

Analysen und Stellungnahmen 6/2011

Die Reform der UN-Entwicklungszusammenarbeit: Eine neue multilaterale Reformkoalition ist notwendig

Zusammenfassung

Das System der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Vereinten Nationen (UN) ist ein etablierter und allgegenwärtiger Bestandteil des globalen EZ-Systems. Seine Funktionen reichen von der Bereitstellung eines Forums für Dialog, Entscheidungsfindung und Normsetzung über Forschung und *advocacy* hin zu technischer Zusammenarbeit und humanitärer Hilfe. Universalität und Neutralität der UN, ihr umfassendes Mandat und die ihr zugrunde liegende Idee eines regelbasierten internationalen Systems – dies sind die Trümpfe, die die Welt in Zeiten globaler Krisen mehr denn je brauchen wird. Allerdings muss das UN-EZ-System gründlich reformiert werden; seine Leistung wird zurzeit seinem Potential nicht gerecht.

Welche Reformoptionen stehen zur Debatte? Sowohl die radikale Zusammenlegung von UN-Organisationen als auch der schrittweise Aufbau einer vereinheitlichten Länderpräsenz (*Delivering as One*-Initiative) werden diskutiert. Einige meinen, die UN sollten gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen an Einfluss gewinnen. Andere argumentieren, die UN sollten sich auf Nischenthemen wie z. B. fragile Staaten konzentrieren. Hier könnten sie effektiver als andere weniger legitime und neutrale Akteure auftreten.

Wie positionieren sich die Staaten? Trotz Verschiebungen in den globalen Machtstrukturen bleiben die Verhandlungen meist im traditionellen Nord-Süd-Konfliktmuster verhaftet. Westliche Geber drängen auf ein rationalisiertes EZ-System mit einem klareren Fokus, mehr Effizienz und größerer Wirksamkeit. Entwicklungsländer nehmen dies als Versuch wahr, die UN bei Fragen wirtschaftlicher Entwicklung weiter zu marginalisieren.

Aktuelle Reformdynamiken Die jüngste Verhandlungsrunde hat gezeigt, dass die Zeit für einen Konsens über fundamentale Reformen noch nicht reif ist. Hingegen haben schrittweise Reformen Zustimmung erfahren und zu Verbesserungen geführt. UN-Organisationen werden ergebnisorientierter, arbeiten enger zusammen und harmonisieren ihre Geschäftspraktiken. Auch die *Delivering as One*-Initiative ist vielversprechend.

Was steht an? Schrittweise Reformen haben ihre Vorzüge. Wenn Regierungen in den UN-Steuerungsgremien kohärenter agieren und sich für mehr Entwicklungswirksamkeit und Effizienz einsetzen, gibt es Raum für echte Verbesserungen. Allerdings sind diesen Grenzen gesetzt. Die Regierungen sollten daher damit beginnen, das Fundament für eine grundlegendere Reform der UN und ihres EZ-Systems zu legen.

Eine neue multilaterale Reformkoalition. Um den Nord-Süd-Konflikt in den UN zu überwinden ist politische Führung notwendig. Es ist Zeit für eine neue multilaterale Reformkoalition. Die *Global Governance*-Gruppe – ursprünglich gegründet, um mehr Inklusivität und Transparenz im G-20-Prozess einzufordern – könnte der Kern einer solchen Koalition werden. Aber nicht nur kleinere Staaten sollten die Vorzüge der UN wiederentdecken, die für ein internationales System stehen, das auf der Herrschaft des Rechts basiert – wenn auch in der Realität unvollkommen. Über Erfolg oder Misserfolg wird die Haltung der aufstrebenden Mächte in den UN entscheiden.

Das Potential der UN und ihres EZ-Systems wird zurzeit nicht ausgeschöpft. Die Regierungen sollten damit beginnen, dies zu ändern.

Der Reformbedarf des UN-EZ-Systems

Die UN sind ein großer und facettenreicher Entwicklungsekteur, der 2008 insgesamt 18,6 Mrd. US\$ für humanitäre Hilfe und Entwicklungsaktivitäten aufgewendet hat (ca. 15 % der weltweiten Entwicklungshilfe). Im Gegensatz zu dezidierten Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank ist für etliche der diversen UN-Akteure Entwicklung nur ein Themenfeld von vielen. Insgesamt gibt es 36 UN-Organisationen, die operative Aktivitäten im Bereich Entwicklung durchführen. Nur eine Handvoll – UNDP, UNICEF, WFP – unterhalten erhebliche Länderpräsenzen; auf diese Organisationen entfallen mehr als 60 % der meist freiwilligen Beiträge für die UN-EZ (2008). Die UN stehen unter verstärktem Druck, die Effektivität, Effizienz und komparativen Vorteile ihres EZ-Systems nachzuweisen und dabei aufzuzeigen, dass es mehr sein kann als die Summe seiner Teile.

- **Veränderte Entwicklungsanforderungen.** Zunehmende Ressourcenknappheit (Nahrung, Energie, Wasser, Boden) und der Klimawandel verändern die Parameter globaler Entwicklungszusammenarbeit. Zusätzliche Herausforderungen (und mögliche Chancen) entstehen durch den Aufstieg neuer Mächte im internationalen System, neue Technologien, die Bedeutungszunahme privater Akteure und nicht zuletzt durch Sparzwänge. Schwerfällig und angebotsgetrieben wie es zurzeit ist, muss sich das UN-EZ-System verändern, damit es Entwicklungsanforderungen besser antizipieren und zu inklusiven, multidimensionalen und sektorübergreifenden Antworten beitragen kann. Diese werden künftig notwendiger sein als je zuvor.
- **Konkurrenz durch andere Akteure.** Einige der Stärken der UN bleiben auch im Lichte der sich wandelnden globalen Entwicklungslandschaft relevant. Durch ihre Fähigkeit, Staaten, internationale Organisationen und Zivilgesellschaft zusammenzuführen und inklusive Normen und Standards zu setzen, erbringen die UN einzigartige Leistungen. Ihr umfassendes Mandat und ihre Position als Grundpfeiler des multilateralen Systems machen sie zum zentralen Forum für die Debatte über globale öffentliche Güter und Querschnittsthemen. Allerdings ist das UN-EZ-System erhöhtem Wettbewerb ausgesetzt, etwa durch die G-20, die die Entwicklungspolitik entdeckt hat, oder bei operativen Aufgaben. Heutzutage können sowohl Geber- als auch Empfängerländer unter einer großen Anzahl öffentlicher und privater Entwicklungsakteure wählen. Das erhöht die Notwendigkeit für das UN-EZ-System, fokussierter, effizienter und effektiver zu werden.
- **Bilateralisierung.** In den vergangenen Jahren hat sich die Bilateralisierung der UN-EZ verstärkt. Geberländer machen von der Zweckbindung finanzieller Mittel bei den UN deutlich stärker Gebrauch als bei anderen multilateralen Organisationen („multi-bi-Mittel“, siehe Abbildung). Im Jahr 2008 waren etwa 70 % der Beiträge zweckgebunden. Viele Geberländer nutzen das UN-System als Dienstleister, mit dessen Hilfe die eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten verwirklicht werden. Diese Praxis unterminiert nicht nur die multilaterale Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung, die die Basis für den vielleicht größten Vorzug der UN bilden –

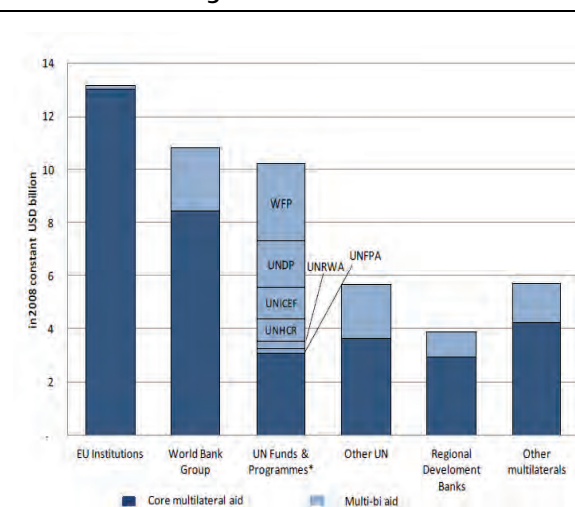
ihre Neutralität. Sie forciert auch die Fragmentierung des UN-Systems und erschwert dessen Fokussierung.

- **Missverhältnis zwischen Potenzial und Leistung.** Das UN-EZ-System ist über die Jahre schrittweise gewachsen und hat nun eine fragmentierte Struktur, die von Doppelung, Ineffizienz und Wettbewerb zwischen den einzelnen Organisationen gekennzeichnet ist. Seine dezentralen Aufsichtsstrukturen und die Notwendigkeit, die Interessen von 192 Staaten in Konsens zu übersetzen, erschweren seine Ausrichtung hin zu größerer Kohärenz und Entwicklungswirksamkeit. Dies schmälert den Beitrag, den die UN-EZ leisten kann, um globale entwicklungspolitische Herausforderungen anzugehen.

Reformoptionen

Über die Jahre wurden immer wieder Vorschläge formuliert, wie die Fragmentierung des Systems überwunden und seine Relevanz und sein Einfluss erhöht werden können. Ausgangspunkt ist dabei häufig die Input-Legitimität der UN. Wegen ihres universellen Charakters und des neutralen Mandats glauben Wissenschaftler(innen) und Nichtregierungsorganisationen vor allem aus dem Süden, dass die UN aufgewertet werden sollten und dass sie beispielsweise eine koordinierende Rolle im globalen EZ-System einnehmen müsse. Aber auch im Norden ist etwa die Idee, einen globalen Wirtschaftsrat zu gründen – manchmal sogar mit dem Sicherheitsrat ähnlichen Durchsetzungsbefugnissen – immer wieder Thema. Andere ziehen aus der Legitimität der UN gegenteilige Schlüsse. Zwar sollen die UN weiterhin Normen und Standards setzen. Die Reichweite ihrer operativen Aktivitäten soll aber eingeschränkt werden. Einigen westlichen Gebern zufolge soll sich das UN-EZ-System beispielsweise auf Nischenbereiche (z. B. fragile Staaten und humanitäre Hilfe) konzentrieren. Hier könne es effektiver als andere, weniger legitim und neutral geltende Akteure auftreten.

**Mittel für das multilaterale System:
Bruttoaufwendungen der DAC Geber 2008***



* Korea und die EU als Geber sind nicht enthalten. Beiträge an 6 Fonds und Programme sind separat ausgewiesen: UNDP; UNICEF, UNRWA, WFP, UNHCR und UNFPA. Daten für andere UN-Organisationen sind in der Kategorie „Other UN“ enthalten. Quelle: OECD (2010)

In den Jahren 2005 und 2006 wurden Ideen entwickelt, wie man eine kohärente UN-Entwicklungssäule schaffen könnte. Gleichgesinnte Geber, vor allem europäische Staaten, machten sich für eine Vereinfachung der institutionellen Struktur stark. Sie unterstützen die Zusammenlegung oder Neugruppierung von UN-Organisationen. Eine Expertengruppe empfahl, mehr Kohärenz „von unten“ zu entwickeln. Das UN-System sollte auf Länderebene einheitlich auftreten. Die daraus resultierende *Delivering as One*-Initiative wird seit 2007 in acht Pilotländern umgesetzt (siehe Kasten).

Positionen der Mitgliedsstaaten

Zurzeit besteht kaum Übereinstimmung zwischen den Staaten, wie das UN-EZ-System reformiert werden sollte. Die Verhandlungen in New York und Genf spiegeln immer noch die Weltordnung nach Ende des Kalten Krieges wider, auch wenn der Nord-Süd-Gegensatz die globalen Machtstrukturen nicht länger abbildet und in Zeiten weltweiter Krisen eine neue Entwicklungspolitik notwendig geworden ist. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass der heute anachronistisch anmutende Antagonismus auf der Entscheidung der Industriestaaten basiert, den UN eine Nebenrolle in der Wirtschaftspolitik zuzuweisen. Auch wenn weder der Norden noch der Süden eine homogene Gruppe bilden, kollidieren die beiden Gruppen:

UN als Koordinator. Kein westlicher Staat will in absehbarer Zeit die UN als schlagkräftiges Koordinationsforum. Vielmehr möchten sie deren Zuständigkeit auf Fragen (sozialer) Entwicklung beschränken. Im Gegensatz dazu wollen Entwicklungsländer die UN aufwerten. Dazu ist sind größere Finanzmittel vonnöten; die UN müssten zudem eine größere Koordinierungsrolle in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft und Handel übernehmen.

Schärfung des UN-Fokus. Einige westliche Geber befürworten ein stärker fokussiertes UN-EZ-System, z. B. mit Konzentration auf fragile Staaten, obwohl ihr Beitragsverhalten dies nicht immer widerspiegelt. Entwicklungsländer vermuten, dass eine Konzentration auf Nischenthemen die UN weiter marginalisieren würde. Zugleich befürchten sie, dass Industrieländer die Gelegenheit zu Beitragskürzungen nutzen würden.

Konsolidierung der institutionellen Struktur. Der Vorschlag einer grundlegenden Restrukturierung um Ineffizienz und Doppelungen zu überwinden, wie von Industriestaaten vorgebracht, wird von Entwicklungsländern zurückgewiesen. Eine solche Maßnahme würde die Rolle der UN in Wirtschafts- und Finanzfragen weiter einschränken – und somit die Stimmen der Entwicklungsländer und aufstrebenden Mächte schwächen.

Vereinheitlichte UN-Präsenz auf Länderebene. In diesem Bereich ist der Nord-Süd-Konflikt teilweise überwunden. Alle westlichen Staaten unterstützen die *Delivering as One*-Initiative, genau wie die acht Pilotländer und eine wachsende Anzahl von (häufig kleinen) Entwicklungsländern, die darauf hoffen, dass die Transaktionskosten sinken und zusätzliches Geld fließt. Dagegen lehnen einige aufstrebende, geografisch große oder ideologisch motivierte Mächte die einheitliche UN-Präsenz auf Länderebene ab. Sie befürchten, dass die UN-EZ dabei ihre Flexibilität verliert.

Delivering as One-Initiative

- **Herkunft:** Bericht der Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des UN-Systems auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt
- **Ziel:** Zu erproben, wie das UN-System besser koordinierte Entwicklungshilfe bereitstellen kann, um das UN-System insgesamt kohärenter, effektiver und effizienter zu machen.
- **Umsetzung:** Seit 2007 sind Pakistan, Mosambik, Tansania, Ruanda, Uruguay, die Kapverden, Albanien und Vietnam Pilotländer. Hier tritt das UN-System mit einem Leiter, einem gemeinsamen Programm, einem Budgetrahmen und häufig mit einem Büro auf. Oft gibt es einen zusätzlichen, von mehreren Gebern gespeisten Fonds, der die Autorität des Leiters stärken, Anreize für Zusammenarbeit schaffen und die Geberländer veranlassen soll, ihre zweckgebundenen Beiträge zu bündeln. Mehr als zehn weitere Entwicklungsländer haben das Modell übernommen.
- **Evaluierungsergebnisse:** Erste Auswertungen sind ermutigend. Trotz regionaler, wirtschaftlicher und geografischer Unterschiede haben die Pilotländer einhellig und wiederholt festgestellt, es gäbe „keinen Weg zurück“. Das Vorgehen der UN vor Ort scheint strategischer, flexibler und ergebnisorientierter geworden zu sein. Es macht Einsparungen möglich und stärkt die Eigenverantwortung der Regierungen. Allerdings steigen die Transaktions- und Koordinationskosten für UN-Organisationen zum Teil stark an, und der Nachweis größerer entwicklungspolitischer Wirksamkeit steht noch aus.
- **Weiteres Vorgehen:** Im Herbst 2011 wird die Pilotphase mit den Ergebnissen einer unabhängigen Evaluierung beendet. Diese Lehren werden von den Mitgliedsstaaten diskutiert, und in der anstehenden umfassenden Überprüfung der UN-EZ verwendet werden.

Stand der Reform

Da die Positionen der Staaten sehr weit auseinanderliegen und die Verhandlungen von Nord-Süd-Dynamiken dominiert werden, sind zurzeit schrittweise, kleinteilige Reformen der einzige Ausweg. Weil weder Entwicklungsländer davon überzeugt werden konnten, dass ein rationalisiertes UN-EZ-System auch in ihrem Interesse wäre, noch Industrieländer sich dazu durchringen konnten, eine größere Koordinierungsrolle der UN auch nur zu erwägen, konzentrieren sich laufende Reformen vor allem auf die Verbesserung der operativen Aktivitäten. Die Verschmelzung von vier Frauen- und genderbezogenen Organisationen zu einer neuen Organisation, *UN Women*, im Juli 2010 stellt eine beachtenswerte Ausnahme dar.

Wie geht es weiter?

Der aktuelle Trend schrittweiser Reformen hat seine Vorzüge. Wenn die Regierungen in den Steuerungsgremien der UN-Organisationen kohärenter agieren und sich dafür einsetzen, dass diese effektiver und effizienter arbeiten, können tatsächliche Verbesserungen erzielt werden. Die Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren sind viel versprechend: Das System bewegt sich in Richtung stärkerer Ergebnisorientierung. So hat etwa UNDP eine vorbildliche Evaluierungspolitik

entwickelt; die Einführung eines systemweiten Evaluierungsmechanismus wird vorbereitet. Das *Chief Executive Board* (CEB) – ein Gremium, das sich aus den Chefs aller UN-Organisationen zusammensetzt – hat proaktiv damit begonnen, systemweite Politik vorzugeben. Die Harmonisierung der Budgets, Regeln und Verfahren der UN-Fonds und -Programme ist im Gange. Günstige Ausgangspunkte für weitere Verbesserungen sind die alle vier Jahre stattfindende umfassende Politiküberprüfung durch die Generalversammlung (QCPR) und die Erarbeitung von Mehrjahresstrategien einiger UN-Organisationen. Die Staaten sollten diese Gelegenheiten nutzen und Zeit und Kapazitäten investieren, damit tragfähige Kompromisse erzielt werden können, die das System zusammenwachsen lassen.

Grenzen eines Schritt-für-Schritt-Ansatzes

Dem Versuch, die Schwächen des UN-Systems durch technische Verbesserungen, Harmonisierung und Koordinierung zu überwinden, sind Grenzen gesetzt. Die Diskrepanz zwischen dem Ruf der Geber nach größerer Kohärenz und Effizienz einerseits und ihrer Zweckbindung von Mitteln andererseits wird nicht ausreichend angegangen. Koordinierung kann zwar mehr Kohärenz bringen, löst aber nicht notwendigerweise Interessenkonflikte zwischen UN-Organisationen. Zudem führt die Nord-Süd-Dynamik weiterhin zu Kompromissen gemäß kleinstem gemeinsamen Nenner. Diese stellen sicher nicht die klare Botschaft dar, die das System zusammenführen könnte.

Ein UN-EZ-System, das fit für das 21. Jahrhundert wäre, scheint nicht in Reichweite. Ein solches System sollte stark nachfrageorientiert sein. Es würde weder als Dienstleister der letzten Instanz für Geberländer agieren noch würde es alle Forderungen der Empfängerregierungen erfüllen, sondern sich ausschließlich im vereinbarten Kompetenzbereich bewegen. Seine schlanken operativen Dienste würden sich auf Politikberatung und den Aufbau von Kapazitäten konzentrieren und sich dabei an international anerkannten Normen und Standards orientieren. Gut ausgebildete, für Zusammenarbeit belohnte UN-Länderteams würden auf die Expertise des gesamten Systems zurückgreifen und als Wissensvermittler agieren. Schlüssel zu einem solchen System ist ein nachhaltiges Finanzierungsmodell, das Rechenschaftspflicht, Berechenbarkeit und Fokussierung vereint. Die Arbeit der zwischenstaatlichen Steuerungsgremien wären geprägt von einer gemeinsamen Vision und einer Wertschätzung dessen, was die UN zu bieten haben.

Literatur

- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2010): *DAC Multilateral Aid Report*, Paris
- Weinlich, S. (2010): *Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 55)



Silke Weinlich

Wissenschaftliche Mitarbeiterin in Abteilung I "Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik" am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik.

Eine neue multilaterale Reformkoalition ist notwendig

Solch ein Modell erscheint im Lichte des heutigen Systems, das von Eigeninteressen, schleichender Mandatsausdehnung und Bilateralisierungsreflexen geprägt ist, mehr oder weniger utopisch. Regierungen sind gut beraten, weiterhin auf schrittweise Verbesserungen zu drängen. Gleichzeitig sollten sie damit beginnen, strategisch die Grundlage für eine grundlegendere Reform zu schaffen. Angesichts der Ernüchterung über den UN-Multilateralismus mit 192 Staaten (Stichwort Kopenhagen) und einer gewissen Reformmüdigkeit wird sich das politische Momentum dafür nicht ohne Weiteres einstellen. Politische Führung ist notwendig, um jene Reflexe zu überwinden, die aus jeder Frage ein Nullsummenspiel machen, bei dem der eine gewinnt was der andere verliert.

Eine neue multilaterale Reformkoalition darf nicht von den Industrieländern dominiert werden. Die informelle *Global Governance*-Gruppe, die sich unter Führung von Singapur ursprünglich gegründet hat, um mehr Inklusivität und Transparenz im G-20-Prozess einzufordern, könnte der Kern einer solchen Reformkoalition werden. Aber es sollten nicht nur kleinere Staaten die Vorzüge der UN wiederentdecken, die – wenn auch unvollkommen – für ein internationales System stehen, das auf der Herrschaft des Rechts basiert. Die Haltung der aufstrebenden Mächte (etwa China, Indien, Brasilien) in der UN wird ausschlaggebend sein. Werden sie mehr Verantwortung übernehmen, nicht nur im Sicherheitsrat, sondern auch in weniger prestigeträchtigen Gremien, und werden sie ihr Gewicht für eine Neubelebung des UN-Multilateralismus in die Waagschale werfen?

Schlussfolgerungen

Geberländer geraten leicht in Versuchung, das UN-EZ-System lediglich als einen Entwicklungsdienstleister unter vielen zu betrachten. Doch wenn sie nur auf die Effizienz, Effektivität und komparative Vorteile der UN-EZ achten, laufen sie Gefahr, aus dem Blick zu verlieren, was die UN darüber hinaus zu bieten haben. Das soll nicht heißen, dass das UN-EZ-System nicht effektiver und effizienter werden muss, und dass die laufenden Reformen nicht weitergeführt, ja sogar intensiviert werden sollten. Aber in Zeiten, in denen das westliche Entwicklungsmodell durch seine durchwachsene Erfolgsbilanz und den Aufstieg neuer Akteure herausfordert wird, bieten die UN ein Forum, das alle Entwicklungsakteure zusammenbringt. Das umfassende soziale und wirtschaftliche UN-Mandat erlaubt es, Entwicklung aus einer ganzheitlichen Perspektive zu diskutieren und über das enge Paradigma der Hilfe hinauszugehen, das sich für die meisten Gesellschaften heute überlebt hat. Zurzeit wird das Potential der UN kaum ausgeschöpft. Regierungen sollten damit beginnen, dies zu ändern.