zweckbindung der Mittel weitgehend abzusehen, beibehalten. Diese finanziellen deutschen Leistungen sollten dabei mit einer klaren Forderung nach weiteren Reformen einhergehen. Die Bundesregierung könnte darüber hinaus erwägen, besonders reformorientierte VN-Organisationen zusätzlich finanziell zu fördern. Im zwischenstaatlichen Prozess sollte sich Deutschland in einen Dialog mit Gebern und Entwicklungsländern einbringen und eine Nord-Süd-Allianz unterstützen.



**Martina Vatterodt**

*Wissenschaftliche Mitarbeiterin des DIE*

#### Literatur

*UN-Generalversammlung (2007):* Comprehensive statistical analysis of the financing of operational activities for development of the United Nations system: Report of the Secretary-General, Dokumentennummer A/62/74

*High-level Panel on UN system-wide Coherence (2006):* Delivering as One; online: <http://www.un.org/events/panel/> (Stand: 13.9.2007)

*OECD/Development Assistance Committee (2007):* OECD Development Co-operation Report 2006, Paris

*Vatterodt, M. (2007):* Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ durch die VN: Stand und weiterer Reformbedarf, Bonn: DIE (Studie 31), im Erscheinen



