

ECOSOC-Dialog: Eine föderale Struktur für das VN-Entwicklungssystem?

Zusammenfassung

Die 2030-Agenda mit ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung stellt die Frage nach einer Reform des Systems der VN-Entwicklungszusammenarbeit (VN-EZ) in neuer Dringlichkeit. Soll das VN-EZ-System auch in Zukunft eine tragende Rolle in der nachhaltigen Entwicklung spielen, so muss es *fit for purpose* gemacht werden. Die Staaten haben den Handlungsbedarf erkannt und einen Reformprozess in die Wege geleitet. In einem Staatendialog, der seit Dezember 2014 im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) läuft, sollen konkrete Reformvorschläge erarbeitet und Mitte 2016 präsentiert werden. Bislang zeichnet sich kein Durchbruch ab: Alle beteiligten Staaten optieren lediglich für inkrementelle Reformen innerhalb existierender Mandate und Strukturen, welche kaum die notwendigen Veränderungen bringen dürften.

Dabei stehen die Zeichen für eine ambitionierte Reform derzeit vergleichsweise günstig: Die im September erfolgreich verabschiedete 2030-Agenda verlangt nach einem VN-EZ-System, welches Staaten hilft, ihre eigenen und kollektiven Entwicklungsinteressen umzusetzen. Das Bewusstsein für weltweite Probleme, z. B. infolge von Globalisierung und Klimawandel, ist gestiegen – und erfordert entsprechend auch eine verbesserte globale Problemlösungskompetenz. Auch sind es längst nicht mehr nur OECD-Staaten, welche die Fragmentierung und Inkohärenz des VN-EZ-Systems beklagen und Veränderungen fordern.

Die zweite Phase des Dialogs bietet nun die Gelegenheit, die notwendigen Schritte in Richtung einer ambitionierten VN-EZ-Reform zu unternehmen. Dabei sollte ein umfassendes

Reformpaket im Mittelpunkt stehen, welches das gesamte System in den Blick nimmt. Dieses Papier schlägt eine föderale Organisation für das VN-EZ-System vor, die auf zwei Elementen beruht: (1) einer Stärkung der zentralen, systemweiten Steuerungskapazität bei (2) weitgehender Beibehaltung der subsidiarischen Unabhängigkeit der Fonds und Programme.

Wesentliche Elemente eines föderal organisierten VN-EZ-Systems sind:

- Aufwertung des ECOSOC als Forum für die politische, systemweite Steuerung des VN-EZ-Systems und Umwandlung der VN-Entwicklungsgruppe (UNDG) in eine legal eigenständige Einheit;
- Beibehaltung der weitgehenden subsidiarischen Eigenständigkeit der Fonds, Programme und Sonderorganisationen sowie Überprüfung ihrer Mandate;
- Ausbau von Mechanismen einer systemweiten Finanzierung, wobei auch über die Einführung von Pflichtbeiträgen nachzudenken wäre;
- Reform der Aufsichtsstrukturen, um die VN auch politisch an die Bedingungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Dazu gehören eine geografisch faire Verteilung der Sitze und die Repräsentanz unterschiedlicher, auch nichtstaatlicher Interessengruppen.

Diese Reformen sind anspruchsvoll, können aber bei einer großen Mehrheit von Staaten auf politische Akzeptanz treffen. Es gilt jetzt, durch einen offenen, inklusiven und konstruktiven Dialog die Lagerbildung zwischen Nord und Süd zu überwinden und nach gemeinsamen Interessen zu suchen.

Die Notwendigkeit von Reformen

Das System der VN-Entwicklungszusammenarbeit bedarf heute selbst einer Weiterentwicklung, um einen relevanten Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele bis 2030 leisten zu können. Unter drei Gesichtspunkten erweist sich das VN-EZ-System als reformbedürftig: (1) Es gilt mit seinen 31 Organisationen als fragmentiert, ineffizient und kaum steuerbar – während die Agenda 2030 ganz neue Anforderungen an eine kohärente und strategisch angeleitete, internationale Kooperation für globale nachhaltige Entwicklung stellt. (2) Auch wenn die operative Arbeit auf Länderebene ein Schwerpunkt der VN-Entwicklungskooperation bleibt, so erfordern die in der 2030-Agenda benannten neuen globalen Herausforderungen im Zusammenhang mit Globalisierung und Klimawandel bessere globale Problemlösungsstrukturen, einschließlich normativer Arbeit. (3) Die globalen Machtverschiebungen lassen das VN-EZ-System als anachronistisch erscheinen; Entwicklungs- und Schwellenländer entfalten wenig Ownership und beklagen von Geberinteressen geprägte Strukturen und Praktiken, während die Geber qua Finanzmittel einen überproportionalen Einfluss ausüben.

Die VN muss also nicht nur organisatorisch und programmatisch, sondern auch politisch neu aufgestellt werden, um *fit for purpose* zu sein.

Die VN-Mitgliedsstaaten haben diese Probleme erkannt. Mitte 2014 erteilte die Generalversammlung dem ECOSOC das Mandat für einen Staatendialog zur Reform des VN-EZ-Systems. Die erste Phase des insgesamt auf 18 Monate angelegten Dialogs bestand aus acht Treffen, auf denen teils übergreifende Fragen, teils einzelne Aspekte einer VN-EZ-Reform behandelt wurden. Nach dem erfolgreichen Nachhaltigkeitsgipfel im September startet der Dialog nun in seine zweite Phase, die bis Mai 2016 dauern soll. Mit der Einrichtung einer Unabhängigen Hocharrangigen Beratergruppe soll dem ECOSOC-Dialog zusätzlicher Schwung verliehen werden.

Zwischenbilanz des ECOSOC-Dialogs

Die erste Dialogphase verlief konstruktiv, aber unspektakulär. Eine große Mehrheit der Staaten sieht Reformbedarf und fordert ein effizienteres, kohärenteres und rechenschaftspflichtiges VN-EZ-System. Gleichwohl sind die artikulierten Reformanliegen wenig ambitioniert. Kaum ein Staat tritt derzeit offen für eine umfassende und tiefgreifende VN-EZ-Reform ein, stattdessen werden inkrementelle Reformen in den Grenzen existierender Mandate und Strukturen präferiert. Ambitioniertere Reformen, die beispielsweise auf ein deutlich höheres Maß an Zentralisierung und Harmonisierung zielen, werden nicht propagiert – oder sogar explizit abgelehnt.

Darüber hinaus sind alle zentralen Felder des Reformdialogs (Funktionen, Aufsichtsstrukturen, Finanzierung, Organisation) von grundsätzlichen politischen Differenzen zwischen den OECD-Staaten einerseits und den Entwicklungs-

Schwellenländern andererseits durchzogen. Die Entwicklungs- und Schwellenländer fordern einen stärkeren Fokus auf die sozialen Nachhaltigkeitsziele wie „Armut“ und „Hunger“, eine Aufwertung ihrer Sitze in den Aufsichtsgremien und einen höheren Anteil der Kernfinanzierung (ihre Kritik ist u. a., dass zweckgebundene Beiträge die multilateralen Mandate unterlaufen). Sie lehnen eine organisatorische Zentralisierung als Versuch einer Rationalisierung des VN-EZ-Systems ab. Die OECD-Staaten hingegen treten stärker für die globalen Ziele ein, sie möchten statt politischer Kontrolle die nicht-intergouvernementalen Koordinationsmechanismen stärken, die zweckgebundenen Beiträge verbessern und streben eine Harmonisierung des VN-EZ-Systems an.

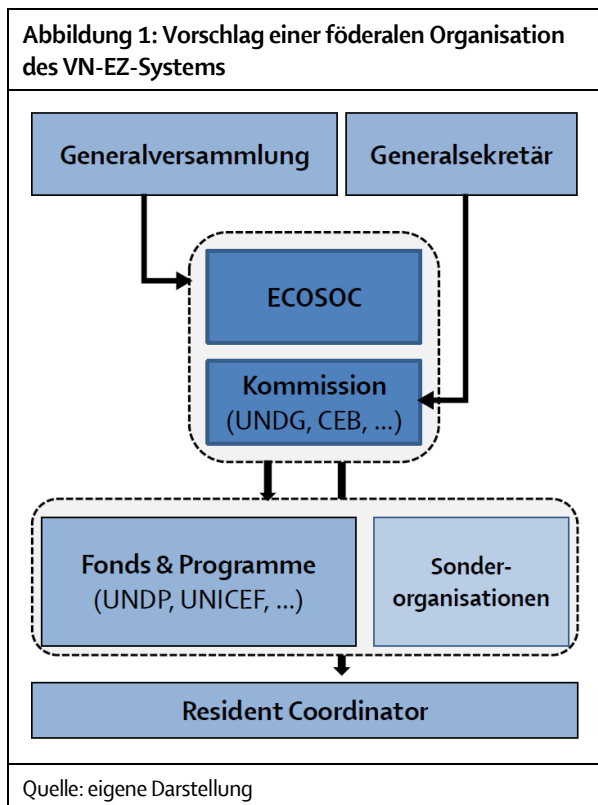
Der Reformdialog ist also noch immer von einem Nord-Süd-Konflikt geprägt, welcher auf beiden Seiten die Reformwartungen trübt. (Dabei sind die beiden Sphären mittlerweile nicht mehr trennscharf: Viele vormals sehr arme Staaten sind inzwischen in die Gruppe der Länder mittleren Einkommens aufgestiegen, und einige Schwellenländer treten teils als signifikante Geber auf.) Bereits der letzte Reformprozess zwischen 2005 und 2009 wurde dadurch gebremst. Es wurden zwar Fortschritte in der Zusammenarbeit vor Ort erzielt, insbesondere durch Einführung von *Delivering as One*, ein Arrangement zur Bündelung der VN-EZ-Aktivitäten auf Länderebene. Auch wurden Reformvorschläge zur Harmonisierung der Geschäftspraktiken erarbeitet, allerdings nur teilweise umgesetzt. Eine organisatorische Vereinheitlichung scheiterte am Widerstand der G77. Eine Ausnahme bildete jedoch die Schaffung von *UN Women* aus drei kleineren VN-Organisationen – ein Beleg dafür, dass ambitionierte Reformen prinzipiell möglich sind.

Die derzeitige Positionierung der Staaten im ECOSOC-Dialog läuft erneut auf einen Kompromiss entsprechend dem kleinsten gemeinsamen Nenner von OECD-Staaten und Entwicklungs- und Schwellenländern hinaus: Die Geber finanzieren das VN-EZ-System nur so weit, wie es ihnen als verlängerter Arm nationaler Entwicklungspolitik nützlich ist, und die Entwicklungsländer nehmen jene Leistungen in Anspruch, die angeboten werden. Der Mehrwehrt eines multilateralen Systems mit eigener Planungsfähigkeit bleibt ungenutzt. Im *Worst Case Scenario* machen sich OECD-Staaten und Entwicklungsländer das VN-EZ-System wechselseitig unattraktiv: die einen, indem sie das System durch finanzielle Hebel auf ihre eigenen Interessen hin rationalisieren, die anderen, indem sie mit ihrem überlegenen Stimmgewicht dagegenhalten.

Ein föderal organisiertes VN-EZ-System?

Wie könnte ein VN-EZ-System gestaltet sein, das erstens gut integriert, effektiv und kohärent ist, zweitens neben der operativen Arbeit auch globale Problemlösungskompetenz besitzt und drittens für eine große Mehrheit von Mitgliedsstaaten auch politisch akzeptabel ist? Die organisatorische Form eines solchen Systems könnte sich an einer föderalen Struktur orientieren, die zwei Stoßrichtungen hätte (vgl.

Schaubild): eine stärkere systemweite Steuerungskapazität und eine weiterhin große, eventuell auch gestärkte subsidiarische Eigenständigkeit der Fonds, Programme und Sonderorganisationen.



Gegenwärtig gilt das VN-EZ-System als weitgehend unsteuerbar, weil zentrale Aufsichtsgremien weder die Mandate noch die Fähigkeit haben, Rechenschaftspflicht einzufordern, während zugleich die VN-Organisationen weitgehend unabhängig voneinander arbeiten. Das zentrale systemweite Steuerungsinstrument, die Resolution der Generalversammlung zur *Quadrennial Comprehensive Policy Review* (QCPR), kommt lediglich alle vier Jahre zum Einsatz und entfaltet kaum praktische Wirkung. Der ECOSOC ist der Generalversammlung untergeordnet und kann sein Steuerungsmandat nur eingeschränkt erfüllen. Das aus den Vorsitzenden der Fonds, Programme und Sonderorganisationen des gesamten VN-Systems zusammengesetzte *Chief Executive Board* (CEB) ist das zentrale interne Koordinierungsgremium; es leistet eine rechtlich unverbindliche Selbst-Koordinierung von 29 VN-Organisationen, welche sich durch das Konsensprinzip, wie auch bei den Staaten nicht selten, am kleinsten gemeinsamen Nenner orientiert. Die Entwicklungsgruppe (UNDG), ein Zusammenschluss aller operativ tätigen VN-Organisationen, ist keine rechtlich eigenständige Organisation und mit einem Sekretariat (UN DOCO) von derzeit 33 Mitarbeitern personell unterbesetzt.

Um die systemweite Kohärenz des VN-EZ-Systems zu stärken, sollte eine zentrale Steuerungseinheit geschaffen werden, die aus einem intergouvernementalen und einer administrativen Einheit von gleichem Gewicht bestehen würde.

Der ECOSOC sollte das Mandat für systemweit verbindliche Empfehlungen bekommen. Die UNDG sollte aus der Ebene der Fonds und Programme herausgelöst und als legal eigenständige „Entwicklungskommission“ Teil der übergeordneten Steuerungseinheit werden. Mit einer personellen Stärkung könnte die Entwicklungskommission dem ECOSOC zuarbeiten, dem sie rechenschaftspflichtig wäre und der ihren Empfehlungen Autorität verleihen würde.

Die Aufgaben der Entwicklungskommission betreffen die administrative und Policy-Koordinierung des VN-EZ-Systems und dessen Evaluierung. Auch könnte hier die Überwachung von Partnerschaften angesiedelt sein, sofern an diesen mehrere VN-Organisationen beteiligt sind. Schließlich könnte die Entwicklungskommission die regionalen und globalen Herausforderungen identifizieren und beobachten. Sie würde damit das *High Level Political Forum* (HLPF) ideal ergänzen, dessen Fokus auf den Entwicklungsfortschritten einzelner Länder liegt.

Eine solche Steuerungseinheit käme den Kerninteressen von OECD-Staaten wie Entwicklungsländern entgegen. Eine durch zentrale Steuerung verbesserte Effizienz und globale Handlungsfähigkeit des VN-EZ-Systems wäre besonders für Geber attraktiv. Die Bündelung und Stärkung der systemweiten intergouvernementalen Aufsicht entspräche einer zentralen Forderung der Entwicklungsländer. Sie würden dadurch mehr Ownership auf der globalen Ebene erhalten, was ein Gewinn für den VN-Multilateralismus insgesamt wäre.

Auf der anderen Seite sollte die subsidiarische Eigenständigkeit der Fonds, Programme und Sonderorganisation erhalten und in gewisser Hinsicht auch gestärkt werden. Mit ihrer Eigenständigkeit verbinden sich Innovationsfähigkeit, Spezialisierung und Flexibilität, was ein Kernanliegen besonders der Entwicklungsländer ist. Allerdings sollten die Mandate der Organisationen auf den Prüfstand gestellt und neu geordnet werden, um jene Art von Konkurrenz um Gebermittel zu verringern, die nicht nur die Effizienz des Systems korrodiert, sondern auch eine konsequente Orientierung an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer erschwert. Auch die Zusammenlegung von Aufsichtsgremien ist in Betracht zu ziehen, um „Silos“ zu überwinden.

Weitere Reformfelder

Die Organisationsstruktur eines föderalen Systems sollte durch Reformen in den Bereichen Finanzierung, Aufsichtsstrukturen und Kapazität flankiert werden.

Finanzierung: Zweckgebundene Beiträge tragen mittlerweile das VN-EZ-System, sind aber auch Ursache von Fragmentierung, Duplikationen und einer angebotsorientierten Ausrichtung des VN-EZ-Systems. Systemweite Finanzierungsmodalitäten können diesen problematischen Trends entgegenwirken und ein Instrument für die systemweite Steuerung sein. Existierende, größtenteils auf Freiwilligkeit beruhende Mechanismen der systemweiten Finanzierung sollten daher ausgebaut werden. Globale

Multi-Partner Trust Funds, welche bilaterale Beiträge zu thematischen Prioritäten bündeln, machen derzeit nur 3 % der zweckgebundenen VN-EZ-Finanzierung aus. Ergänzend sollte ein System von (systemweiten) Pflichtbeiträgen geschaffen werden, welches dem VN-EZ-System eine gewisse Autonomie verleiht, die flexibles und strategisches Handeln ermöglicht. Entwicklungsländer könnten über geringe Pflichtbeiträge an eine stärkere Mitfinanzierung des VN-EZ-Systems herangeführt werden, was auch ihre Ownership stärken dürfte.

Aufsichtsstrukturen: Eine bessere Abstimmung der Sitzungsperioden von Aufsichtsgremien verschiedener Organisationen, leistungsfähigere Sekretariate und eine Fokussierung auf strategischere Führung könnten Transaktionskosten senken und die Koordinierung verbessern. Die Forderung vieler Entwicklungsländer nach einer geografisch fairen Sitzverteilung ist legitim, sie ist im globalen politischen Wandel begründet. Ein echter Mehrwert für die Qualität der Aufsichtsstrukturen bestünde darin, Mitspracherechte vorrangig den Staaten einzuräumen, die ein unmittelbares und pragmatisches Interesse an der VN-Entwicklungsarbeit haben: die ärmsten sowie die von Krisen und Umweltveränderungen besonders betroffenen Staaten. Aus ähnlichem Grunde wäre auch über eine verbesserte Partizipation von nichtstaatlichen Akteuren nachzudenken, insbesondere NGOs und Privatwirtschaft, die zunehmend signifikante Entwicklungsbeiträge leisten.

Kapazität: Das VN-Personalwesen wird als Reformgebiet meist vernachlässigt. Doch die oft beklagten thematischen „Silos“ sind maßgeblich auch in den Köpfen der Beschäftigten verankert. Es bedarf einer gemeinsamen VN-Identität (z. B. durch Personalrotation im VN-EZ-System) und eines effektiven Personalmanagements, das die Leistung von Mitarbeitern belohnt. Auch sollte sich die Auswahl von

Führungspersonal stärker als bislang an den von der VN-Charta (Artikel 96) vorgegebenen Kriterien von individueller Kompetenz und geografisch ausgeglichener Repräsentation orientieren.

Den Dialog nutzen

Die Herausforderung im Reformdialog besteht nicht allein darin, einen Ausgleich für unterschiedliche Interessen zu finden. Viele Entwicklungsländer befürchten z. B., dass ein von westlichen Staaten kraft überlegener konzeptioneller und finanzieller Kapazitäten dominierter Prozess zu einem für sie nachteiligen Ergebnis führt. Wechselseitiges Misstrauen und machtpolitische Lagerbildung erschweren die Suche nach Lösungen.

Umso wichtiger ist es, dass die Staaten den ECOSOC-Dialog als Chance begreifen, um bisherige Konflikte zu überwinden und das VN-System nach ihren Wünschen und Bedürfnissen besser aufzustellen. Die 2030-Agenda sollte der verbindliche Maßstab sein – was die Funktionen des VN-EZ-Systems betrifft, aber auch die Anforderungen an eine kohärente, innovative und katalysatorisch wirkende VN-Entwicklungskooperation.

Die Unabhängige Hochrangige Beratergruppe sollte die Gelegenheit nutzen und neben unmittelbar umsetzbaren Reformvorschlägen für den ECOSOC-Dialog auch ambitionierte Empfehlungen für eine umfassende Restrukturierung des VN-Systems unterbreiten. Ziel wäre es, einen Bericht zu präsentieren, der auch Handlungsgrundlage für den nächsten Generalsekretär sein kann. Schließlich sollte eine zu gründende Gruppe von Freunden der VN-EZ-Reform auch außerhalb formaler Sitzungen gemeinsame Interessen über den Nord-Süd-Graben hinweg herausarbeiten und damit den Boden für eine ambitionierte Reform bereiten.

Literatur

Wennubst, P., & Mahn, T. (2013). *A resolution for a quiet revolution: Taking the United Nations to sustainable development 'beyond aid'* (Discussion Paper 22/2013). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Jenks, B., & Chandran, R. (2015). *ECOSOC Dialogue: Paper on organizational arrangements*. Abgerufen von http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/qcpr_workshop_iv.shtml

Helgason, K., & Weinlich, S. (2015). *Recharging governance at the UN* (Briefing Paper 6/2015). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Max-Otto Baumann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)